

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales  
Número 55, mayo 2016  
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(vol. 20, issue 2, mayo 2016)

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica EBSCO. Information Service. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce  
Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein  
Editora de *Íconos*: Jenny Pontón  
Asistentes editoriales: Christian Jiménez / Liosday Landaburo  
Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

#### Consejo editorial

Victor Bretón. Universitat de Lleida. España  
Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador  
Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador  
Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador  
Liisa North. York University. Canadá  
Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador

#### Comité asesor internacional

Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos  
Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos  
Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos  
Flavia Freidenberg. Universidad de Salamanca. España  
Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina  
Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido  
Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia  
Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España  
Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile  
Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos  
Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda  
Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España  
Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia  
Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica  
Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

Coordinador del dossier "La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina"  
Fernando A. Chinchilla

Imagen de portada: Sandow Birk

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Envío de artículos, información, solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)  
Suscripciones, pedidos y distribución:  
[lalibreria@flacso.edu.ec](mailto:lalibreria@flacso.edu.ec)  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

©FLACSO Ecuador  
Casilla: 17-11-06362  
Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito-Ecuador  
Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Iconos: *Revista de Ciencias Sociales*. -Quito: FLACSO Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador

## Contenido

### Dossier

---

- Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe**  
Presentación del dossier . . . . . 11-24  
Fernando A. Chinchilla
- Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado** . . . . . 25-44  
Markus Schultze-Kraft
- Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe** . . . . . 45-67  
Rogelio Madrueño
- Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos** . . . . . 69-91  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez
- Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México** . . . . . 93-114  
Carolina Robledo Silvestre
- Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH** . . . . . 115-138  
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos y Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional.** . . . . . 139-159  
Carla Álvarez Velasco

## Diálogo

---

- El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?**  
**Un diálogo con Kurt Weyland** ..... 163-168  
Jenny Pontón Cevallos

## Ensayo visual

---

- Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos**  
**en la obra de Sandow Birk** ..... 171-188  
X. Andrade

## Temas

---

- Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género**  
**como un problema social en Quito** ..... 191-213  
Paz Guarderas Albuja
- Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo**  
**sistemas alimentarios alternativos** ..... 215-240  
Martín Calisto Friant

## Reseñas

---

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico**  
**en Colombia y México** ..... 243-245  
de Gustavo Duncan .....  
*José Roberto Mendirichaga*
- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
de Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis ..... 246-249  
*Yira Miranda Montero*
- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
de María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás Biderbost, editores ..... 250-254  
*Anna Bardolet Dilmé*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador

## Content

### Dossier

---

- An Insecure Peace: The Reproduction of Collective Violence in Latin America and the Caribbean**  
Introduction to dossier . . . . . 11-24  
Fernando A. Chinchilla
- Crimillegal Orders: Revisiting Organized Crime's Political Power** . . . . . 25-44  
Markus Schultze-Kraft
- Institutions, Criminal Violence and Interdependence: The Narrow Path of Development in Latin America and the Caribbean** . . . . . 45-67  
Rogelio Madrueno
- Measuring Impunity in Latin America: Conceptual and Methodological Challenges** . . . . . 69-91  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez and Gerardo Rodríguez
- The Unresolved History and Genealogy of Forced Displacement in Mexico** . . . . . 93-114  
Carolina Robledo Silvestre
- The Military Policy of the Rousseff Government: Reflections on the Conduct of the Armed Forces in the UPP and the MINUSTAH** . . . . . 115-138  
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos and Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Small Arms and Small Countries: Firearms and the International Security Agenda** . . . . . 139-159  
Carla Álvarez Velasco

## Dialogue

---

- Populism: A Threat to Democracy in Latin America?  
A Dialogue with Kurt Weyland** ..... 163-168  
Jenny Pontón Cevallos

## Visual Essay

---

- Anthropology and Contemporary Art: Parody and Stereotypes  
in the Work of Sandow Birk** ..... 171-188  
X. Andrade

## Topics

---

- Silences and Accents in the Construction of Gender Violence as a Social  
Problem in Quito** ..... 191-213  
Paz Guarderas Albuja
- Fairtrade, Food Security and Globalization:  
Building Alternative Food Systems** ..... 215-240  
Martin Calisto Friant

## Reviews

---

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico  
en Colombia y México** ..... 243-245  
by Gustavo Duncan .....  
*José Roberto Mendirichaga*
- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
by Zygmunt Bauman and Leonidas Donskis ..... 246-249  
*Yira Miranda Montero*
- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
by María Antonieta Delpino, David Roll and Pablo Nicolás Biderbost, editores ..... 250-254  
*Anna Bardolet Dilmé*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 55, Mayo 2016  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 20, Issue 2, May 2016  
Quito-Ecuador

## Conteúdo

### Dossiê

---

- Paz insegura. Da reprodução da violência coletiva na América Latina e Caribe**  
Apresentação do dossiê . . . . . 11-24  
Fernando A. Chinchilla
- Ordens criminal-legais: repensando o poder político do crime organizado** . . . . . 25-44  
Markus Schultze-Kraft
- Instituições, violência criminal e interdependência: o caminho limitado do desenvolvimento na América Latina e no Caribe** . . . . . 45-67  
Rogelio Madrueño
- Medindo a impunidade na América Latina: desafios conceituais e metodológicos** . . . . . 69-91  
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez e Gerardo Rodríguez
- Genealogia e história não resolvida do desaparecimento forçado no México** . . . . . 93-114  
Carolina Robledo Silvestre
- Política militar do Governo de Rousseff: reflexões sobre a atuação das Forças Armadas nas UPP e na MINUSTAH** . . . . . 115-138  
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos e Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Armas pequenas e países pequenos: armas de fogo na agenda de segurança internacional** . . . . . 139-159  
Carla Álvarez Velasco

## Diálogo

---

- O populismo: uma ameaça à democracia na América Latina?**  
**Um diálogo com Kurt Weyland** . . . . . 163-168  
Jenny Pontón Cevallos

## Ensaio visual

---

- Antropologia e arte contemporânea: paródia e estereótipos**  
**na obra de Sandow Birk** . . . . . 171-188  
X. Andrade

## Temas

---

- Silêncios e ênfases na construção da violência de gênero como**  
**um problema social em Quito** . . . . . 191-213  
Paz Guarderas Albuja

- Comércio justo, segurança alimentar e globalização: construindo**  
**sistemas alimentares alternativos** . . . . . 215-240  
Martin Calisto Friant

## Resenhas

---

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico**  
**en Colombia y México**  
de Gustavo Duncan . . . . . 243-245  
*José Roberto Mendirichaga*

- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
de Zygmunt Bauman e Leonidas Donskis . . . . . 246-249  
*Yira Miranda Montero*

- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**  
de María Antonieta Delpino, David Roll e Pablo Nicolás Biderbost, editores . . . . . 250-254  
*Anna Bardolet Dilmé*

d  
dossier



## Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe Presentación del dossier

*An Insecure Peace: The Reproduction of Collective Violence in Latin America and the Caribbean  
Introduction to Dossier*

*Paz insegura. Da reprodução da violência coletiva na América Latina e Caribe  
Apresentação do dossiê*

Fernando A. Chinchilla

dossier

América Latina y el Caribe son una “zona de paz”. Así lo declaró la segunda cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC 2014, en línea), realizada en Cuba, en 2014. Sin embargo, crecientes percepciones de criminalidad y corrupción, entre otras, han reavivado la violencia en Sudamérica, y en 2015, por el efecto de narcotraficantes y pandillas, Centroamérica y el Caribe siguieron siendo las regiones más violentas del mundo (Institute for Economics and Peace 2015, 6). De los 20 países con tasas de homicidio más altas, 11 son latinoamericanos.<sup>1</sup> El paisaje ilustra la tendencia mundial según la cual el número de muertes violentas aumenta mientras el de conflictos armados disminuye (Muggah 2012, 13) –solo Colombia y Perú experimentan en 2016 conflictos armados internos registrados como tales– y confirma que la mayoría de muertes violentas sucede en países en donde no hay conflicto armado activo (Geneva Declaration on Armed Violence and Development 2011, en línea).<sup>2</sup>

Parece así existir en la región una “paz insegura”, en dos sentidos. Por un lado, las tasas de homicidios indican que no es tan “seguro” que exista una “zona de paz”. Nuestra paz no garantiza los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal. Por otro lado, si afirmamos que sí hay “paz”, fruto de las democratizaciones y pacificaciones desarrolladas décadas atrás, entonces esta “paz” coexiste con la inseguridad. La discusión sobre la relación entre paz y seguridad es válida, pues detrás de estas ideas existe el deseo de crear marcos de mayor respeto a los derechos

---

Fernando A. Chinchilla. PhD en Ciencia Política por la Université de Montréal. Director ejecutivo del Laboratorio Paz Sostenible, México, e investigador asociado al laboratorio Les Afriques dans le Monde de Sciences Po, Bordeaux, Francia.  
✉ fernando.chinchilla@pazsostenible.org

1 Honduras, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Colombia, Trinidad y Tobago, son más inseguros que República Democrática del Congo; Ruanda es más seguro que Brasil, y la violencia letal en México está por encima de la de Nigeria, Guinea Ecuatorial, Botsuana y Namibia (Institute for Economics and Peace 2015, 12-13, 32).

2 Publicaciones como el *Índice de paz* incluyen la “guerra contra el narcotráfico” como un obstáculo a la paz (Institute for Economics and Peace 2015, 12).

humanos. El sistema interamericano contemporáneo reconoce, de hecho, que la paz es en sí un valor, el cual “(...) se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad y el respeto al derecho internacional” (OEA 2003, en línea).

¿Cómo se analizan las violencias y la inseguridad en América Latina? ¿Cuáles son los nexos entre violencia económica y política? ¿Cómo estos debates impregnan las políticas públicas en torno a la seguridad? Este número de Íconos. Revista de Ciencias Sociales titulado “La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina” aborda estas preguntas a través de reflexiones de Markus Schultze-Kraft; Rogelio Madrueño; Juan Antonio Le Clercq Ortega, Azucena Cháidez Montenegro y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara; Carolina Robledo Silvestre; Suzeley Kalil Mathias, Brice Scheidl Campo y Leandro Fernandes Sampaio Santos; y Carla Álvarez Velasco. En la primera parte, se propone un sobrevuelo de diversas nociones de (in)seguridad como paso preliminar para comprender mejor su impacto. Se identifica también algunas de sus causas y efectos. En la segunda parte, se sugiere algunos argumentos para enmarcar un debate futuro sobre los nexos entre crimen y política en la praxis. La meta es resaltar los puntos de continuidad histórica. Entender el ayer es vital para contextualizar el presente y contribuir así a repensar el futuro.

12

Antes de proceder, conviene aclarar dos elementos. Primero, reconozco que existen diversas violencias, unas legítimas, necesarias o intencionales, y otras ilegítimas, inservibles o involuntarias; muchas son visibles, algunas invisibles (Adams 2012, 12). Expresiones como la violencia juvenil, los abusos y negligencias a niños y niñas, la violencia conyugal, la violencia hacia las personas de la tercera edad y la violencia sexual (World Health Organization 2002, 6) merecen ser estudiados en detalle. Pero aquí interesa la “violencia colectiva” que ocurre cuando grupos buscan imponer unilateralmente agendas políticas, sociales o económicas; la violencia política conduce a conflictos armados y/o a represión estatal, los delitos de odio pueden llevar al terrorismo, y la violencia económica se articula en torno al aumento y/o protección de ganancias (World Health Organization 2002, 6 y 215). Segundo, existen concepciones maximalistas y minimalistas de violencia. Johan Galtung se refiere a *violencia estructural* (desigualdades, injusticia social) y Bourdieu y Wancquant detallan la *violencia simbólica* (marginalidad, subordinación) (Pearce 2010, 290). Pero a veces es preferible circunscribirse a la violencia letal (en su forma real o como amenaza), que representa una forma extrema de violencia con un profundo significado social (González-Pérez et al. 2012, 3196; Pearce 2010, 290). Este número, explico más adelante, ofrece un balance en este y otros sentidos.

## La inseguridad en tiempos de conflicto y paz

### *La (in)seguridad en sus múltiples sentidos*

Durante la Guerra Fría, la seguridad se centró en el “interés nacional” del mundo bipolar (Bassedas 2007, 48). Estados Unidos percibió que la principal amenaza a la seguridad de los Estados latinoamericanos provenía de las insurrecciones internas, por lo que ayudó a gobiernos de la región a ejecutar políticas de “seguridad nacional” (Sriram 2001, 97). Regímenes no democráticos reprimieron y guerrillas maoístas (Perú), campesinas (Colombia), urbanas (Argentina, México, Uruguay), “frentes” revolucionarios (Centroamérica), entre otros (para una discusión, ver Prieto 2007), se multiplicaron en la región.

La caída del Muro de Berlín marca un cambio. Debido al debate sobre ciudadanía intrínseco a las “transiciones democráticas” (Karl y Schmitter 1991; Karl 1990; O’Donnell y Schmitter 1988; Shin 1994), cobra peso el tema de la seguridad ciudadana.<sup>3</sup> Además, se identifican nuevas amenazas a la seguridad interna de los Estados (Bassedas 2007, 47-58; Ortiz Navarrete 2003, 44). El concepto de seguridad se expande así en tres sentidos. Verticalmente se extiende a la seguridad microsocia (individual) y macrosocia (internacional); horizontalmente, además de lo militar, se empieza a referir a seguridad política, medioambiental, económica y otros; en fin, los actores se multiplican. Entidades internacionales y la sociedad civil comenzaron, junto con los gobiernos, a intervenir en la materia (Rothschild 1995, 53-98). Es la época de la “gobernanza”, de la organización de redes de trabajo y de coordinación micro y macrosociales, autónomas, horizontales, que crean interdependencia entre los actores (Dingwerth y Pattberg 2006, 189-191; Éthier 2003, 260; Yu y He 2011, 2-3).

Dos aspectos merecen atención especial. Primero, surge la noción de “seguridad humana”. Propuesta por unos y criticada por otros, este concepto crea convergencias con nociones como “paz” y “desarrollo” (Grasa Hernández 2007, 12-13; Pérez de Armiño, 65 y 67).<sup>4</sup> Segundo, la comunidad interamericana adopta una idea “multi-dimensional” de seguridad en 2003, que incluye nuevas amenazas (terrorismo, delincuencia organizada transnacional, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas, de personas, exclusión, pobreza extrema, desastres naturales, deterioro del medio ambiente, ataques cibernéticos, VIH/sida) y amenazas habituales (objeto de instrumentos de cooperación internacional como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá).

3 Para una discusión sobre el concepto de ciudadanía, ver Marshall (1992) y Ramos García (2005).

4 En su sentido amplio, la seguridad humana está ligada con el desarrollo, entendido en los términos de la Declaración de Naciones Unidas en la materia (Organización de las Naciones Unidas 1986, en línea), y que por lo tanto se acerca a lo que Galtung llama *paz positiva* (Pankhurst 1999, 223). La definición minimalista de la refiere a la eliminación del uso (o de la amenaza de uso) de la violencia como instrumento de acción política (Bassedas 2007, 49; Pérez de Armiño 2007, 60).

Hoy la seguridad se concibe como el fruto de la educación para la paz y la promoción de una cultura democrática, la cual constituye un factor de estabilidad (OEA 2003, en línea).

Saber qué es seguridad y cuál es su relación con la paz es esencial, pues se debe evitar lo difuso. Años atrás, una crítica a lo que Putman (2002, 244) llama el enfoque liberal de la construcción de paz, sostuvo que si erigir la paz sostenible implica desarmar, desmovilizar y reintegrar beligerantes, colectar y destruir armas, repatriar refugiados y relocalizar desplazados, restaurar la ley y el orden, reforzar sistemas judiciales, entrenar policías, organizar elecciones, entre otros, entonces construir la paz es construirlo todo (Knight 2003, 245). ¿Es aplicable una reflexión análoga al debate sobre la seguridad? La pregunta sigue pendiente y es fundamental abordarla, como de hecho lo evoca Rivera Vélez (2008, 14) al indicar que ya se ha propuesto eliminar los estudios de seguridad por esta razón.

### *Causas, efectos y agravantes de la violencia económica*

Las causas de la violencia económica son múltiples. Algunas son producto de factores exógenos. Se arguye, por ejemplo, que ha surgido un mercado transnacional de productos ilegales en la década de 1990 (Bagley 2012, 5; Felbab-Brown 2012, 3; Williams y Godson 2002, 322-323), el cual cobra fuerza en contextos de “debilidad estatal” (Eizenstat, Porter y Weinstein 2005, 136; Rotberg 2003). Ahora, a nivel endógeno, los causantes de violencia económica no tienen por qué diferir de los de la política. No sin razón, indica Robledo más adelante, violencia criminal y política pueden traslaparse. Desigualdad, violencia, pobreza (e inseguridad agregaría yo) están ligadas (Muggah 2012, 35; Pearce 2010, 294). Es decir, la exclusión política y las desigualdades sociales que justificaron la violencia política de antaño (Paris 2002, 41), siguen siendo caldo de cultivo para la violencia actual, si bien también se sabe que la violencia económica no necesariamente está relacionada con la política (Adams 2012, 30). La realidad, señala Madrueno en este número, es que los beneficios de la violencia se reparten de un modo tal que no afecta la distribución de la riqueza. Aun así, colombianos, peruanos y ecuatorianos pueden ver más atractivo cultivar hoja de coca que productos cuyos precios de venta los condenan a la pobreza (Williams y Godson 2002, 324). Del mismo modo, jóvenes latinoamericanos residentes de barreadas desfavorecidas urbanas ven más posibilidades de “ascenso social” en una organización criminal.

Los efectos de la violencia tampoco tienen por qué ser distintos, sobre todo si el remedio para enfrentarla, la represión, es el mismo. Los soldados son instruidos para usar la fuerza según las leyes de la guerra, con la meta de destruir al enemigo (Pion-Berlin y Trinkunas 2011, 46-47). En principio, entre sus metas no se encuen-

tra garantizar derechos humanos a víctimas y victimarios. Los resultados de los despliegues militares latinoamericanas son conocidos: desde hace décadas, se sabe que es incuestionable la relación entre las Fuerzas Armadas y actos de represión (O'Donnell y Schmitter 1988, 50). Pero además, desde un punto de vista institucional, la violencia económica genera, igual que la política, incertidumbre, al menos de dos maneras.

Por un lado, a nivel de las “instituciones formales”, la democratización puede verse frenada.<sup>5</sup> La corrupción en el poder Judicial es especialmente problemática, pues este es el encargado de sancionar las normas; si existe la posibilidad, así sea ínfima, de que una sanción no se aplique, por incapacidad estatal o por una aplicación tendenciosa de la misma, cambian las expectativas de los actores y con ellas su comportamiento (Knight 1992, 61). Además, la inseguridad se agrava cuando un delito que debe ser castigado, no lo es. No se trata solo, señala Le Clercq et al. aquí, de que la sanción sea aplicada, sino de reparar a las víctimas y de evitar la percepción de injusticia generada al no castigar. También la intervención del Ejército en seguridad interna obstaculiza su despolitización (Dahl 1971, 50), lo expone al poder corruptor del crimen organizado, condena a las entidades policiales a la mediocridad, socava la legitimidad conferida al Estado por la ciudadanía (Thies 2005, 9; ver también Pearce 2010, 294) y puede incluso revertir la desmilitarización de las democratizaciones (O'Donnell y Schmitter 1988, 56-59; Przeworski 1992, 131-133). Una democracia consolidada no incuba crimen organizado, pero regímenes híbridos (Carothers 2007, 16; Diamond 2002; Zielinski 1999), órdenes políticos ni democráticos ni autoritarios, así como los regímenes en transición, tienden a generar más violencia (Regan y Henderson 2002, 131), es decir, menos seguridad. En definitiva, la inseguridad aumenta en las “zonas grises”.

A nivel de las “instituciones informales”, la existencia de grupos armados no estatales genera incertidumbre. Aquí es central mencionar que la estrategia de la captura o detención de cabecillas criminales genera más violencia, primero al abrir espacio para luchas internas en los grupos de crimen organizado para acceder a los puestos de dirección (International Crisis Group 2013, 21; Pereyra 2012, 442) y luego provocando fragmentaciones que multiplican la cantidad de actores paraestatales que cuestionan al Estado el monopolio del uso de la fuerza (Chinchilla y Payan 2015, 15) y que someten a los residentes de las zonas bajo su control a las arbitrariedades de su “ley”. Como lo señala Schultze-Kraft, hay variedad de ejecutores en materia de coerción. Los grupos criminales cuentan con unidades paramilitares con armas de grueso calibre (Pion-Berlin y Trinkunas 2011, 41).

5 Por “institución” entiendo reglas del juego que permiten representar y agregar intereses diversos y que, al distribuir recursos y guiar a los actores (penalizarlos, obligarlos, informarlos, permitirlos y definirlos), disminuyen los costos de la información, del seguimiento, de la negociación y de la resolución pacífica de conflictos (Carey 2000; J. Knight 1992, 2-3, 10, 54, 67-68; O'Donnell 1994, 735). Si las instituciones no generan este contexto, se hace referencia a la “incertidumbre política”, la cual se define como la situación en donde los actores no pueden evaluar racionalmente sus alternativas estratégicas porque no pueden asignar costos y beneficios (es imposible saber cómo reaccionarán los otros actores en el futuro) (Knight 1992, 53).

Además de causas y efectos, existen agravantes de la violencia económica, los cuales son puntuales. La deportación de salvadoreños residentes de Estados Unidos hacia su país de origen durante los primeros años de posconflicto, muchos de ellos asociados con pandillas como la Mara Salvatrucha o Calle-18 (Arana 2005; Richani 2010, 432, 438; Vargas Culler 2011, 89), no ayudó al proceso de paz en ese país. Igualmente la no destrucción de las armas de fuego al final de los conflictos centroamericanos tampoco sirvió. Álvarez, por cierto, desarrolla en el presente número de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* un estudio sobre el surgimiento del control de armas ligeras como prioridad en la agenda de cooperación internacional. El Consenso de Washington, que redujo el tamaño de Estado, reduciendo sus “ámbitos” de acción sin solventar sus incapacidades (Fukuyama 2004, 18-22), tampoco consolidó la paz.<sup>6</sup> Se sabe que nuevas ocasiones de negocios en marcos de poca o nula regulación estatal pueden generar más penetración e imbricación del crimen en la economía (Williams y Godson 2002, 321). Consideraciones geográficas también pueden ser importantes. Centroamérica se encuentra entre la región en donde más se produce cocaína y su mayor consumidor (Bagley 2012, 2-3; Carpenter 2012; Programa Estado de la Nación 2008, 473; Vargas Culler 2011, 89).

16

## De la teoría a la práctica

### *Nexos entre política y violencia criminal en América Latina hoy*

Las agendas de investigación en ciencias sociales se comportan como péndulo: tesis que surgen giran producto de críticas, siempre exagerando la importancia de los factores que están “de moda” (Zartman 2005, 257). Hace 15 años, se debatía sobre la pertinencia de diferenciar las *viejas* guerras, más políticas y estructuradas, de las *nuevas*, criminales, con violencia sin sentido, protagonizadas por actores indisciplinados y motivadas por la codicia (Kalyvas 2001, 105). Empero, imbricaciones entre criminales y autoridades en América Latina y el Caribe –y en otras partes del mundo– existen desde hace mucho, y siempre hubo interacciones entre instituciones formales e informales. La diferencia entre los conflictos pasados y los contemporáneos depende de los lentes con los que se mira; y la violencia actual, sin ser una repetición, no rom-

6 El Secretario General de la ONU 1997-2006, Kofi Annan, señala que la restauración de la ley es uno de los primeros pasos a implementar en un escenario de posconflicto; la Policía más democrática no es creíble si no es competente (Huang 2005, 1, 5-12). Dicha apreciación se justifica en la tradición weberiana de construcción estatal (Rueschemeyer y Evans 1985, 48-49) y es acogida por investigadores como Paris y Sisk (2007). Durante la década de 1990, sin embargo, las compresiones presupuestarias impidieron invertir para crear entidades de seguridad pública blindadas contra la corrupción y favorecieron la privatización de la seguridad, es decir, una transferencia de responsabilidades hacia el sector privado (Pion-Berlin y Trinkunas 2011, 40-41). En El Salvador, es durante el Gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994), el presidente bajo el cual se negoció la paz, que explota el número de “agencias privadas” de seguridad (Paris 2002, 50-51, 53).

pe ni se contraponen con el pasado (Kalyvas 2001, 99; Pearce 2010, 288). Se sabe que grupos criminales florecieron, y lo siguen haciendo, gracias a la protección de autoridades por medio de “redes de protección” (Saylor y Soifer 2008, 20; Snyder y Durán Martínez 2009; Williams y Godson 2002, 330).<sup>7</sup>

Aun así, al menos dos son las diferencias entre aquellos contextos y los actuales. Muchos de los crímenes de aquella época eran “políticos”. La definición de este término es controvertida, por lo que me limito a señalar que se trata de lo que diversos regímenes jurídicos definen como “crímenes contra el Estado”. Lo importante es que el debate en torno al desarme, desmovilización, y reinserción tiene que ver con la forma de “perdonar” estos crímenes políticos, garantizando al mismo tiempo la sanción de los delitos económicos. Hoy esto ha cambiado porque los grupos armados casi nunca defienden agendas políticas. Segundo, y este argumento recuerda que no hay correlación entre narcotráfico y violencia (Adams 2012, 21), antes no era inhabitual que el crimen prefiriera desarrollar sus negocios en la sombra. Lo ilegal no es necesariamente criminal, y lo criminal no crea inevitablemente violencia e inseguridad. La teoría de los pactos, que estudia negociaciones que permiten a actores renunciar a su capacidad de perjudicarse, permitiendo ajustes *dentro* del sistema sin enfrentamientos violentos o “sin que predomine un actor sobre otro” (O’Donnell y Schmitter 1988, 64) podría extenderse al estudio de los acuerdos en esas zonas grises en donde lo legal se intercepta con lo ilegal.

Una negociación implica, entre otros, reconocer el adversario y mostrar voluntad de avanzar hacia una solución *política* compartida; pero actores criminales cuyas agendas se limitan a influenciar políticas públicas para suprimir o influenciar las sanciones son menos susceptibles de negociar una paz. En la actualidad es entonces más difícil llegar a acuerdos, no solo en el marco de instituciones formales, sino entre actores legales e ilegales y entre actores ilegales.<sup>8</sup> Interesante sería preguntarse cómo y por qué escasean los actores que pueden y quieren negociar frente a los que parecen ver sus interacciones como juegos de suma cero. Sin duda, este es un desafío elemental en la reflexión y la práctica de la resolución de conflictos y la construcción de paz.

Se requiere de ideas frescas y políticas públicas creativas. A nivel interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha constituido en un factor de

7 En México, por ejemplo, se indica que el Gobierno desarrolló relaciones tributarias con grupos de crimen organizado a lo largo del siglo XX (Maldonado Aranda 2012, 14; Bagley 2012, 12; International Crisis Group 2013, 5). El mantenimiento de la violencia a niveles socialmente tolerables era el producto de un equilibrio: la capacidad del crimen para controlar sus células delictivas y un Estado lo suficientemente corrupto para participar en el esquema de protección, pero lo suficientemente fuerte para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Se trata, desde un punto de vista teórico y en palabras de Pearson (2000, 261), de un asunto de credibilidad de los compromisos (*credible commitment*).

8 El concepto de “cartel” es originalmente usado para referir a acuerdos entre empresas de un mismo sector para fijar los precios de sus productos. No hay evidencia que compruebe, al menos en el transcurso de los últimos 20 años, que tales pactos sucedieron en el ámbito de la producción y trasiego de drogas. Al respecto, ver: De la Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2010) e International Crisis Group (2013, 7-8).

avance de la reflexión en torno a la seguridad multidimensional, pero a nivel nacional muchos gobiernos siguen ejecutando políticas de “mano dura”, caracterizadas por leyes que deshonran los principios democráticos para recuperar la seguridad ciudadana. Dichas estrategias son ejecutadas aun cuando se sabe que mayorías antidemocráticas pueden generar liderazgos autoritarios (Vargas Cullel 2011, 76; ver también Adams 2012, 24; Malone 2010, 59-60) y que esta “visión criminalística” –que consiste en suprimir y disuadir a los delincuentes por medio del endurecimiento de penas de prisión (Mercy et al. 1993, 11)– no produce los resultados esperados (Bagley 2012, 13; Salazar Pérez y Yenissey Rojas 2011, 6-8).

¿Cómo innovar para mejorar la formulación y ejecución de políticas públicas? Cada vez es más común, por ejemplo, concebir la violencia como una cuestión de salud pública (Chinchilla y Payan 2015, 17; Dahlberg y Mercy 2009, 1; Macdonald 2002, 1; McDonald 2000, 1; Winett 1998, 499). Al aproximar la violencia como un fenómeno previsible y prevenible, es posible generar conocimiento integral para diseñar y ejecutar políticas públicas para disminuir la inseguridad (Mercy et al. 1993, 16). Al desarrollar reflexiones sobre la interacción entre instituciones formales e informales, como propone Schultze-Kraft, es posible entrever zonas de “crimilegalidad” que permiten idear políticas eficaces para afrontar la inseguridad. Y al incluir el debate, de la mano de Le Clercq et al. sobre la impunidad, se estudian, desde un nuevo ángulo, asuntos ligados con el diseño y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia.<sup>9</sup>

18

### *Las contribuciones*

Este número presenta un ejercicio regido por cinco objetivos. Primero, se desarrollan reflexiones que sitúan a América Latina y el Caribe en un espectro más amplio. Segundo, se logra un equilibrio entre reflexiones generales y estudios de caso. Existe también una perspectiva multidisciplinaria, con enfoques que enfatizan lo económico, metodologías propias a la antropología y apuntes sociológicos y políticos, ello sin obviar las relaciones internacionales. Tercero, se logra un balance entre el estudio del pasado y la innovación. Robledo elabora un recuento histórico de la evolución de las desapariciones forzadas en América Latina, pero Schultze-Kraft propone conceptos novedosos para entender mejor las interacciones entre el Estado y otros actores. En fin, Le Clercq et al. muestra un índice global de impunidad que responde a la necesidad de estudiar con mayor profundidad este factor, el cual cada día cobra mayor relevancia en la agenda pública internacional.

Las generalizaciones excesivas pueden hacer inoperante un concepto (Sartori 1994, 26), pero los reduccionismos pueden esterilizarlo. En cuarto lugar, se presenta

<sup>9</sup> De hecho, también se ha identificado a la “impunidad” como causa de violencia (Pearce 2010, 297).

aquí un enfoque balanceado a nivel conceptual. Mucho de la discusión desarrollada se motiva por la cantidad de muertes violentas que se han registrado en la región, pero la discusión sobre la desaparición forzada de Robledo y el análisis comparado de políticas públicas en materia de seguridad externa e interna en Brasil propuesto por Kalil Mathias et al. recuerda que la violencia letal es la punta de un *iceberg* de un fenómeno de inseguridad multidimensional más complejo. Buscando escapar al reduccionismo, se desarrolla, en quinto lugar, una reflexión que liga el tema de la (in)seguridad con otras prioridades de la agenda política contemporánea regional, como el trasiego de armas ligeras (ver Álvarez en este número). Así, el estudio de la impunidad es básico porque la misma agrava otros problemas, como la violencia y el acceso desigual a la justicia; además, hay una relación positiva, según Madrueno, entre violencia criminal, desigualdad e instituciones informales, así como una relación negativa entre el Estado de derecho y la desigualdad.

Estos elementos permiten acumular un conjunto de reflexiones rico y diverso, que sin embargo, también ilustra la fragmentación conceptual cuando se estudia el tema de la (in)seguridad. Se sabe, desde la lógica de senderos de dependencia, que pasos iniciales en una dirección generan inercias institucionales que dificultan revertir el cambio (David 2002, 512; Pearson 2000, 253). Al ver la historia de la (in)seguridad de América Latina y el Caribe, la violencia colectiva –política, económica o de otro tipo– parece mutar pero no disminuir. Por ello, mientras no se estudie la lógica de su reproducción, sus mecanismos de retroalimentación y de autorrefuerzo (*self-enforcing*) (David 2007, 32; Mahoney 2000, 509) con la profundidad histórica requerida, será limitado nuestro entendimiento sobre la inseguridad en tiempos de “paz”. Sirva el presente número como aliciente para iniciar y desarrollar la reflexión al respecto.

## Bibliografía

- Adams, Tani Marinela. 2012. “La violencia crónica y su reproducción: tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina”. Acceso el 1 de abril de 2016.  
<https://www.wilsoncenter.org/publication/la-violencia-cronica-y-su-reproduccion-tendencias-perversas-en-las-relaciones-sociales>
- Arana, Ana. 2005. “How the Street Gangs Took Central America”. *Foreign Affairs* 84 (3): 98-110.
- Bagley, Bruce. 2012. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Mayor Trends in the Twenty-First Century*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Bassedas, Pol Morillas. 2007. “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 76: 47-58.

- Carey, John H. 2000. "Parchment, Equilibria and Institutions". *Comparative Political Studies. Special Issue: Comparative Politics in the Year 2000: Unity Within Diversity* 3 (6-7): 735-761.
- Carothers, Thomas. 2007. "The Sequencing Fallacy". *Journal of Democracy* 18 (1): 12-27.
- Carpenter, Ted Galen. 2012. "Drug Mayhem Moves South". *The National Interest* 117 (enero-febrero): 32-37.
- Chinchilla, Fernando A. y Tony Payan. 2015. *Collective Violence as an Epidemic. Examining Organized Crime-Related Homicides from a Public Health Perspective in the US-Mexico Border*. Acceso el 1 de abril de 2016.  
<https://bakerinstitute.org/media/files/files/e0a24752/MC-pub-ViolencePublicHealth-090315.pdf>
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). 2014. Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz. Acceso el 1 de abril de 2016.  
<http://www.embacuba.hu/files/CELAC - esp.PDF>
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dahlberg, Linda L. y James A. Mercy. 2009. *The History of Violence as a Public Health Issue*. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, Department of Health and Human Services.
- David, Paul A. 2007. "Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science". *Cliometrica* 1: 91-114.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Path Dependence, its Critics and the Quest for "Historical Economics"". En *Market failure or success. The New Debate*, editado por Tyler Cowen y Eric Crampton, 79-106. Cheltenham: Edward Elgar.
- De la Corte Ibáñez, Luis y Andrea Giménez-Salinas Framis. 2010. *Crimen.org*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Diamond, Larry J. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.
- Dingwerth, Klaus y Philipp Pattberg. 2006. "Global Governance as a Perspective on World Politics". *Global Governance* 12: 185-203.
- Eizenstat, Stuart E., John Edward Porter y Jeremy M. Weinstein. 2005. "Rebuilding Weak States". *Foreign Affairs* 84 (1): 134-146.
- Éthier, Diane. 2003. *Introduction aux relations internationales*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Felbab-Brown, Vanda. 2012. "Fighting the Nexus of Organized Crime and Violence Conflict While Enhancing Human Security". En *Drug Trafficking, Violence, and Instability*, editado por Phil Williams y Vanda Felbab-Brown, 1-26. Pittsburg: Matthew B. Ridway Center for International Security Studies.
- Fukuyama, Francis. 2004. "The Imperative of State-Building". *Journal of Democracy* 15 (2): 17-31.

- Geneva Declaration on Armed Violence and Development. 2011. *Global Burden of Armed Violence*: Ginebra: The Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Acceso el 1 de abril de 2016.  
<http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>
- González-Pérez, Guillermo Julián, María Guadalupe Vega-López, Carlos Enrique Cabrera-Pivaral, Agustín Vega-López y Armando Muñoz de la Torre. 2012. "Mortalidad por homicidios en México: tendencias, variaciones socio-geográficas y factores asociados". *Ciência & Saúde Coletiva* 17 (12): 3195-3208.
- Grasa Hernández, Rafael. 2007. "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 76: 9-46.
- Huang, Reyko. 2005. *Securing the Rule of Law: Assessing International Strategies for Post-Conflict Criminal Justice*. Nueva York: International Peace Academy.  
[http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipa\\_e\\_rpt\\_securingrol.pdf](http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipa_e_rpt_securingrol.pdf)
- Institute for Economics y Peace. 2015. *Global Peace Index 2015. Measuring Peace, its Causes and its Economic Value*. Acceso el 3 de abril de 2016.  
[http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015\\_0.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015_0.pdf)
- International Crisis Group. 2013. *Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in Mexico*. Acceso el 3 de abril de 2016.  
<http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/latin-america/mexico/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico.pdf>
- Kalyvas, Stathis N. 2001. "New" and "Old" Civil Wars. A Valid Distinction? *World Politics* 54: 99-118.
- Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23 (1): 1-9.
- Karl, Terry Lynn y Philippe C. Schmitter. 1991. "Modes of Transition in Latin America. Southern and Eastern Europe". *International Social Science Review* (mayo) 128: 269-284.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, W. Andy. 2003. "Evaluating Recent Trends in Peacebuilding Research". *International Relations of the Asia-Pacific* 3: 241-264.
- Linz, Juan. 1990. "Transitions to Democracy". *The Washington Quarterly* 3: 143-163.
- Macdonald, Gordon. 2002. "Violence and Health: The Ultimate Public Health Challenge". *Health Promotion International* 17 (4): 293-295.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29: 507-548.

- Malone, Marry Fran T. 2010. "Does Dirty Harry Have the Answer?" *Public Integrity* 13 (1): 59-80.  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2008-dirtyharry.pdf>
- Maldonado Aranda, Salvador. 2012. "Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán". *Revista Mexicana de Sociología* 74 (1): 5-39.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1992. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press.
- McDonald, David. 2000. "Violence as a Public Health Issue". *Trends and Issues* 163: 1-6.
- Mercy, James A., Mark L. Rosenberg, Kenneth E. Powell, Claire V. Broome y William L. Roper. 1993. "Public Health Policy for Preventing Violence". *Health Affairs* 12 (4): 7-29.
- Muggah, Robert. 2012. *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. Ottawa: IDRC.  
<http://www.idrc.ca/EN/PublishingImages/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracies". *Journal of Democracy* 5 (1): 34-41.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Barcelona, México DF: Editorial Paidós.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2003. *Declaración sobre la seguridad en las Américas*. Acceso el 24 de febrero de 2013.  
<https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1986. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Acceso el 18 de julio de 2011.  
<http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>
- Ortiz Navarrete, Jonathan. 2003. "La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense. La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*: 43-60.
- Pankhurst, Donna. 1999. "Issues of Justice and Reconciliation in Complex Political Emergencies: Conceptualising Reconciliation, Justice and Peace". *Third World Quarterly* 20 (1): 239-255.
- Paris, Roland. 2002. "Peacebuilding in Central America: Reproducing the Sources of Conflict?". *International Peacekeeping* 9 (4): 39-68.
- Paris, Roland y Timothy D. Sisk. 2007. *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding* International Peace Academy. Nueva York: International Peace Academy.
- Pearce, Jenny. 2010. "Perverse State Formation and Securitized Democracy in Latin America". *Democratization* 17 (2): 286-306.

- Pearson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Pereyra, Guillermo. 2012. "México: violencia criminal y "guerra contra el narcotráfico". *Revista Mexicana de Sociología* 74 (3): 429-460.
- Pérez de Armiño, Karlos. 2007. "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos". *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals* 76: 59-77.
- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas. 2011. "Latin America's Growing Security Gap". *Journal of Democracy* 22 (1): 39-53.
- Prieto, Alberto. 2007. *Las guerrillas contemporáneas en América Latina*. Bogotá: Ocean Sur.
- Programa Estado de la Nación. 2008. *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible: Informe 3*. San José (Costa Rica).  
<http://www.estadonacion.or.cr/informe-iii-estado-region>
- Przeworski, Adam. 1992. "The Games of Transition". En *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, editado por Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, 105-152. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ramos García, José María. 2005. "Seguridad ciudadana y seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 47 (194): 33-52.
- Regan, Patrick M. y Errol A. Henderson. 2002. "Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?" *Third World Quarterly* 23 (1): 119-136.
- Richani, Nazih. 2010. "State Capacity in Postconflict Settings: Explaining Criminal Violence in El Salvador and Guatemala". *Civil Wars* 12 (4): 431-455.
- Rivera Vélez, Fredy. 2008. "Estudio introductorio: seguridad multidimensional en América Latina". En *Seguridad multidimensional en América Latina*, editado por Fredy Rivera Vélez, 11-33. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Ministerio de Cultura.
- Rotberg, Robert I. 2003. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators". *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, 1-25. Cambridge: The World Peace Foundation.
- Rothschild, Emma. 1995. "What is Security?". *Daedalus* 124 (3): 53-98.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter B. Evans. 1985. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 44-77. Cambridge, Londres, Nueva York, New Rochelle, Melbourne y Sidney: Cambridge University Press.
- Salazar Pérez, Robinson e Ivonne Yenissey Rojas. 2011. "No me mates: México en el túnel de violencia". *El Cotidiano* 170: 5-13.

- Sartori, Geovanny. 1994. "Bien comparar, mal comparar". *Revue Internationale de Politique Comparée* 1 (1): 19-36.
- Saylor, Ryan y Hillel Soifer. 2008. *Rivalry and State Building in Latin America. Tracing and Adjudicating Competing Causal Mechanisms*. Boston: American Political Science Association.
- Shin, Doh Chull. 1994. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research". *World Politics* 47: 135-170.
- Snyder, Richard y Angélica Durán Martínez. 2009. "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia". *Colombia International* 70: 61-91.
- Sriram, Chandra Lekha. 2001. "Truth Commissions and the Quest for Justice: Stability and Accountability after Internal Strife". En *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, editado por Adekeye Adebajo y Chandra Lekha Sriram, 91-106. Londres: Frank Cass Publishers.
- Thies, Cameron G. 2005. *Public Violence and State Building in Central America*. Honolulu: International Studies Association.
- Vargas Cullel, Jorge. 2011. "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 5: 67-94.
- Williams, Phil y Roy Godson. 2002. "Anticipating Organized and Transnational Crime". *Crime, Law, and Social Change* 37: 311-355.
- Winett, Liana B. 1998. "Constructing Violence as a Public Health Problem". *Public Health Reports* 113 (6): 498-507.
- World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*. Ginebra: World Health Organization.
- Yu, Jianxing y Ziyang He. 2011. "The Tension between Governance and State-Building". *Journal of Chinese Political Science* 16 (1): 1-17.
- Zartman, I. William. 2005. "Need, Creed, and Greed in Intrastate Conflict". En *Rethinking the Economics of War. The Intersection of Need, Creed, and Greed*, editado por I. William Zartman y Cynthia J. Arson, 256-284. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Zielinski, Jakub. 1999. "Transitions from Authoritarian Rule and the Problem of Violence". *The Journal of Conflict Resolution* 43 (abril): 213-228.

# Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado

*Crimillegal Orders: Revisiting Organized Crime's Political Power*

*Ordens criminal-legais: repensando o poder político do crime organizado*

Markus Schultze-Kraft

Fecha de recepción: septiembre de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## Resumen<sup>1</sup>

A pesar de su relevancia para entender el cambio político y la inestabilidad en muchas partes del sur global, la relación entre el crimen organizado y los órdenes políticos sigue sin estudiarse a fondo. Este artículo introduce el novedoso concepto de “crimilegalidad” para abordar este asunto. Recurriendo a las concepciones de orden político elaboradas por Weber, Fukuyama y North, Wallis y Weingast, se explica cómo los patrones regulares de intercambio e interacción social –entre actores privados y públicos, y estatales y no-estatales que se extienden sobre la brecha que comúnmente divide al ámbito de la legalidad (“mundo legítimo”) del ámbito de la criminalidad (“bajo mundo ilegítimo”)– influyen en el carácter, la forma y la evolución del orden político. Se sugiere que es en los órdenes criminales donde la criminalidad organizada adquiere mayor poder político y que los oligopolios de la coerción y violencia son elementos constitutivos de tales órdenes. Este artículo concluye con algunas ideas acerca de cómo el concepto de crimilegalidad puede ser adoptado de manera útil en los ámbitos de la construcción de paz y la mitigación de la violencia no asociada con los conflictos armados en América Latina y otras partes del mundo contemporáneo.

*Descriptor:* crimen organizado; orden político; criminalidad; legalidad; ilegalidad; crimilegalidad; construcción de paz; violencia.

## Abstract

Despite its relevance to understanding political change and instability in many parts of the global South, the relationship between organized crime and political order remains understudied. This article introduces the novel concept of “crimilegality” to address this issue. Taking recourse to the conceptions of political order put forward by Weber, Fukuyama and North, Wallis and Weingast, I explain how regular patterns of social exchange and interaction - involving public and private, and state and non-state actors - that

**Markus Schultze-Kraft.** PhD en Ciencia Política, *University of Oxford*, Reino Unido. Profesor asociado del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi, Cali, Colombia.

✉ [markus.schultze.kraft@gmail.com](mailto:markus.schultze.kraft@gmail.com)

1 Gracias a Wolf Grabendorff, Julia Gorricho y dos revisores anónimos por sus útiles comentarios sobre versiones anteriores de este artículo. Por supuesto, y como siempre, soy el único responsable de los errores de hecho y las fallas en la interpretación que el lector pueda encontrar. Esta investigación ha sido financiada por el Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES), Universidad Icesi (Proyecto Crimen Organizado y Procesos de Paz - CENCO: 0313164). Agradezco también a Ana Garay por traducir el artículo del inglés al español.

span an assumed divide between the realms of legality (“legitimate upper world”) and criminality (“illegitimate underworld”) influence the character, shape and evolution of political order. I suggest that it is in crimillegal orders that organized criminality acquires political power to its fullest and that oligopolies of coercion and violence are constitutive elements of such orders. The article concludes by presenting some ideas about how the concept of crimillegality could be usefully adopted in the fields of peace building and the mitigation of non-armed conflict violence in Latin America and other parts of the contemporary world.

*Keywords:* organized crime; political order; criminality; legality; illegality; crimillegality; peace building; violence.

### Resumo

Apesar da sua relevância para entender a mudança política e a instabilidade em muitas partes do sul global, a relação entre o crime organizado e as ordens políticas continua sem ser estudada a fundo. Este artigo introduz o inovador conceito de “crimilegalidade” para abordar este assunto. Recorrendo às concepções de ordem política elaboradas por Weber, Fukuyama e North, Wallis e Weingast, explica-se como os padrões regulares de intercâmbio e interação social –entre atores privados e públicos, e estatais e não-estatais que se estende sobre a brecha que comumente divide ao âmbito da legalidade (“mundo legítimo”) do âmbito da criminalidade (“submundo ilegítimo)– influem no caráter, na forma e na evolução da ordem política. Sugere-se que nas ordens crimilegais onde a criminalidade organizada adquire maior poder político e que os oligopólios da coerção e violência são elementos constitutivos de tais ordens. Este artigo conclui com algumas ideias acerca de como o conceito de crimilegalidade pode ser adotado de maneira útil nos âmbitos da construção da paz e na mitigação da violência não associada aos conflitos armados na América Latina e em outras partes do mundo contemporâneo.

*Descritores:* crime organizado; ordem política; criminalidade; legalidade; ilegalidade; crimilegalidade; construção da paz; violência.

Este artículo es parte de un programa de investigación más amplio sobre la relación entre crimen organizado y (des)orden político, (in)seguridad y violencia en el sur global.<sup>2</sup> Como este número especial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* plantea, hoy en día existe en el mundo una gran preocupación de los gobiernos, las organizaciones multilaterales, la sociedad civil y diversos grupos académicos sobre el creciente alcance de las actividades criminales y el daño institucional y violencia

2 Mientras que el término “sur global” es hoy en día muy popular en ciertas áreas de las ciencias sociales, es también excepcionalmente elástico. Desde principios de la década de 1990, se ha utilizado variadamente como sinónimo de “tercer mundo” y “mundo en vías de desarrollo” (es decir, las regiones de África, Asia, América Latina y Oceanía) en el contexto histórico cambiante de la globalización posterior a la Guerra Fría; un significante de la reestructuración de las relaciones de poder entre el “sur” y “norte” en los órdenes mundiales unipolares o no polares; y como un componente central de un nuevo discurso emancipatorio del “sur” que desafía los *diktats* neoliberales del “norte” y que busca fomentar la cooperación sur-sur para contrarrestar los efectos negativos de la globalización sobre las mayorías pobres y desfavorecidas, quienes también se encuentran en las crecientes bolsas de miseria, desigualdad y pobreza en el norte (Dirlik 2007; López 2007). En mi trabajo utilizo el binario “sur-norte global”, sobre todo como una herramienta para dar cuenta de las diferencias así como las similitudes de los órdenes políticos en las sociedades del “sur” y del “norte”, muchas de las cuales combinan (de diferentes maneras y en distintos grados, sobra decirlo) elementos de órdenes modernos/liberales y tradicionales/patrimoniales. Estas diferencias y similitudes son de particular interés para el estudio de los órdenes crimilegales, que son el tema de este artículo.

que generan. Sin embargo, después de dedicar gran parte de los últimos 15 años a investigar los conflictos violentos, el comercio ilícito (especialmente el tráfico de drogas) y el crimen organizado en varias partes del mundo, incluso como investigador principal y director del programa de América Latina y el Caribe de *International Crisis Group*, con sede en Bogotá, me parece que nuestro conocimiento sobre estos temas sigue siendo escaso. Siguen existiendo grandes preguntas, por ejemplo, acerca de las causas, los motivos y los efectos políticos de diversas formas de violencia organizada –incluyendo la violencia criminal– que no están relacionadas, o solo de manera indirecta, con las dinámicas de las guerras “tradicionales” intraestatales o civiles. Con el objetivo de contribuir al abordaje de este vacío, me pregunto: a) por qué y bajo qué condiciones el crimen organizado adquiere poder político y qué papel juega la violencia en este proceso; y b) en qué formas este “poder criminal” impulsa el surgimiento de órdenes políticos que son distintos tanto de los órdenes liberales/democráticos como de los órdenes tradicionales/patrimoniales.<sup>3</sup>

En las últimas dos décadas, cuando el estudio del crimen organizado comenzó a trascender las fronteras de la criminología y de algunos subcampos de la economía, psicología y sociología, se ha producido una explosión virtual de investigaciones sobre el tema en las ciencias sociales en general. La temática del crimen organizado aparece hoy en las agendas de los estudios sobre seguridad, terrorismo y globalización. También está haciendo cada vez más presencia en las literaturas sobre la economía política internacional, la construcción de paz y de Estado y los Estados “frágiles”, e incluso está empezando a ser considerada por los académicos que trabajan en el campo del desarrollo internacional. De hecho, abordar diversos temas que tienen que ver con la criminalidad organizada es actualmente una línea de trabajo popular y relativamente bien financiada para no pocos científicos sociales y expertos en políticas públicas, incluso en el sur global. Sin embargo, como los estudiosos del crimen organizado han lamentado en varias ocasiones, el campo sigue estando caracterizado por la fragmentación y persisten problemas conceptuales y de definición (Allum y Gilmour 2012).

3 Mi interés en estos temas se remonta a mediados de la década de 1990, cuando empecé mi investigación de posgrado sobre las guerras contra el régimen de Centroamérica, los procesos de paz que pusieron fin a ellas y la reestructuración de las relaciones entre civiles y militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el posconflicto (Schultze-Kraft 2005). Durante los 14 meses de trabajo de campo que realicé en el istmo en el período 1997-1998, me sorprendió el incremento de los niveles de crímenes violentos en El Salvador y Guatemala. Pero al igual que otros compañeros de investigación de los asuntos de América Central, tendía a atribuir esta violencia posconflicto en su mayoría a los problemas asociados con la implementación de los acuerdos de paz y hacer que se mantengan. Entre estos problemas figuraba de manera prominente el reto de hacer que los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) funcionaran, la creación de suficientes puestos de trabajo para los excombatientes, el rápido crecimiento de la población joven de América Central y hacer frente a los problemas de justicia y de derechos humanos que habían quedado sin resolver. Absorbido con estos y otros desafíos inmediatos del posconflicto y preocupado además con el interrogante (normativo) de cómo la incipiente democracia podría echar raíces en los tres países, se plantearon pocas preguntas sobre qué tipo de (des)orden político estaba en realidad emergiendo en el istmo; qué vínculos posiblemente existían entre las altas tasas de criminalidad violenta y el ejercicio de la autoridad política en el contexto del posconflicto; y si la violencia que continuó e incluso se incrementó después del final formal de las guerras no era simplemente de naturaleza criminal, sino que también tenía causas “políticas”.

Hasta el día de hoy, no hay una definición ampliamente aceptada de “crimen organizado” y a menudo los autores no distinguen claramente entre “crimen” o “criminalidad” e “ilegalidad”. Asimismo existe una tendencia a fusionar diferentes tipos de actividades y actores en las narrativas sobre el crimen organizado. No es raro encontrar que “los líderes de las pandillas, los capitanes de la milicia y los capos de la droga” o los señores de la guerra, traficantes de armas, blanqueadores de dinero, guerrilleros y terroristas estén todos agrupados bajo la etiqueta de “crimen organizado” (ver, por ejemplo, Cockayne 2013, 15).<sup>4</sup> Esto podría reflejar el hecho de que gran parte de la investigación sobre el crimen organizado, tanto en el ámbito académico como del desarrollo de políticas públicas, *no* ha sido impulsada por un interés en alcanzar mayores niveles de claridad conceptual o la construcción de teorías, sino ha sido motivada sobre todo por preocupaciones eminentemente prácticas. En un nivel más profundo, también podría apuntar a algunas cuestiones éticas y normativas espinosas en el sentido de que naturalmente no es fácil reconocer que la criminalidad y la ilegalidad podrían ser tan —o más— efectivas (y tal vez incluso legítimas) con respecto a la estructuración de relaciones sociales y políticas y la creación de un orden político que el Estado “legal”, el Estado de derecho y los mecanismos formales de rendición de cuentas, para nombrar las tres instituciones que, de acuerdo con Francis Fukuyama (2014), conforman el orden político liberal-democrático moderno.

28

Sostengo que necesitamos más de un compromiso crítico con algunas de las premisas centrales y principios de los debates actuales sobre el crimen organizado. De manera significativa, discrepo con la narrativa predominante que retrata el crimen organizado en términos de una “criatura” o “entidad” que opera en la búsqueda de la maximización del lucro y que es esencialmente exógena al orden político. Este enfoque da lugar a la percepción del crimen (violento), sobre todo en términos de una amenaza para la seguridad nacional, internacional y humana, una causa e impulsor de los conflictos violentos y un saboteador de la paz. Si bien existe un cierto reconocimiento de que el *Homo Economicus Criminalis* (Duyne et al. 2002; McCarthy 2011) interactúa con la sociedad política y económica, esta relación se suele enmarcar como una en la que los grupos criminales tratan de infiltrar o capturar las organizaciones políticas y las corporaciones privadas por medio del método de plata o plomo: toma nuestro dinero o te mato a tiros. El fundamento de esta estrategia sería facilitar y mantener un entorno de negocios criminales propicio y su eficacia dependería del alcance y el tipo de cooperación que ofrecen las “manzanas podridas” dentro del Estado y la economía legal a las organizaciones criminales.

Informado por mi experiencia como analista político “inmerso” en situaciones de conflicto y posconflicto atravesadas por el crimen organizado, sugiero que necesitamos avanzar en la construcción de un conocimiento más preciso de las dimensiones

<sup>4</sup> Todas las traducciones de fuentes que en su forma original son en inglés corresponden al autor.

y efectos políticos del crimen organizado. La definición de las Naciones Unidas del crimen organizado como un “grupo estructurado de tres o más personas (...) que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener (...) un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (UNODC 2004, 5) deja cierto margen de maniobra a este respecto. Por ejemplo, aunque no contiene un enfoque explícito en la participación oficial o estatal en actividades ilegales, se puede interpretar que la definición de la ONU, en principio, no los descarta. A pesar de ello, poner el énfasis en el crimen organizado como un actor y en su motivación y razón de ser económicas desvía la atención de lo que sugiero constituye un rompecabezas de investigación más desafiante, así como un problema más difícil de resolver para la formulación de políticas públicas: cómo los patrones regulares de intercambio e interacción social que se extienden sobre una división asumida entre los ámbitos de la legalidad (“mundo legítimo”) y criminalidad (“bajo mundo ilegítimo”) influyen en el carácter, la forma y la evolución de los órdenes políticos. Parafraseando a Thomas Risse (2011), estoy interesado en iluminar las “áreas (grises) de estatalidad limitada” (*Areas of Limited Statehood*) que se encuentran en algún lugar a lo largo de un continuo que se extiende desde el mundo “radiante” de la legalidad hasta el mundo “oscuro” de la ilegalidad/criminalidad. Es este dinámico, fluido y hasta el momento insuficientemente entendido ámbito de la “crimilegalidad” el que es de interés primordial para mí.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. En la primera parte, ofrezco una discusión crítica de las perspectivas predominantes que se centran en el crimen organizado como un actor y que tienden a representar el fenómeno como exógeno a los ámbitos “legales” de la vida política y social, y como esencialmente motivado por el deseo de los grupos criminales de maximizar sus ganancias financieras y otros beneficios materiales. Con base en esta discusión, desarrollo en la segunda parte el concepto de crimilegalidad recurriendo al trabajo seminal de Max Weber sobre los sistemas de dominación o asociaciones políticas (*Herrschaftsverbände*) y las contribuciones más recientes de Francis Fukuyama (2014) y Douglas North, John Wallis y Barry Weingast (2009) al estudio de los órdenes políticos y sociales. La sección final proporciona una perspectiva sobre cómo el nuevo concepto de crimilegalidad podría ser empleado de manera útil en las investigaciones sobre desorden político y la construcción de paz y Estado en el sur global.

## Crimen organizado: interrogando las conceptualizaciones convencionales

Comprender el crimen en su forma organizada ha ejercitado muchas mentes a lo largo del último siglo o más. Al igual que destacados cineastas y autores literarios, los académicos también han sido cautivados e intrigados por el mundo del “gran cri-

minal” quien, en palabras de Walter Benjamin, “ha despertado la admiración secreta del público” no a causa de “lo que hace, pero (...) (debido a) la violencia a la que da testimonio” (Benjamin 1996, 239). Sin embargo, en general uno se pregunta cuál de las dos ha sido más efectiva y convincente para llegar al fondo de la problemática del crimen organizado: ¿la ficción o las ciencias sociales?

Esto no es simplemente una pregunta retórica. El estudio del crimen organizado –que hasta no hace mucho tiempo ocupaba principalmente a los organismos oficiales encargados de la aplicación coercitiva de la ley y los departamentos universitarios de criminología, sociología y economía, especialmente en Europa y América del Norte– aún no ha producido un cuerpo coherente y acumulativo de conocimiento sobre la temática. Esto no ha sido ayudado por el hecho de que, por lo general, el campo es todavía considerado un área de interés más bien marginal en las ciencias sociales y que, en las últimas dos décadas, diferentes disciplinas y corrientes de investigación política y social han abordado el tema del crimen organizado de manera bastante *ad hoc* y sin mucha reflexión sobre sus bases conceptuales y metodológicas. De hecho, es cuestionable si es posible hablar de un único y cohesionado campo de investigación académica. A la luz de la fragmentación que continúa caracterizando el estudio del crimen organizado, puede ser más adecuado referirse a una diversidad de enfoques que comparten pocas premisas y objetivos comunes.

Desde aproximadamente la década de 1970, dos escuelas de pensamiento han dominado la investigación académica sobre el crimen organizado. El

enfoque de la elección racional económica (...) sostiene que el crimen organizado y las mafias son una empresa económica específica, una industria que produce, promueve y vende propiedad privada (...). Este enfoque se centra exclusivamente en el rol de estas organizaciones como proveedoras de protección (en otras palabras, la extorsión) (Allum y Gilmour 2012, 9).

Un segundo enfoque se ha centrado en “las variables locales culturales, sociales, económicas, políticas e históricas con el fin de entender el surgimiento de grupos de crimen organizado”. Además, los investigadores han analizado el crimen organizado variadamente como una burocracia, una empresa privada, una institución política y como una red social (transnacional) (Allum y Gilmour 2012, 9).

Si bien difieren claramente en el enfoque y método, estas distintas líneas de investigación tienen en común que, en primer lugar, tienden a percibir el crimen organizado no como un fenómeno social “anormal” o “desviado”. Esto contrasta con los debates de más vieja data –así como con algunas de las contribuciones más recientes– en los que el crimen organizado era enfocado como la representación de una patología social causada por ciertas disfunciones en el desarrollo de las sociedades y Estados modernos (Della Porta 2012). En segundo lugar, el crimen organizado

se conceptualiza comúnmente en términos de un actor social, una “criatura activa” percibida como “amenazante o peligrosa para la sociedad” (Vander Beken 2012, 83). Un tercer denominador común es que “el paradigma prevaleciente del crimen organizado”, como Dwight C. Smith señaló hace más de tres décadas, “se basa en un supuesto acerca de la naturaleza forastera de los grupos del crimen y de que son ellos los que tienen la exclusiva responsabilidad para la existencia del crimen organizado” (Smith 1980, 359).

Por lo tanto, el crimen organizado es conceptualizado esencialmente como un fenómeno social que está separado de, y exógeno a, los ámbitos “legales” y “legítimos” de la vida política y social. Como observa Klaus von Lampe, las

perspectivas predominantes sobre el crimen organizado colocan a las organizaciones criminales en conflicto fundamental con las instituciones legales de la sociedad, especialmente en relación con el concepto de “mafias” que operan globalmente, en lugar de hacer énfasis en las condiciones sociopolíticas subyacentes que conducen al fenómeno conocido como crimen organizado (von Lampe 2001, 103).

En este sentido, el autor nos recuerda de manera útil que “la realidad del crimen organizado consiste en un sinnúmero de aspectos principalmente clandestinos, diversos y complejos del universo social. Estos no encajan naturalmente para formar una entidad fácilmente identificable” (von Lampe 2001, 100).

La falta de consenso sobre el concepto implica que tampoco tenemos una definición única, más ampliamente aceptada de crimen organizado (ver, por ejemplo, Allum y Gilmour 2012; von Lampe 2001; Levi 2014). En el ámbito de la comunidad internacional, el avance más significativo con respecto a encontrar un terreno común es la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Convención de Palermo), que la Asamblea General de la ONU adoptó el 15 de noviembre de 2000 por medio de la resolución A/RES/55/25 y que entró en vigor en 2003. Para febrero de 2016, hay 147 Estados signatarios y 186 Estados parte de la Convención. En el artículo 2, el tratado internacional ofrece las siguientes definiciones de “grupo delictivo organizado” y “delito grave”:

a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave (UNODC 2004, 5).

Este lenguaje es lo suficientemente flexible como para permitir una variedad de interpretaciones del crimen organizado. Por ejemplo, la Convención no especifica si el “grupo estructurado de tres o más personas” que necesariamente ha de existir si la etiqueta crimen organizado se va a aplicar se refiere solamente a las personas naturales y privadas o si se podría incluir también a las personas jurídicas y los funcionarios públicos. Esto no es un asunto de importancia marginal ya que apunta a la posibilidad de que las actividades del crimen organizado pueden implicar grupos de individuos que no son portadores de algún cargo y/o responsabilidad pública sino también aquellos que sí lo son. Nos permite además concebir al crimen organizado abarcando la brecha entre lo privado y lo público, que es uno de los temas centrales de este artículo. A pesar de ello, la definición de la Convención de crimen organizado sigue siendo limitada en su alcance porque refleja solo una de las concepciones mencionadas anteriormente: el crimen organizado es representado como un actor (“un grupo estructurado de tres o más personas”) que en el mejor estilo del *Homo Economicus* neoclásico está ante todo interesado en garantizar el “beneficio económico u otro beneficio de orden material” mediante la persecución de las actividades económicas que están en contravención a la ley establecida.

Sin duda, esta concepción de crimen organizado no debe descartarse como totalmente equivocada. Sería erróneo negar la dimensión y motivación económica –“codicia” (*greed*)– de las actividades de los grupos criminales organizados que han sido documentados en detalle (ver, por ejemplo, Costa 2010; Fiorentini y Peltzman 1995; Skaperdas 2001). Sin embargo, creo que hay que ir más allá de la concepción del crimen organizado esencialmente como un “negocio criminal” o de entender sus aspectos políticos en función de los objetivos de los grupos criminales para maximizar sus ganancias financieras y materiales. Sugiero que hay buenas razones para sostener que hay más aspectos del crimen en su forma organizada que se deben considerar: en algunas partes del sur global, el fenómeno de hecho ha pasado de operar en los márgenes del orden político para convertirse en una parte integral del mismo. Es a esta cuestión fundamental a la cual ahora me dirijo.

## Crimen organizado, orden político y crimilegalidad

Que las actividades de las organizaciones criminales pueden tener efectos sobre las instituciones políticas y que sus estructuras organizativas pueden asumir rasgos políticos no es una observación novedosa. En este sentido, se ha escrito mucho sobre las capacidades y estrategias de las organizaciones criminales grandes y poderosas, en particular, sobre las mafias italianas y otras contemporáneas, para llenar los vacíos de regulación generados por los Estados débiles e ineficaces (ver, por ejemplo, Galeotti 2005; Gambetta 1996; Lupsha 1996; Paoli 2005; Skaperdas 2001). Recientemente

los autores han comenzado a centrarse en cómo los grupos criminales organizados, especialmente en América Latina, están “infiltrando”, “cooptando” y “capturando” las instituciones estatales, las cuales pueden resultar ser objeto de reconfiguración (Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán 2012; López 2010).<sup>5</sup> Estos procesos se manifiestan en una variedad de maneras, incluso mediante el establecimiento de mecanismos y procesos de “gobernanza criminal” (Arias 2006) y de “mediación entre los intereses de las áreas dominadas por las instituciones del Estado y los intereses de los espacios sociales que son dominados por instituciones que surgen del narcotráfico” (Duncan 2014b, 14); o el financiamiento de las máquinas electorales por las organizaciones de narcotráfico (Casas-Zamora 2013). Otras investigaciones han abordado la dimensión “política” del crimen organizado centrándose en las prácticas criminales e ilegales de los mismos Estados, incluyendo los actos de “gran corrupción” en el sector público. Esto ha dado como resultado el desarrollo de una variedad de conceptos, tales como “crimen organizado por el Estado” (*State-Organized Crime*) (Chambliss 1989); “crimen de los poderosos” (*Power Crime*) (Ruggiero y Welch 2009); “Estados mafia” (*Mafia States*) (Naím 2012); “regímenes de fusión” (*Fusion Regimes*) (Reno 2009); “Estados criminalizados” (*Criminalized States*) (Bayart et al. 1999); y “parapolítica” (*Parapolitics*) (Wilson 2009).

Tal vez la más influyente entre los círculos internacionales de agencias de aplicación coercitiva de la ley y de desarrollo de políticas públicas ha sido una tercera corriente de pensamiento que ve el crimen organizado como una seria amenaza para la seguridad de los Estados, pero también para la seguridad y el desarrollo humano e incluso la estabilidad de todo el sistema internacional (ver, por ejemplo, Cockayne 2013; Edwards y Gill 2003; Godson 2007; Heine y Thakur 2011; Naylor 1995; Shelley 1995; UNODC 2005, 2010; Williams y Baudin-O’Haydon 2002; Banco Mundial 2011). Estos escenarios de amenaza tienden a ser desarrollados en conjunto con el análisis de los procesos de intensificación de la globalización

en los que las organizaciones criminales transnacionales y las redes de tráfico se aprovechan de las debilidades institucionales y de otro tipo de los Estados con fines económicos ilícitos, burlándose de la soberanía nacional al operar a través de fronteras internacionales, enfrentando una jurisdicción nacional contra otra, y usando la violencia para regular los mercados negros globales (Schultze-Kraft 2014, 8).

La noción de una amenaza creciente planteada por los grupos criminales que operan en redes internacionales se basa además en la realidad de que desde el fin de la Guerra Fría los límites entre, y las identidades de, las organizaciones criminales y de los grupos de insurgentes, terroristas, paramilitares y vigilantes se han vuelto cada vez más borrosos (Kaldor 2012; Schultze-Kraft y Hinkle 2014).

5 Para una discusión crítica de los enfoques de Claudia López y Luis Garay, ver González (2014).

Este artículo no es el lugar para abordar de manera sistemática estas literaturas diversas. Lo que quiero resaltar, sin embargo, es que estas o tienden a aferrarse a la idea antes mencionada de la “naturaleza forastera de los grupos criminales” (Smith 1980, 359) que operan desde los márgenes del orden político establecido; o van al otro extremo, localizando el *fons et origo* del poder político del crimen organizado en el seno del Estado. Esto deja poco espacio para avanzar en una comprensión más clara y precisa de las dimensiones políticas de la criminalidad organizada y de cómo las organizaciones criminales son parte de y dan forma a los órdenes políticos. Sugiero que, en lugar de mantener una “visión dicotómica del crimen organizado y la sociedad (y el Estado)” (von Lampe 2001, 103), es más pertinente analizar cómo interactúan. Esta perspectiva permite ampliar el campo cognitivo y desarrollar el concepto de “crimilegalidad”.

Basándome libremente en la obra de Marcus Felson (2006) y Adam Edwards y Michael Levi (2008), percibo a la crimilegalidad como un conjunto de patrones regulares de intercambio e interacción social entre el Estado y actores no estatales, públicos y privados que se sitúan en los márgenes de, o están flagrantemente en contravención a la ley establecida en un lugar y momento dado. Estos intercambios e interacciones sociales están situados en las zonas grises que se encuentran en algún lugar del continuo que se extiende desde el ámbito de la legalidad hasta el de la criminalidad. Si bien estos intercambios e interacciones pueden estar –y en realidad lo están a menudo– orientados a generar ganancias económicas privadas, individuales o colectivas, también producen legitimidad, exoneración judicial y, en última instancia, orden político y social. Contrastando crimilegalidad con la noción de orden racional/legal de Weber e interrogando las explicaciones recientes de Francis Fukuyama y Douglass North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast,<sup>6</sup> sugiero que especialmente en los países de ingresos medios y en transición en el sur global, la crimilegalidad está emergiendo como una característica central del orden político y social.

### *Tres perspectivas sobre el orden político*

En la concepción de Weber, los sistemas modernos de dominación o asociaciones políticas (*Herrschaftsverbände*) –lo que hoy se conoce más comúnmente como “órdenes políticos”– están legitimados por una “creencia en la legalidad de las normas promulgadas y el derecho de los elevados a la autoridad en virtud de tales reglas para emitir mandatos (autoridad legal)” (Weber 1978, 215). En ausencia de legalidad, un

6 Fukuyama (2011; 2014) y North, Wallis y Weingast (2009). Si bien emplean diferentes lentes analíticos, estas narrativas tienen en común que son a) desarrolladas con base en relatos históricos de largo alcance, b) inspiradas por la creencia en la centralidad de las instituciones en la producción de orden político y c) influenciadas por la teoría seminal de Max Weber sobre el Estado moderno. Se diferencian en la medida en que Fukuyama adopta las ideas de Weber sin reservas, mientras que North, Wallis y Weingast forjan sus argumentos en un diálogo crítico con ellas.

orden político puede llegar a perder legitimidad y se vuelve vulnerable a decaer y a descomponerse. Mientras la legalidad constituye el fundamento de un orden político racional/legal (a diferencia de los órdenes políticos basados en la autoridad “tradicional” o “carismática”), es imposible concebir tal orden sin tener en cuenta la violencia y la coerción. Un “orden legal”, escribe Weber,

se puede decir que existe allí donde los medios coercitivos, de tipo físico o psicológico, están disponibles; es decir, dondequiera que se encuentren a disposición de una o más personas que estén dispuestos a utilizarlas (...); dondequiera que encontremos una consociación dedicada específicamente al propósito de “coerción legal” (Weber 1978, 317).

En otras palabras, el empleo de los “medios coercitivos” sancionados legalmente es una prerrogativa exclusiva del Estado, que tiene el “monopolio del uso legítimo de la fuerza” (Weber 1946).

Las ideas de Weber hacen eco en la narrativa reciente de Fukuyama sobre orden político: “el milagro de la política moderna es que podemos tener órdenes políticos que son a la vez fuertes y capaces y sin embargo están obligados a actuar dentro de los parámetros establecidos por la ley y la elección democrática” (Fukuyama 2014, 25). Este “milagro”, explica él, es debido a la emergencia –a raíz de las revoluciones americana y francesa a finales del siglo XVIII– de un orden político que combina un Estado fuerte en el sentido weberiano, el Estado de derecho y la rendición de cuentas procesal, es decir, las tres instituciones que hoy conforman las democracias liberales avanzadas de Occidente. El resto del mundo, por así decirlo, está destinado a sufrir en diferentes grados de patrimonialismo y un “déficit político”, “no de Estados, sino de Estados modernos que son capaces, impersonales, bien organizados y autónomos” (Fukuyama 2014, 38). Sin tal Estado, según Fukuyama, el Estado de derecho, la rendición de cuentas y la democracia son, estrictamente hablando, imposibles de obtener. En esta concepción de orden político sustantiva y cargada normativamente, el control de la violencia se conceptualiza como una función de la creación de autoridad estatal centralizada que detenta el monopolio en el uso de la fuerza.<sup>7</sup>

A pesar de que abordan la cuestión de orden social –es decir, “los patrones de organización social” (North et al. 2009, 1)– desde un ángulo algo diferente, North, Wallis y Weingast llegan esencialmente a la misma conclusión que Fukuyama. En contraste con este último, sin embargo, los primeros se abstienen de asignar *ex ante* algunos atributos sustantivos y normativos a los órdenes sociales, que se “caracterizan por la forma en que las sociedades construyen las instituciones que apoyan la existen-

7 Siguiendo los pasos de su difunto maestro, Samuel P. Huntington, Fukuyama es inquebrantable en su tratamiento normativo de la “necesidad práctica y moral para todas las sociedades” de “un sistema político que descansa sobre un equilibrio entre el Estado, la ley y la rendición de cuentas”. Según el autor, “el desarrollo de estos tres conjuntos de instituciones se convierte en un requisito universal para todas las sociedades humanas a través del tiempo” (Fukuyama 2014, 37).

cia de formas específicas de organización humana, las formas en que las sociedades limitan o abren el acceso a esas organizaciones, y a través de los incentivos creados por el patrón de organización” (North et al. 2009, 1). En esta concepción institucionalista, se puede distinguir dos tipos de órdenes sociales: los órdenes de acceso limitado o Estados naturales y los órdenes de acceso abierto. Los Estados naturales han sido históricamente la forma dominante de orden social desde los comienzos de la historia humana registrada hace unos cinco a 10 milenios. Incluso hoy en día solo “15 por ciento de la población mundial vive en las sociedades de acceso abierto (...), el otro 85 por ciento vive en Estados naturales” (North et al. 2009, xii).

La diferencia fundamental entre estos dos tipos de orden social —que se correlacionan de manera bastante clara con la distinción que hace Fukuyama entre los órdenes liberales/democráticos y patrimoniales— es que en los Estados naturales el acceso a las organizaciones es limitado a grupos de élite y la capacidad de utilizar la violencia se dispersa entre varias élites que forman una coalición política dominante. Para convertirse en sociedades de acceso abierto, los Estados naturales tienen que cumplir “tres condiciones escalón (*doorstep conditions*) que hacen posible la creación de relaciones impersonales entre la élite: 1) Estado de derecho para las élites; 2) formas de organizaciones públicas y privadas de élite de duración perpetua, entre ellas el propio Estado; y 3) control político consolidado de las Fuerzas Armadas” (North et al. 2009, 22).

A diferencia de Fukuyama (y Weber 1978), North, Wallis y Weingast no asumen que el monopolio del Estado sobre el uso de la violencia históricamente resultó de las guerras entre los Estados europeos que ya estaban en camino a establecer la autoridad política centralizada. Por el contrario, “comienzan con la suposición de la violencia dispersa” y “argumentan que estos Estados alcanzan el monopolio de la violencia solo al final del proceso de completar las condiciones escalón a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX” (North et al. 2009, 242). En este sentido, los órdenes sociales modernos surgen debido a que una coalición dominante de las élites se las arregla para limitar el uso de la violencia entre sí a través de la creación de conjuntos particulares de instituciones y organizaciones, y no a través de la competencia militar entre los Estados que, en el proceso, se ven obligados a centralizar el control sobre los medios de violencia con el fin de sobrevivir.

### *Órdenes criminales*

Con un énfasis ligeramente diferente, las tres narrativas discutidas anteriormente resaltan que el (Estado de) derecho es un componente central de un orden político “moderno”. Un Estado de legalidad y el empleo legalmente sancionado de la fuerza por una autoridad política centralizada no se consideran condiciones necesarias para la existencia de otros tipos de órdenes, etiquetados como “patrimonial” (Weber y

Fukuyama) o “Estados naturales” (Norte, Wallis y Weingast). En cambio, este tipo de órdenes políticos alternativos se erigen sobre la base de autoridad “tradicional” o “carismática” (Weber), el patronazgo y los sistemas de clientelismo (Fukuyama), y la dispersión de los medios de violencia en un “Estado natural” entre los grupos de élite que forman una coalición dominante que se apoya en las relaciones personales y limita el acceso de los individuos a las organizaciones públicas y privadas (Norte, Wallis y Weingast). Aunque los autores no se involucran con el tema de la criminalidad, se puede suponer que ellos interpretarían la expansión de actividades criminales organizadas en el sur global como manifestaciones de la constitución particular y el funcionamiento de órdenes políticos premodernos y patrimoniales o de Estados naturales.

Ahora, en lugar de aferrarse a concepciones binarias de órdenes políticos “modernos” y “no modernos”, sugiero regresar a la idea original de Weber del orden racional/legal, como se describió brevemente, sin poner la mira, sin embargo, en “legalidad” sino en su opuesto, es decir, “ilegalidad” y “criminalidad”. Las preguntas que surgen son, por lo tanto, si es posible concebir órdenes políticos que se basen en la ilegalidad y la criminalidad y no en la legalidad como principios ordenadores, y si la legalidad y la ilegalidad/criminalidad pueden coexistir —y de hecho lo hacen— a lo largo de un continuo que abarca la brecha asumida entre los dos ámbitos. Sostengo que es este tipo de orden político, el orden crimilegal, el que se encuentra hoy en emergencia en muchas partes del sur global, particularmente en los países de ingresos medios y en transición, así como en las zonas desfavorecidas y marginadas de los Estados del norte.<sup>8</sup> Un orden crimilegal no es ni “moderno” ni “no moderno”, sino que combina e integra elementos de ambos. Es en estos órdenes criminales que el crimen organizado adquiere su mayor poder político. Instituciones y organizaciones “legales” coexisten e interactúan con las “ilegales” y “criminales”. Las dispensas constitucionales y legales formales coexisten e interactúan con el patrimonialismo y el clientelismo. Los patrones regulares de intercambio social y la interacción que tiene lugar en las zonas grises que se encuentran entre la legalidad y la ilegalidad/criminalidad crean su propia “ley”. La crimilegalidad crea crimilegitimidad.

La violencia y la coerción juegan un papel importante en estos procesos. La “coerción legal” en un sentido weberiano no es ejercida por un solo agente —el Estado— que reclama si en realidad no retiene el “monopolio del uso legítimo de la fuerza”. Por el contrario, una variedad de ejecutores estatales y no estatales, incluidas las organizaciones criminales, participan en la formación de oligopolios de la coerción y

8 Mi hipótesis es que los países de ingresos medios y en transición son particularmente propensos a desarrollar órdenes criminales porque a) en comparación con los Estados “frágiles” o “fallidos” estos tienden a estar dotados de instituciones centrales del Estado relativamente fuertes, aunque no necesariamente muy eficaces y legítimas; b) sus sociedades se caracterizan generalmente por altos niveles de desigualdad socioeconómica; y c) están buscando activamente y de manera agresiva la inserción en los procesos de globalización económica, aunque desde una posición subalterna, incluso con respecto a participar en todo tipo de comercio global ilícito e ilegal. En mi opinión, este tema es un campo importante para futuras investigaciones sobre los órdenes criminales.

violencia, que operan tanto en el ámbito central/nacional y local/subnacional, pero pueden tomar diferentes formas y pueden estar integrados por diferentes tipos de actores sociales y políticos. Los órdenes criminales por lo tanto no se caracterizan principalmente por “mafias (que) pretenden imponer órdenes sociales en los espacios periféricos de la sociedad (...) (convirtiéndose así en) rivales del Estado” (Duncan 2014a, 19). Al mismo tiempo, tampoco es principalmente el caso de que la capacidad de “las mafias para la regulación de la sociedad es esencialmente el resultado de su poder coercitivo” (Duncan 2014a, 19). Sugiero en cambio que, en los órdenes criminales, la violencia y la coerción deben ser vistas como una función del surgimiento, la existencia o la ruptura de un equilibrio político entre una serie de actores estatales y no estatales, públicos y privados, con acceso a recursos políticos y económicos significativos –incluidas las organizaciones criminales– que están anclados en diferentes puntos del continuo que se extiende desde el ámbito de la legalidad hasta el de la ilegalidad/criminalidad. Con respecto al nivel de violencia que afecta los órdenes criminales, mi hipótesis es que es probable que sea mayor durante el surgimiento y la desintegración de un equilibrio político e inferior, aunque no está ausente mientras el equilibrio se mantiene estable.<sup>9</sup>

38

### A modo de conclusión: la adopción del concepto de criminalidad en la investigación sobre la construcción de paz y la mitigación de violencia

Para ser claros, la esencia del concepto de criminalidad es política, no legal. Desafía a repensar las premisas y principios fundamentales de los enfoques convencionales para el estudio del orden político y el cambio político en el sur global, y de los efectos que las actividades criminales organizadas tienen en el Estado, el Estado de derecho, la rendición de cuentas, la gobernanza y la democracia. Comprender los estados de criminalidad podría proporcionar una base útil para el desarrollo de políticas públicas más eficaces para abordar algunos de los problemas más difíciles de nuestro tiempo, como la inseguridad humana generalizada, la “gran” corrupción en el sector público y privado, y el aumento de la desigualdad socioeconómica. En referencia a dos campos interconectados de investigación con los que me he comprometido en los últimos años –construcción de paz y la mitigación de violencia en entornos en los que el crimen organizado es ubicuo (Schultze-Kraft y Hinkle 2014; Schultze-Kraft y Morina 2014; Schultze-Kraft 2014, 2013a, 2013b, 2012; International Crisis Group 2010, 2009)–, esta sección final ofrece algunas ideas sobre cómo el enfoque podría

<sup>9</sup> Este argumento se inspira en trabajos recientes sobre las “coaliciones políticas” (*Political Settlements*) y los “pactos de aprovisionamiento” (*Provisioning Pacts*) (ver, por ejemplo, Schultze-Kraft y Hinkle 2014; Slater 2010) y aún requiere de ser desarrollado.

arrojar una nueva luz sobre el tema de este número especial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*: el nexo entre la política y la criminalidad violenta.

En términos generales, los debates académicos y políticos acerca de la construcción de paz y, de fecha más reciente, la “mitigación de la violencia no asociada a los conflictos armados” (Schultze-Kraft y Hinkle 2014), se han encontrado con el reto de entender el fenómeno de la criminalidad organizada. Mientras que las literaturas sobre hacer y construir la paz reconocen tácitamente que en muchas situaciones de conflicto posterior a la Guerra Fría, las organizaciones y redes criminales han sido un “problema” grave, ya sea porque alimentan los conflictos internos o porque sabotean la paz una vez que se ha llegado a un acuerdo, hasta el momento ha habido relativamente poco esfuerzo sistemático para explicar de qué manera la criminalidad organizada específicamente afecta el surgimiento, la evolución y (no) solución de los conflictos armados internos, y qué papel desempeñan las organizaciones criminales y sus intereses en la construcción de un orden en el posconflicto. Hasta el momento, tampoco hay mucho consenso sobre si el aparato internacional existente para hacer la paz y consolidarla debe comprometerse con el espinoso asunto de la criminalidad organizada, y cuando lo hace, cómo se podría hacer esto de manera efectiva (ver, por ejemplo, Kemp et al. 2013).

En el caso de la mitigación de la violencia, que aplica a situaciones en las que la violencia organizada no es necesariamente equivalente a la existencia de una “guerra civil” u otro tipo convencional de conflicto armado interno –considérese Brasil, Honduras, India, Jamaica, Kenia, México y Sudáfrica, por ejemplo–, este problema arroja desafíos aún más grandes. La violencia potencialmente devastadora de un tipo criminal tiene una lógica diferente a la violencia que caracteriza los conflictos armados intraestatales, incluso si el conflicto es “criminalizado”.<sup>10</sup> La violencia criminal, como la denominada “guerra de las drogas” que actualmente está librándose en varios países de América Latina, se percibe comúnmente como carente de cualquier causa política o de otro “objetivo” y motivada en su totalidad por la “codicia”. En tales casos, los observadores y los que toman las decisiones han estado debatiendo –en general sin mucho éxito– la cuestión de si las negociaciones con los grupos que causan la violencia podrían ayudar a reducir los niveles de violencia, cuál sería el foco de tales negociaciones y quién haría la negociación, tanto del lado del Estado como del lado de las organizaciones criminales (Neumann 2007; Spector 2004; Wennmann 2014). Encontrar respuestas a estas preguntas difíciles se hace aún más complicado debido a la ausencia de un marco internacional así como de directrices y procedimientos establecidos sobre la manera de hacer frente a este problema.<sup>11</sup>

Sugiero que, con respecto tanto a la construcción de paz como a la mitigación de la violencia no asociada con los conflictos armados en lugares donde el crimen orga-

10 Como es el caso en Colombia, por ejemplo.

11 Las excepciones pioneras son la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de la Unión Europea para el fortalecimiento del Estado de derecho en Kosovo (EULEX, en inglés).

nizado ha ganado mucho espacio, la investigación académica y el desarrollo de políticas podrían reforzarse mediante la adopción del concepto de crimilegalidad. Como he señalado en este artículo, un enfoque de este tipo permitiría una comprensión más precisa y detallada de las dimensiones políticas de la criminalidad organizada y de cómo las organizaciones criminales dan forma a los órdenes políticos e impactan los procesos de construcción de paz y mitigación de violencia. Desde este punto de vista, la criminalidad organizada no se conceptualiza como una amenaza “forastera” a la paz ni como un obstáculo exógeno a la construcción de un orden político que esté menos inclinado hacia la violencia, sino como una manifestación del enorme reto de mover una sociedad a lo largo del continuo legalidad/criminalidad, de modo que poco a poco se acerque más al extremo de la legalidad. A manera de hipótesis, planteo que este movimiento depende de la transformación de los patrones regulares de intercambio e interacción social entre los actores estatales y no estatales, públicos y privados, que se encuentran en los márgenes o flagrantemente en contravención del “derecho legalmente establecido” y que están ubicados en las zonas grises de la estatalidad limitada que se encuentra entre los ámbitos de la legalidad y la ilegalidad/criminalidad. Las preguntas cruciales que se plantean por lo tanto son: ¿quién debería dirigir esta transformación, es decir, qué tipo de gobernanza permitiría a las sociedades hacer la transición de la ilegalidad/criminalidad hacia la legalidad a lo largo del continuo de crimilegalidad? ¿De qué ley estaríamos hablando? ¿Cómo podrían la violencia y la coerción ser monopolizadas en formas legítimas y efectivas en este tipo de escenarios de transición?

40

## Bibliografía

- Allum, Felia y Stan Gilmour. 2012. “Introduction”. En *The Routledge Handbook on Transnational Organized Crime*, editado por Felia Allum y Stan Gilmour, 1-16. Londres y Nueva York: Routledge.
- Arias, Desmond. 2006. “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”. *Journal of Latin American Studies* 38: 293-325.
- Banco Mundial. 2011. *World Development Report 2011*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bayart, Jean-Francois, Stephen Ellis y Beatrice Hibou. 1999. *The Criminalization of the State in Africa*. Bloomington Indiana: Indiana University Press.
- Benjamin, Walter. 1996. *Walter Benjamin: Selected Writings, Volume 1: 1913-1926*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Casas-Zamora, Kevin, ed. 2013. *Dangerous Liaisons. Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Chambliss, William. 1989. "State-Organized Crime". *Criminology* 27 (2): 183-208.
- Cockayne, James. 2013. "Chasing Shadows". *The RUSI Journal* 158 (2): 10-24.
- Costa, Antonio. 2010. "The Economics of Crime: A Discipline to be Invented and a Nobel Prize to be Awarded". *Journal of Policy Modeling* 32: 648-661.
- Della Porta, Donatella. 2012. "Foreword". En *The Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, editado por Felicia Allum y Stan Gilmour, xiii-xiv. Londres y Nueva York: Routledge.
- Dirlik, Arif. 2007. "Global South: Predicament and Promise". *The Global South* 1: 12-23.
- Duncan, Gustavo. 2014a. "Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico". *Latin American Perspectives* 195 (2): 18-42.
- \_\_\_\_\_. 2014b. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Duynne, Petrus, Klaus von Lampe y Nikos Passas, eds. 2002. *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Edwards, Adam y Michael Levi. 2008. "Researching the Organization of Serious Crime". *Criminology and Criminal Justice* 8 (4): 363-388.
- Edwards, Adam y Peter Gill, eds. 2003. *Transnational Organized Crime. Perspectives on Global Security*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Felson, Marcus. 2006. "The Ecosystem of Organized Crime". Ponencia presentada en *HEUNI 25<sup>th</sup> Anniversary Lecture*. Helsinki: Helsinki Institute for Crime Prevention and Control, 5 de octubre.
- Fiorentini, Gianluca y Sam Peltzman, eds. 1995. *The Economics of Organized Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Londres: Profile Books.
- \_\_\_\_\_. 2011. *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Londres: Profile Books.
- Galeotti, Mark. 2005. *Global Crime Today. The Changing Face of Organized Crime*. Londres: Routledge.
- Gambetta, Diego. 1996. *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Garay-Salamanca, Luis y Eduardo Salcedo-Albarán. 2012. "Institutional Impact of Criminal Networks in Colombia and Mexico". *Crime, Law & Social Change* 57: 177-194.
- Godson, Roy. 2007. "Crisis of Governance: Devising Strategy to Counter International Organized Crime". *Terrorism and Political Violence* 6 (2): 163-177.
- González G., Fernán. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: ODECOFI / CINEP.
- Heine, Jorge y Ramesh Thakur, eds. 2011. *The Dark Side of Globalization*. Nueva York: United Nations University Press.

- International Crisis Group. 2010. "Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity". *Latin America/Caribbean Report* 33. Bogotá y Bruselas, 22 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Uribe's Possible Third Term and Conflict Resolution in Colombia". *Latin America Report* 31. Bogotá y Bruselas, 18 de diciembre.
- Kaldor, Mary. 2012. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity.
- Kemp, Walter, Mark Shaw y Arthur Boutellis. 2013. *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?* Nueva York: International Peace Institute.
- Levi, Michael. 2014. "Thinking about Organized Crime". *The RUSI Journal* 159 (1): 6-14.
- López, Alfred. 2007. "Introduction: the (Post) Global South". *The Global South* 1 (1): 1-11.
- López H., Claudia. 2010. "La 'refundación de la patria', de la teoría a la evidencia". En *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, editado por Claudia López H., 29-78. Bogotá: Debate.
- Lupsha, Peter. 1996. "Transnational Organized Crime versus the Nation-State". *Transnational Organized Crime* 2 (1): 21-48.
- McCarthy, Dennis. 2011. *An Economic History of Organized Crime*. Londres: Routledge.
- Naím, Moisés. 2012. "Mafia States". *Foreign Affairs* 91 (3): 100-111.
- Naylor, Thomas. 1995. "From Cold War to Crime War: The Search for a New 'National Security' Threat". *Transnational Organized Crime* 1 (4): 37-56.
- Neumann, Peter. 2007. "Negotiating with Terrorists". *Foreign Affairs* 86 (1): 128-138.
- North, Douglass, John Wallis y Barry Weingast. 2009. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paoli, Letizia. 2005. "Italian Organized Crime: Mafia Associations and Criminal Enterprises". *Global Crime* 6 (1): 19-31.
- Reno, William. 2009. "Illicit Commerce in Peripheral States". En *Crime and the Global Political Economy*, editado por Richard Friman, 67-84. Londres: Lynne Rienner.
- Risse, Thomas. 2011. "Governance in Areas of Limited Statehood: Introduction and Overview". En *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, editado por Thomas Risse, 1-38, Nueva York: Columbia University Press.
- Ruggiero, Vincenzo y Mark Welch. 2009. "Power Crime". *Crime, Law and Social Change* 51 (3-4): 297-301.
- Schultze-Kraft, Markus. 2014. "Getting Real About an Illicit 'External Stressor': Transnational Cocaine Trafficking through West Africa". *IDS Evidence Report* 72. Brighton: Institute of Development Studies.

- Schultze-Kraft, Markus. 2013a. "External Stresses and Violence Mitigation in Fragile Contexts: Setting the Stage for Policy Analysis". *IDS Evidence Report 36*. Brighton: Institute of Development Studies.
- \_\_\_\_\_. 2013b. "Nigeria's Post-1999 Political Settlement and Violence Mitigation in the Niger Delta". *IDS Evidence Report 5*. Brighton: Institute of Development Studies.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Security and the Rule of Law in Colombia and Guatemala: Priorities, Trade-Offs and Interdependencies". *Hague Journal on the Rule of Law* 4: 135-157.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Pacificación y poder civil. Las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el posconflicto*. Bogotá: Norma.
- Schultze-Kraft, Markus y Engjellushe Morina. 2014. "Decentralization and Accountability in War-to-Peace Transitions: The Case of Kosovo". *IDS Bulletin* 45: 92-104.
- Schultze-Kraft, Markus y Scott Hinkle. 2014. "Toward Effective Violence Mitigation: Transforming Political Settlements". *IDS Evidence Report 101*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Shelley, Louise. 1995. "Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?" *Journal of International Affairs* 48 (2): 463-489.
- Skaperdas, Stergios. 2001. "The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection Where the State Does Not". *Economics of Governance* 2 (3): 173-202.
- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power. Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Smith, Dwight. 1980. "Paragons, Pariahs, and Pirates. A Spectrum-Based Theory of Enterprise". *Crime & Delinquency* 26 (julio): 358-386.
- Spector, Bertram. 2004. "Negotiating with Villains Revisited: Research Note". *International Negotiation* 8: 613-621.
- United Nations Office on Drugs and Crimen (UNODC). 2010. *Crime and Instability: Case Studies of Transnational Threats*. Viena: UNODC.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Transnational Organized Crime in the West African Region*. Viena: UNODC.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Vander Beken, Tom. 2012. "The Many Faces of Organized Crime in Europe, and its Assessment". En *The Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, editado por Felia Allum y Stan Gilmour, 83-96. Londres y Nueva York: Routledge.
- Von Lampe, Klaus. 2001. "Not a Process of Enlightenment: The Conceptual History of Organized Crime in Germany and the United States of America". *Forum on Crime and Society* 1 (2): 99-116.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*, editado por Guenther Roth y Claus Wittich. Berkeley, Los Ángeles y Londres: University of California Press.

- 
- Weber, Max. 1946. "Politics as a Vocation". En *Essays in Sociology*, editado por Hans Heinrich Gerth y Charles Wright Mills, 26-45. Nueva York: Macmillan.
- Wennmann, Achim. 2014. "Negotiated Exits from Organized Crime? Building Peace in Conflict and Crime-affected Contexts". *Negotiation Journal* 30 (3) (junio): 255-273.
- Williams, Phil y Gregory Baudin-O'Hayon. 2002. "Global Governance, Transnational Organized Crime and Money Laundering". En *Governing Globalization*, editado por Anthony McGrew y David Held, 127-144. Cambridge, RU: Polity Press.
- Wilson, Eric. 2009. "Deconstructing the Shadows." En *Government of the Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty*, editado por Eric Wilson, 13-55. Londres: Pluto Press.

## Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe

*Institutions, Criminal Violence and Interdependence: The Narrow Path of Development in Latin America and the Caribbean*

*Instituições, violência criminal e interdependência: o caminho limitado do desenvolvimento na América Latina e no Caribe*

Rogelio Madrueño\*

Fecha de recepción: septiembre de 2015

Fecha de aceptación: marzo de 2016

### Resumen

El objetivo de este artículo es adentrarse en las complejidades del cambio económico y social desde una perspectiva global, dando énfasis a la región de América Latina y el Caribe (ALC). La literatura especializada en este campo ha reconocido la importancia del cambio institucional como factor esencial en la explicación del crecimiento económico de largo plazo. No obstante, su narrativa no ha incorporado plenamente la relevancia de la interdependencia desde una perspectiva dinámica, que es una parte integral del cambio social, económico e institucional en el corto, mediano y largo plazo. El artículo intenta dar luz sobre aspectos y factores centrales en este ámbito, a partir de un enfoque multidimensional en donde la relación entre violencia criminal, instituciones e interdependencia es un factor clave. Para ello, se ofrece un marco analítico adecuado a esta lógica, así como un análisis empírico del impacto de la delincuencia y la violencia criminal en la dinámica de crecimiento per cápita de la economía global, subrayando el caso de ALC en el período 1990-2010.

*Descriptor:* crecimiento económico; economía política; modelos econométricos; América Latina y el Caribe; instituciones formales e informales.

### Abstract

The objective of this article is to examine the complexities of economic and social change from a global perspective with a focus on Latin American and the Caribbean. The academic literature in this area has emphasized the importance of institutional change as a central factor underlying economic growth

**Rogelio Madrueño.** Doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Relaciones Internacionales, Instituto Ortega y Gasset, Madrid. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En la actualidad es investigador asociado del Ibero-America Institute for Economic Research de la Universidad de Göttingen, Alemania.  
✉ [rmadrueño@gmail.com](mailto:rmadrueño@gmail.com)

\*El autor agradece a los evaluadores/as anónimos y al equipo editorial de Íconos por sus sugerentes y constructivos comentarios, así como a Sergio Tezanos Vázquez por sus aportaciones a una versión preliminar de este artículo.

over the long term. However the thrust behind this literature has not fully incorporated the relevance of interdependence from a dynamic perspective. Interdependence emphasizes the integral nature of social, economic and institutional transformation over the short, medium and long terms. This article attempts to shed light on central aspects and factors of surrounding crime and development from a multi-dimensional perspective in which the relationship between criminal violence, institutions and interdependence are key factors. An analytical framework is presented in conjunction with an empirical analysis on the impacts of criminal delinquency and criminal violence on the dynamics of economic growth per capita of the global economy, underlining the case of the Latin American and Caribbean region between 1990-2010.

*Keywords:* economic growth; political economy; econometric models; Latin American and the Caribbean; formal and informal institutions.

### Resumo

O objetivo deste artigo é entranhar-se nas complexidades da mudança econômica e social desde uma perspectiva global, com ênfase na região da América Latina e do Caribe (ALC). A literatura especializada neste campo tem reconhecido a importância da mudança institucional como fator essencial na explicação do crescimento econômico de longo prazo. Entretanto, sua narrativa não incorporou plenamente a relevância da interdependência desde uma perspectiva dinâmica, que é uma parte integral da mudança social, econômica e institucional a curto, médio e longo prazo. O artigo tenta visibilizar os aspectos e fatores centrais neste âmbito, a partir de um enfoque multidimensional, no qual a relação entre violência criminal, instituições e interdependência é um fator-chave. Para isso, se oferece um marco analítico adequado a esta lógica, assim como uma análise empírica do impacto da delinquência e da violência criminal na dinâmica de crescimento per capita da economia global, destacando o caso de ALC durante o período 1990-2010.

*Descritores:* crescimento econômico; economia política; modelos econométricos; América Latina e Caribe; instituições formais e informais.

La comprensión de las complejidades de los cambios económicos y sociales es uno de los mayores desafíos de las ciencias sociales. No solo porque exige mayor diálogo interdisciplinario, sino porque es un requisito clave para desarrollar estrategias que ayuden a mejorar el desarrollo y la seguridad humana. En este marco, se han realizado aportaciones profundas desde diversos enfoques sobre la construcción del proceso de cambio socioeconómico. Sin embargo, aún muestran importantes limitaciones que reflejan la ausencia de una perspectiva más compleja en donde la inestabilidad del sistema global y las relaciones de interdependencia sean vistas como elementos consustanciales a la explicación del desarrollo nacional y humano. Esto es particularmente relevante en el estudio contemporáneo de los nexos entre política y violencia social; en especial, los vínculos entre violencia política y violencia criminal. Algunos estudios han argumentado que los aspectos negativos del fenómeno de la globalización se acompañan de formas de dominación social y económica bajo la protección de la clase política, que a su vez se alimentan de entornos de desigualdad

social, pobreza y debilitamiento de las instituciones nacionales (Buscaglia 2008b; Maihold y Brombacher 2013).<sup>1</sup> Otras corrientes de pensamiento aducen razones históricas en donde la existencia de contradicciones internas de los sistemas políticos y económicos –mediante niveles intrínsecos de incertidumbre y conflicto– desencadenan nuevos y más profundos desequilibrios económicos y sociales (Taguieff 2004).<sup>2</sup> El historiador Eric Hobsbawm (2007, 140) asocia la expansión de la violencia en el orden público con un proceso de desarrollo social y cultural internacional, que es fruto del debilitamiento y fragmentación de los Estados nacionales y que se expresa vivamente en términos de polarización social. Lo anterior concierne no solo a la explicación del terrorismo internacional, sino a otra serie de fenómenos que se asocian con “la extraordinaria expansión en la oferta global y disponibilidad de armas, poderosamente destructivas, entre particulares y agrupaciones”. Tal es el caso del crimen organizado y las cadenas globales de suministro a la que están vinculados, los cuales se han convertido en factores potenciales de desestabilización de Estados y gobiernos débiles (Berdal y Serrano 2005).

En este contexto, las complejas redes de actividades ilegales son vistas como un nuevo elemento de preocupación por parte de los organismos internacionales y los gobiernos nacionales, no solo en términos de seguridad, sino también como un factor que afecta a la creación de ciudadanía, la cohesión social y los escenarios de paz duraderos. Así pues, la violencia conforma un fenómeno social crecientemente complejo y multidimensional, que estaría condicionando en buena medida el éxito de las estrategias de paz y seguridad en los ámbitos nacional, regional y global.

El presente artículo es un intento de abordar la explicación del cambio social, económico e institucional en un escenario complejo y de interdependencia desde una óptica global, analizando el caso de América Latina y el Caribe (ALC). Tradicionalmente la violencia en esta región fue concebida como parte de un conflicto político (Conrado et al. 1993). No obstante, desde la década de 1980 se ha sumado un nuevo elemento vinculado con el aumento de los flujos transnacionales del crimen organizado, los cuales han llegado a convertirse en una fuerza decisiva detrás de la criminalidad urbana y rural. A partir de lo anterior, surgen varias preguntas, entre ellas: i) ¿qué factores han determinado la dinámica de violencia en la región?, y ii) ¿por qué la tasa de homicidios de ALC es la más alta del mundo? (Jaitman 2015).

El presente estudio incorpora la noción de violencia criminal como un elemento clave del análisis, asumiendo el fenómeno bajo estudio como un problema complejo y asociado con diferentes aristas delincuenciales. Esta problemática puede ser consecuencia de la actividad de grupos delictivos nacionales o pertenecientes a estructu-

1 De hecho, forma parte de una larga tradición que hace hincapié en “la persistencia y la reconstrucción de los tipos de jerarquía social que caracterizaron a los antiguos regímenes” (Bayly 2004, 395).

2 Este es un argumento que se opone a una arraigada concepción de la noción de progreso, la cual subraya la dimensión subjetiva de linealidad y mejora en su narrativa. Para Weber, esta tendencia está fuertemente impregnada por el factor de cambio tecnológico (Taguieff 2004, 23-24).

ras criminales transnacionales. El artículo adopta la concepción de Naciones Unidas (2001) respecto a los grupos criminales organizados. Es decir, todo aquel:

Grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos (...) con miras o obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

A efectos del análisis empírico, la violencia criminal es concebida como un indicador agregado que computa los siguientes delitos y actividades delictivas, registradas en las estadísticas de las policías nacionales de los países considerados en este estudio: 1) delitos relacionados con drogas; 2) tráfico de personas; 3) asaltos y robos; 4) violencia sexual a escala nacional; 5) homicidios intencionales; y 6) secuestros a nivel nacional. La información estadística es proporcionada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

Esta propuesta, en cualquier caso, es una aproximación a una realidad más compleja que vincula la dinámica de la violencia con estructuras y factores centrales del cambio socioeconómico e institucional, entre ellos, desigualdad y pobreza, calidad institucional, cohesión social, entre otros. La segunda sección ofrece un marco analítico para el estudio de las instituciones y la violencia criminal en un entorno de interdependencia. Este apartado permite identificar canales y mecanismos que dan forma a los acuerdos institucionales formales e informales que alimentan la violencia criminal. Asimismo, ofrece un entorno para el análisis de las determinaciones recíprocas entre instituciones y cambio socioeconómico. La tercera sección se sirve de la metodología utilizada para analizar empíricamente los determinantes del crecimiento económico de largo plazo de la economía global en el período 1990-2010, resaltando la región de ALC. Para ello, se realiza una estimación econométrica basada en el método de panel de datos dinámico: Método Generalizado de Momentos (MGM). Finalmente la cuarta sección muestra algunas implicaciones del análisis al debate sobre el cambio institucional y la violencia, así como las conclusiones. El presente artículo intenta hacer frente a dos aspectos centrales fuertemente vinculados: la relación entre espacio global y cambio institucional, así como el estudio de los complejos vínculos que subyacen tras el desarrollo socioeconómico moderno y que nutren los patrones de cooperación institucional entre países en las últimas décadas.

## Marco integral para el estudio del cambio institucional: el caso del crimen organizado y la violencia

La literatura neoinstitucional, mediante North (1990), ha estudiado la interacción y la composición de las instituciones formales –normas y leyes que regulan las transacciones económicas– y las instituciones informales –normas de conducta basadas en creencias y tradiciones– con el fin de conocer cómo son capaces de reforzar códigos de conducta en la sociedad de forma positiva, dando certidumbre y reduciendo los costos de transacción para los agentes económicos en el largo plazo. Dicho escenario, sin embargo, es solo una faceta. Helmke y Levitsky (2006) han clarificado el concepto de instituciones informales en las vertientes política, social y económica. De tal forma que la frontera de interacción entre instituciones formales e informales es más profunda, encontrándose diferentes patrones de comportamiento –no excluyentes entre ellos– que inciden en el grado de efectividad institucional (cuadro 1).

Este planteamiento es relevante porque da luz sobre la dinámica de las instituciones informales y su vínculo con las instituciones formales en diferentes planos; se destacan los siguientes:

Cuadro 1. Tipología de relaciones entre instituciones formales e informales

Resultado	Efectividad	Inefectividad
convergente	complementaria	sustitutiva
divergente	complaciente	competitiva

Fuente: Helmke y Levitsky 2006.

- Mantienen una naturaleza endógena a la estructura institucional formal y, como consecuencia de ello, pueden contribuir a la estabilidad o el cambio del marco institucional formal vigente.
- Tienen un rasgo positivo que puede facilitar entornos de efectividad institucional estableciendo relaciones complementarias o complacientes con las instituciones formales. No obstante, también ofrecen un cariz negativo que puede ocasionar un efecto desplazamiento (*crowding out*) mediante relaciones sustitutivas o competitivas del factor institucional formal.
- El cambio en las instituciones informales está asociado, por lo general, con procesos de largo aliento que involucran cambios en la distribución de recursos y de poder, así como con experiencias y creencias compartidas de las organizaciones y otros actores relevantes, v. g. las élites de poder.

En el plano empírico, una de las facetas que refleja dichas pautas institucionales es la evolución del mercado de trabajo. Esta institución social hace patente la delgada

línea entre instituciones formales e informales. La vertiente de empleo informal, por ejemplo, ya no es más exclusiva de países en desarrollo, sino que cada vez más es una parte inevitable de un proceso de desarrollo global desequilibrado, en donde más del “80 por ciento de los trabajadores en los países de bajos ingresos se emplean en la economía informal, 40 por ciento en los países de renta media y el 15 por ciento de las personas en los países de ingresos altos” (ILO 2011, 158). La dinámica creciente de la economía informal en el mundo se asocia con los cambios en los procesos simultáneos de globalización, reestructuración productiva y modificaciones en la organización del trabajo, de tal forma que el empleo tiene como características: menor formalidad, precariedad y relaciones laborales irregulares (Valenzuela 2005). Este hecho si bien ofrece una respuesta contracíclica que ayuda a absorber temporalmente los choques en materia de despido y desempleo, también tiene un rostro negativo que no necesariamente contribuye a la creación de un tejido económico y social incluyente (ILO 2012).

*Propuesta analítica multidimensional: instituciones,  
violencia criminal e interdependencia*

50

En este artículo se intenta hacer hincapié en una variante en la cual las instituciones informales no se conectan con la creación de instituciones formales sino que, por el contrario, viven a costa de ellas, creando incertidumbre y aumentando los costos de transacción en la economía. Así pues, en un contexto de impunidad, corrupción, deterioro del marco institucional estatal y alta desigualdad (con sus determinantes: concentración de ingreso y mercado, escasez de empleo, mercado laboral desestructurado, informalidad, baja calidad de la educación, entre otros), se desencadenan mecanismos informales (locales y externos) en contra del Estado de derecho y el contrato social, de tal manera que los incentivos para la creación de círculos virtuosos de desarrollo en una sociedad son más bien de tipo débil.

El *modus operandi* de los denominados carteles de la droga en sociedades con esas características ilustra el nuevo fenómeno de la violencia criminal, una vez que respaldan comportamientos oportunistas, al tiempo que se sirven del vacío institucional a nivel local e internacional, gracias a la creciente cantidad de recursos de los que gozan. La permeabilidad de este tipo de conductas vinculadas con actividades ilícitas ha permitido un proceso de diversificación de las mismas, lo que ha abierto la puerta a otros negocios relacionados (Buscaglia 2008a), pero también, de acuerdo con Garay y Salcedo (2012), a impulsar estructuras criminales complejas en forma de redes (transnacionales), al amparo de la corrupción política y financiera local e internacional, lo que reconfigura el tejido institucional.

### *Canales y mecanismos de cambio institucional en entornos complejos*

El presente planteamiento reconoce un patrón de causalidad complejo para la creación de instituciones incluyentes, tal como se describe en el diagrama 1.

1. La interdependencia mundial –dado un sistema vigente interconectado– a través de diferentes canales: cultural, financiero, productivo, entre otros, funciona como un factor exógeno que limita el surgimiento de instituciones inclusivas, como consecuencia de su influencia directa sobre la evolución de la delincuencia y la violencia, pero, al mismo tiempo, mediante la ampliación de las instituciones informales, v. g. un mercado de trabajo internacional crecientemente informal. Aquí son viables escenarios en donde existen simultáneamente relaciones complementarias y/o sustitutivas con el factor institucional formal, lo cual ilustra las contradicciones de ese sistema económico y político internacional. Un ejemplo práctico en la vertiente financiera –aunque con efectos sobre otros ámbitos: productivo, social, institucional, entre otros– es la brecha entre flujos de divisas que salen del mundo en desarrollo debido a delincuencia, corrupción y evasión fiscal, y los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que proporcionan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De acuerdo con la organización *Global Financial Integrity*, las transferencias ilegales de dinero hacia el exterior de los países en desarrollo fueron 11,1 veces mayores que las entradas de recursos provenientes de la AOD en el año 2013 (Kar y Spanjers 2015). En este contexto, México y Brasil ocupan la tercera y sexta posición, respectivamente, dentro de la clasificación de países en desarrollo con mayores flujos financieros ilícitos hacia el extranjero durante el período 2004-2013.

2. Dentro de este marco, las instituciones informales pueden tener una doble trayectoria en relación con el crimen y la violencia. Por un lado, promueven externalidades negativas debido a su efecto dañino sobre la calidad de las instituciones formales (v. g. más corrupción y menos Estado de derecho) y, por otro lado, la violencia (en diferentes ámbitos) puede reforzar el deterioro de las instituciones informales en su propio beneficio.



## Evidencia empírica y estimación econométrica

La presente hipótesis de causalidad envolvente –esto es, de relaciones simultáneas de causa y efecto– llevada al plano empírico muestra, en principio, la existencia de una correlación lineal entre variables, tal como se esperaría teóricamente. Los gráficos parciales de las principales variables *proxy* muestran resultados consistentes con esta línea de argumentación en el período 1990-2010 dentro de una perspectiva global:

1. Existe una relación positiva entre desigualdad y violencia criminal, así como entre instituciones informales y violencia criminal.
2. Se observa una relación negativa entre Estado de derecho y desigualdad, así como del control de la corrupción y la libertad política y civil, vis a vis la violencia criminal.
3. Finalmente se observa una relación positiva entre crecimiento económico per cápita y desigualdad, así como entre globalización –medida mediante un índice compuesto– y la importación de armas. Ambas relaciones apuntalan la interdependencia entre instituciones y violencia criminal (gráfico 1).

Un aspecto a destacar en este conjunto de relaciones bivariadas –cuyo fin es medir el grado de asociación entre dos variables– es el hecho de que los países de ALC ocupan una posición influyente en el sentido y dirección de las correlaciones lineales analizadas. Considérese, por ejemplo, la relación entre desigualdad y violencia criminal que ilustra bien cómo los países de ALC, al ubicarse en los niveles medios y altos de dichos indicadores, alimentan la relación positiva entre desigualdad y violencia criminal en una visión agregada.

El caso de ALC es paradigmático. Los datos estadísticos de la UNODC muestran a la región subdividida en dos bloques en materia de violencia criminal, así como en dos vertientes de análisis. La primera se basa en información relativa a homicidios intencionales y la segunda añade una visión más amplia en términos delictivos mediante la incorporación de datos sobre secuestros, crímenes relacionados con drogas, violencia sexual, tráfico de personas, así como robos y asaltos, a partir del año 2003. Así pues, se encuentra en el primer bloque a los países centroamericanos y del Caribe, encabezados por El Salvador y Jamaica. Le siguen en importancia Guatemala, República Dominicana, Panamá y México. Por su parte, en el segundo bloque sobresalen Venezuela y Colombia, además de Brasil, aunque más distanciado. Si se considera la visión amplia de violencia (el conjunto de seis tipos de delitos), se observa cierta dilución entre los dos bloques, a pesar de que hay similitudes. Así por ejemplo, si bien México, Nicaragua, República Dominicana y Costa Rica –en ese orden– se mantienen en los primeros sitios, se observa que El Salvador ya no se encuentra liderando en la región: esta posición es ocupada por Argentina.<sup>3</sup>

3 Un aspecto que influye en el análisis es la ausencia de información agregada de delitos para Brasil y Venezuela.

Gráfico 1. Relaciones básicas bivariadas, período 1990-2010

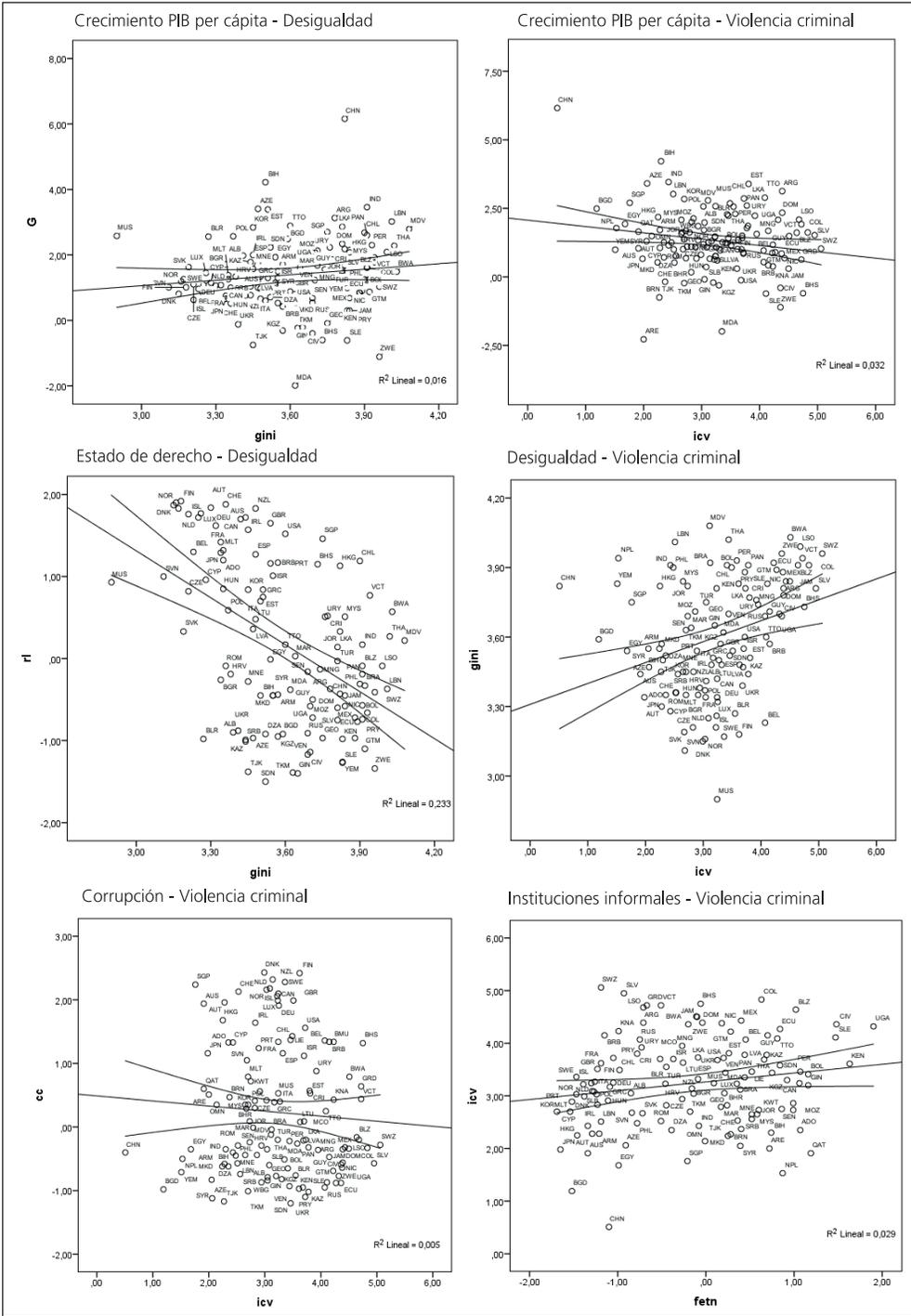
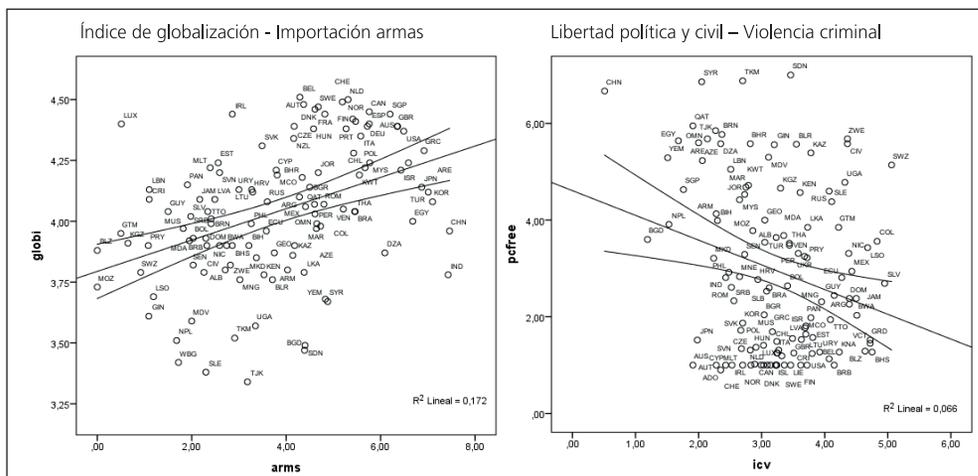


Gráfico 1 (continuación)



Elaboración propia con base en World Bank 2015a y 2015b, Freedom House 2015, UNODC 2015, ver cuadro 2.

*Procedimiento de estimación econométrica, muestra y variables*

Este marco de análisis se ha llevado al plano de contrastación econométrica para conocer la relación entre desigualdad, interdependencia, instituciones y violencia criminal, así como su impacto en el crecimiento económico per cápita a nivel global en el período 1990-2010.

En el campo de la economía, los esfuerzos de contrastación teórica y empírica con una perspectiva dual –esto es exógena y endógena, y destacando la importancia de las instituciones– son relativamente recientes (Alonso 2007). Los estudios que ponen el acento en el crimen organizado, la violencia y su relación con el crecimiento económico no son ajenos a esta realidad. En este ámbito están los trabajos de Bourguignon (1999), Fajnzylber et al. (2002a y 2002b), Kelly (2000); Solimano (2004), ECLAC (2008), así como Ospina y Giménez (2009), entre otros. En el caso de los análisis referidos a la región latinoamericana, se destacan los trabajos de Londoño y Guerrero (1999), con su enfoque de componentes relativos a los costes económicos de la violencia urbana. Asimismo se ubica el estudio de Giménez (2007), el cual aborda el efecto de la violencia criminal en el crecimiento de la renta per cápita de ALC. Estos esfuerzos, sin embargo, presentan un marco analítico que no explicita de forma más integral los vínculos globales detrás de la violencia criminal.

El presente análisis utiliza el método de panel de datos dinámico: Método Generalizado de Momentos (MGM) del sistema propuesto por Arellano y Bover (1995), y por Blundell y Bond (1998), mediante el mecanismo de dos pasos (*two step*). Con este método, se busca mejorar la eficiencia de la estimación a partir de la incorpora-

ción de relaciones de causalidad por medio del uso de variables instrumentales. Esta técnica facilita un mejor tratamiento del problema de la endogeneidad en la estimación econométrica, la cual surge por varias causas. Entre ellas encontramos: i) simultaneidad en la determinación de relaciones causa y efecto; ii) existencia de variables omitidas que son relevantes en la estimación; iii) deficiente calidad de la información que nutre la muestra de datos utilizada, entre otras. La ventaja de este método es que permite construir un sistema de ecuaciones que facilita la incorporación de un mayor número de instrumentos, los cuales proporcionan una solución tentativa al problema de la endogeneidad. En este punto, los test de Sargan y Hansen son utilizados para comprobar la validez de los instrumentos.

La muestra se compone de 125 países, que incluye a países desarrollados y en desarrollo en el período 1990-2010. Se considera un panel de datos con una estructura temporal de siete períodos consecutivos basada en trienios. Lo que supone establecer promedios en las variables utilizadas en cada período. Esta elección es arbitraria, pero permite maximizar la muestra de datos disponible. En todo caso, el período elegido es pertinente ya que se sitúa en un momento de consolidación de la globalización y la creciente interdependencia de flujos, actores e instituciones en la economía internacional.

En cuanto a la especificación empírica del modelo, existen dos tipos de variables: endógenas y exógenas, así como un conjunto de variables *proxy* que buscan determinar la dinámica de crecimiento económico. En este sentido, se reconoce que la disponibilidad de datos actuales puede imponer limitaciones para corroborar la fiabilidad de la validación empírica. Sin embargo, y a sabiendas de lo anterior, también se considera que las estadísticas existentes pueden ayudar a mostrar tendencias que son importantes para el análisis político y académico. Así pues, con el fin de alcanzar el objetivo trazado, se ha intentado maximizar la información disponible para minimizar el sesgo en la regresión. A continuación, se ofrece una breve descripción de las diferentes variables utilizadas en nuestro modelo:

- En lo que se refiere a la violencia criminal, se utiliza la media aritmética de seis actividades delictivas a nivel nacional, que adoptan la forma de un índice agregado. Las variables que lo integran son:
  1. Delitos relacionados con drogas.
  2. Tráfico de personas.
  3. Asaltos y robos.
  4. Violencia sexual.
  5. Homicidios intencionales.
  6. Secuestros.

La muestra se conformó utilizando la encuesta de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal. Esta información se basa en el número de casos de delitos registrados por la Policía.

- El nivel de integración en la economía mundial es captado mediante el índice KOF de globalización, que es una clasificación internacional de países basada en tres dimensiones: económica, social y política.
- Las variables de gobernanza (corrupción y Estado de derecho) son obtenidas de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial. Asimismo, se utilizaron indicadores de desarrollo económico y social provenientes del banco de datos del mismo organismo. Las variables de transferencias de armas se basan en el Stockholm International Peace Research Institute (2015). Finalmente la información sobre informalidad proviene de Alesina et al. (2003).

El modelo evalúa el impacto de la delincuencia y la violencia criminal en la tasa de crecimiento per cápita. El enfoque de la estimación es una extensión de la metodología de los modelos de crecimiento endógeno desarrollada por Barro y Sala-i-Martin (1991), donde la tasa de crecimiento depende del nivel inicial de ingreso per cápita, así como un vector de variables que determinan la dinámica del crecimiento económico. Es decir:

$$G_{i,t} = \alpha_i + \beta\gamma_{i,t_0} + \delta X_{i,t} + u_{i,t}$$

Donde  $G_{i,t}$  es la tasa de crecimiento del PIB per cápita de cada país  $i$  en el año  $t$ ;  $X_{i,t}$  es el vector de variables independientes, que al mismo tiempo son los factores determinantes de la tasa de crecimiento de estado estacionario, y  $\alpha_i$  es el efecto fijo del país  $i$ .

La especificación de nuestro modelo adopta la siguiente forma:

$$G_{i,t} = \beta_1 V_{i,t} + \beta_2 R_{i,t} + \beta_3 I_{i,t} + \beta_4 X_{i,t} + e_{i,t} \quad [1]$$

En donde la variable dependiente es:  $G_{i,t}$ , que es la tasa de crecimiento acumulada de la renta per cápita en el país  $i$  en el período  $t$ ,  $V_{i,t}$  es la tasa de violencia criminal, medida por un índice agregado de actividades delictivas a nivel nacional obtenidos de UNODC,  $R_{i,t}$  es el vector de variables vinculadas con las características específicas de las economías receptoras y que determinan el impacto de la delincuencia y la violencia,  $I_{i,t}$  es el vector de variables relativas a los factores institucionales que determinan el impacto de la violencia criminal en un entorno de crecimiento económico. Por último,  $X_{i,t}$  es un vector de otras variables explicativas del crecimiento, en tanto que,  $e_{i,t}$  es el término residual. El cuadro 2 ofrece información más detallada acerca de las variables *proxy* utilizadas.

Esta estimación se enmarca en el contexto de la literatura sobre los determinantes de desarrollo de largo plazo, que resaltan el papel de las instituciones y su calidad, así como los aspectos históricos y geográficos (Alonso 2007). En este sentido, se asume que el crecimiento del PIB per cápita en un entorno de interdependencia y auge de la violencia criminal está determinado por el nivel y dinámica de la renta per cápita (gdppc), el grado de violencia criminal (icv), el nivel de desigualdad (Gini) y pobreza (povgap), la calidad institucional medida mediante un índice combinado del control de la corrupción y el Estado de derecho (ccrl), así como la libertad política y civil (pcfrec). Así también, mediante las instituciones informales –aproximadas mediante índices de fragmentación étnica y lingüística, que son utilizados en la literatura especializada–, el grado de fiscalidad (tax) y la influencia de las rentas petroleras. Se incluye además el capital humano (hk), medido en términos de los niveles de educación nacional. Finalmente se incorporan al análisis variables interactivas (cuadro 3).

Las variables endógenas al modelo son el grado de fragmentación lingüística (flin) y el índice combinado de corrupción y Estado de derecho (ccrl). Entre las variables instrumentales y otras explicativas al modelo se ubican el grado de integración económica, política y social global (globi), el gasto militar (mili), la renta petrolera (oil), la dimensión de los mercados nacionales (cna) y regionales (creg), la pertenencia a los trópicos (trop) y/o a la región de ALC y el grado de emisiones de contaminantes (CO<sub>2</sub>).

Cuadro 2. Descripción de variables

Categoría / variable	Descripción	Fuente
Crecimiento del PIB per cápita (G)	PIB per cápita (\$ 2 mil) (tasa de crecimiento medio acumulativa anual)	World Bank 2015a
PIB per cápita (Gdppc)	Logaritmo del PIB per cápita (\$ 2 mil) (tasa de crecimiento medio acumulativo anual)	World Bank 2015a
Violencia criminal (icv)	Indicador agregado de 1) tasa de mortalidad estimada por homicidio y otras actividades delictivas conexas (por 100 mil habitantes), entre las que se encuentran: 2) total de delitos relacionados con drogas a nivel nacional, 3) tráfico de personas a nivel nacional, 4) asaltos y robos a nivel nacional, 5) violencia sexual a nivel nacional y 6) secuestros a nivel nacional. Número de delitos registrados por la Policía (media aritmética)	OMS y United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2015
TIV exportación de armas (armsm)	Valores del Indicador de Tendencia del Valor (TIV) (\$ 1990)	Stockholm International Peace Research Institute 2015
Control de corrupción (corrup)	Captura la percepción de la medida en que se ejerce el poder público para el beneficio privado	World Bank 2015b
Índice de globalización (globi)	El índice de globalización KOF mide tres dimensiones de la globalización: económica, social y política	KOF Swiss Economic Institute 2015
Gini (gini)	El coeficiente de Gini varía entre cero y uno, donde cero representa la igualdad perfecta y uno la situación hipotética en la que un individuo recibe todos los ingresos	World Bank 2015a
Pobreza (pov)	% tasa de pobreza \$ 2 al día (PPA) (% de población) (media aritmética)	World Bank 2015a
Libertad política y civil (pcfrec)	Valor promedio de los índices de derechos políticos y libertades civiles	Freedom House 2015
Estado de derecho (rl)	Valor promedio de la percepción de los individuos sobre el cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, judiciales y policiales, así como la probabilidad del crimen y la violencia	World Bank 2015b

Cuadro 2 (continuación)

Capital humano (kh)	Tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria	World Bank 2015a
Informalidad (inf)	Medida mediante la fragmentación étnica (fetn) y/o fragmentación lingüística (flin) de una sociedad	Alesina et al. 2003
Fragmentación étnica (fetn)	Expresa la probabilidad de que dos individuos de un país tomados al azar tengan un origen étnico diferente (datos estandarizados)	Alesina et al. 2003
Fragmentación lingüística (flin)	Expresa la probabilidad de que dos individuos de un país tomados al azar hablen lenguas distintas (datos estandarizados)	Alesina et al. 2003
Ingresos tributarios % del PIB (tax)	Ingresos fiscales totales (incluidas contribuciones sociales) -% del PIB (media geométrica)	World Bank 2015a
Gasto militar (mili)	Indica el gasto militar (% del PIB) (media aritmética)	World Bank 2015a
Rentas petroleras (oil)	Las rentas del petróleo (% PIB (media aritmética) son la diferencia entre el valor de la producción de crudo a precios mundiales y los costos totales de producción	World Bank 2015a
Concentración nacional (cna)	Expresa la dimensión de los mercados nacionales mediante la distancia (km) entre la capital del país y las ciudades con más de 30 mil habitantes o bien las de mayor población, calculada por medio de la fórmula de Haversine	Alonso 2007 y elaboración propia
Concentración regional (creg)	Expresa la población de las capitales de todos los países localizados en un entorno de 3 mil km y a la distancia existente entre ellas (fórmula de Haversine)	Alonso 2007 y elaboración propia
Tropical (trop)	Proporción sobre la superficie total del área territorial de un país ubicada dentro de los trópicos	Gallup et al. 1999
Emisiones de CO <sub>2</sub> (CO <sub>2</sub> )	Las emisiones de CO <sub>2</sub> (toneladas métricas per cápita) (media aritmética)	World Bank 2015a
América Latina y el Caribe (ALC)	Países pertenecientes a la región de ALC	World Bank 2015a

Elaboración propia.

### Resultados de la estimación

Los resultados del modelo muestran lo siguiente (cuadro 3):

a. Técnicamente puede decirse que los resultados se enmarcan en un contexto de validez y pertinencia del modelo, una vez que los datos estadísticos analizados en las diferentes variantes del mismo cumplen con las condiciones requeridas en términos de validez y número de instrumentos, al igual que de autocorrelación. En una visión de conjunto, la tasa de crecimiento económico per cápita en las últimas dos décadas ha estado determinada principalmente por la senda previa de crecimiento económico de las economías nacionales y por la calidad del capital humano. Ambas variables no solo son positivas y estadísticamente significativas, sino que son piezas centrales dentro de la literatura especializada sobre el crecimiento económico. El resto de variables utilizadas resultaron estadísticamente no significativas, aunque ello no implica un pleno rechazo a las mismas, ya que hablamos de un entorno de relaciones de causalidad envolvente entre variables, en donde es difícil minimizar aspectos consustanciales al crecimiento, ya sean aspectos institucionales o geográficos. Otra razón que nutre este argumento es la orientación de los coeficientes en la mayoría de las variables y

escenarios considerados, los cuales adoptaron el signo esperado de acuerdo con nuestro planteamiento teórico.

b. En un plano analítico, la estimación muestra un efecto negativo de la violencia criminal, la desigualdad, las tasas impositivas y el grado de informalidad sobre la dinámica de crecimiento de largo plazo. Lo anterior se corrobora mediante el uso de variables interactivas, las cuales indican un efecto adverso en la relación entre instituciones informales y violencia criminal sobre el crecimiento per cápita. Esta situación se extiende a la interrelación entre gasto militar y el grado de violencia criminal nacional. En este ámbito, la violencia criminal muestra una correlación con las diferentes fuerzas de inestabilidad de la economía mundial, que van aparejadas del debilitamiento institucional al interior del Estado, tal como sugiere Hobsbawm (2007).

Una variedad de aspectos alimenta dicha dinámica, por ejemplo: a) la carrera armamentista y su nueva cadena de suministro global; b) la disminución del tejido social y productivo en una amplia gama de países en desarrollo; c) la brecha ascendente entre las ganancias financieras globales y el crecimiento económico real per cápita; d) el aumento del consumo de drogas y las nuevas tendencias geopolíticas del sector, entre otros (UNODC 2011). Estos factores han delineado un nuevo marco global basado en una plataforma de pobreza y desigualdad, que promueve la inestabilidad social en diferentes grados e intensidades.

Un aspecto a resaltar es el valor negativo que arroja el vínculo entre violencia criminal y la región latinoamericana. El valor es consistente en todos los escenarios propuestos y avalaría la idea del papel distorsionador que ha venido desempeñando la región en los últimos años en términos de violencia criminal en una escala global: uno de sus rostros, sin duda, la alta tasa de homicidios. La especialización internacional en materia de violencia y criminalidad, en buena medida, refleja las fuertes contradicciones institucionales que experimenta ALC –a pesar de su heterogeneidad– en su proceso de desarrollo y de inserción en la economía global.

c. Las variables con un papel positivo en la dinámica de crecimiento fueron el grado de integración nacional en la economía global, la importación de armamento, la tasa de pobreza, la renta petrolera, así como las libertades civiles y políticas.

d. En el plano político e institucional, además del papel negativo de las instituciones informales, se puede decir que no está del todo claro el efecto del compromiso con el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción en la dinámica de crecimiento dado sus resultados ambivalentes en los escenarios considerados.

Cuadro 3. Estimación: ecuación de los efectos de la violencia criminal en el crecimiento económico 1990-2010

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D.Growth	0,7313 (0,000)***	0,6367 (0,000)***	0,6130 (0,017)**	0,7689 (0,000)***	0,9326 (0,000)***	0,7388 (0,032)**	0,6557 (0,000)***
L.Gdppc	-1,2017 (0,611)	-1,6520 (0,317)	-1,5656 (0,475)	-0,8684 (0,609)	-1,3256 (0,437)	-1,9920 (0,382)	-1,4087 (0,478)
icv	-4,9129 (0,342)	-5,1443 (0,225)	-5,6542 (0,309)	-2,6805 (0,485)	-5,7444 (0,328)	-3,4231 (0,540)	-7,6330 (0,280)
L.icv	0,0415 (0,834)	-0,0679 (0,767)	-0,0754 (0,848)	-0,0775 (0,735)	0,0828 (0,757)	0,0581 (0,896)	-0,0801 (0,740)
icv*informal	-2,6667 (0,329)			-1,6536 (0,455)		-1,2798 (0,573)	
icvc*armsm				0,0008 (0,477)			
icvc*mili		-0,6784 (0,160)	-0,7048 (0,170)		-0,4808 (0,186)	-0,3192 (0,307)	-0,7630 (0,200)
icv*globindex	0,0844 (0,244)	0,0810 (0,147)	0,0886 (0,236)	0,0400 (0,422)	0,0822 (0,256)	0,0623 (0,387)	0,1142 (0,172)
icv*trop	1,7519 (0,289)						
icv*LAC		-1,2917 (0,487)	-1,0873 (0,590)	-2,0826 (0,221)	-0,0079 (0,997)	-0,5192 (0,776)	-0,3281 (0,888)
Gini	-0,6634 (0,195)	-0,0885 (0,786)	-0,1210 (0,782)	-0,5072 (0,157)	-0,2087 (0,441)	-0,2206 (0,683)	-0,1793 (0,623)
pov	0,5501 (0,113)	0,3322 (0,143)	0,3543 (0,138)	0,3408 (0,098)*	0,2967 (0,191)	0,3597 (0,235)	0,3537 (0,123)
pcfree					1,9013 (0,157)		0,9926 (0,575)
ccrl	0,8193 (0,764)			-1,3238 (0,538)			
tax			0,1042 (0,871)		-0,6083 (0,308)	-0,2114 (0,792)	
oil		0,1486 (0,255)	0,1231 (0,416)			0,0816 (0,497)	0,0787 (0,630)
informal		-5,8546 (0,379)	-6,7531 (0,279)				-6,5754 (0,385)
L.hk	0,3611 (0,077)*	0,2780 (0,035)**	0,2636 (0,082)*	0,3326 (0,042)**	0,3424 (0,028)**	0,3596 (0,045)**	0,2705 (0,098)*
	F(11,56) (0,000)	F(12,56) (0,000)	F(13,55) (0,000)	F(12,56) (0,000)	F(12,57) (0,000)	F(13,55) (0,000)	F(13,56) (0,000)
<b>Postestimation Tests (p-value)</b>							
Sargan Test	0,567	0,713	0,889	0,558	0,628	0,593	0,626
Hansen Test	0,913	0,719	0,795	0,783	0,835	0,599	0,670

Nota: valor absoluto del estadístico t entre paréntesis.

- \* significativo al 10%.  
 \*\* significativo al 5%.  
 \*\*\* significativo al 1%.

Regresiones con datos en panel, sistema GMM, estimaciones en dos etapas, robusto, no constante.

Países: Kenia, Mauricio, Mozambique, Uganda, Zimbabue, Argelia, Egipto, Marruecos, Sudán, Botsuana, Lesoto, Suazilandia, Costa de Marfil, Guinea, Senegal, Sierra Leona, Bahamas, Barbados, República Dominicana, Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente

y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Bermuda, Canadá, Estados Unidos, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Hong Kong, Japón, Mongolia, Corea del Sur, Brunéi, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Bangladesh, India, Maldivas, Nepal, Sri Lanka, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, Chipre, Georgia, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Territorios Palestinos, Omán, Catar, República Árabe Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Bielorrusia, Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, República de Moldavia, Rumania, Federación Rusa, Eslovaquia, Ucrania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Noruega, Suecia, Reino Unido (Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte, Escocia), Albania, Andorra, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Grecia, Italia, Malta, Montenegro, Portugal, Serbia, Eslovenia, España, Macedonia, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Islas Salomón, Brasil, China, Venezuela.

Número de períodos (muestra):

(1990-1992, 1993-1995, 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004, 2005-2007, 2008-2010)

Núm. de obs. = (1): 336                      Núm. de grupos = 56 Núm. de instrumentos = 19

Núm. de obs. = (2): 334                      Núm. de grupos = 56 Núm. de instrumentos = 19

Núm. de obs. = (3): 330                      Núm. de grupos = 55 Núm. de instrumentos = 19

Núm. de obs. = (4): 314                      Núm. de grupos = 56 Núm. de instrumentos = 19

Núm. de obs. = (5): 338                      Núm. de grupos = 57 Núm. de instrumentos = 19

Núm. de obs. = (6): 330                      Núm. de grupos = 55 Núm. de instrumentos = 19

Núm. de obs. = (7): 336                      Núm. de grupos = 56 Núm. de instrumentos = 19

VARIABLES ENDÓGENAS: flin, ccr1, collapse

VARIABLES INSTRUMENTALES: globi, mili, oil, cna, creg, trop, CO<sub>2</sub>

Estimación GMM de sistema con errores estándar y covarianzas de White consistentes ante heteroscedasticidad, ajuste para muestras pequeñas, matriz de instrumentos colapsada y corrección de Windmeijer para muestras finitas. Ver Cuadro 2 para la descripción de las variables.

Elaboración propia.

A partir de lo anterior, existen las condiciones para realizar una valoración general sobre la estimación y del conjunto del artículo.

## Conclusiones

Los resultados del presente análisis sientan un precedente en términos de nuestra argumentación, independientemente de que se requiere profundizar en el análisis global, regional y econométrico. Como es sabido, el crecimiento económico involucra un conjunto de relaciones complejas, influidas por efectos de endogeneidad en las variables que hacen de cualquier estimación econométrica una aproximación limitada del crecimiento dinámico. A esto se suma la calidad y oportunidad de muchos de los indicadores internacionales que nutren el análisis, los cuales se intuye, en buena medida, se encuentran subestimados, v. g. los registros oficiales de delitos en poder de la Policía. Esto hace de cualquier análisis cuantitativo y cualitativo una representación sesgada del fenómeno bajo estudio. En el presente caso, reconociendo esta limitante se ha buscado desvelar algunos de los canales de causalidad y los determinantes del crecimiento de largo plazo en un contexto global, al tiempo que se pone énfasis en el fenómeno de la violencia criminal. Con ello se ha permitido contextualizar los retos de desarrollo y seguridad de la región de ALC.

Entre los factores que acotan el crecimiento de largo plazo de esta región se destaca el avance de la violencia criminal, muy asociada con los niveles de desigualdad y el

grado de informalidad. Tales vínculos ejemplifican la estrecha relación con la violencia política. En este marco, la debilidad impositiva regional ha generado entornos que limitan la calidad institucional formal: en particular, el combate a la corrupción y el fortalecimiento del Estado de derecho. De esta forma, escenarios de expansión económica y avances en materia de capital humano no representan mecanismos sostenidos de desarrollo, en tanto que no se abatan problemas clave en la estructura institucional. La cuestión, sin duda, es cómo desvincular estructuras institucionales nacionales que parecen subordinadas a las fuerzas negativas de la interdependencia. Parte de la respuesta transcurre por un fortalecimiento de la cooperación internacional en diferentes ámbitos de la política pública. Aunque ciertamente existen razones para suponer la existencia de determinaciones asociadas con un problema sistémico global.

En el presente artículo se destacan al menos tres aspectos de cara a lo analizado. En primer lugar, que la creación y el fortalecimiento de instituciones que fomentan la inclusión y el desarrollo en un mundo globalizado están condicionados por estructuras transnacionales (en buena medida jerárquicas), las cuales directa e indirectamente afectan ámbitos que reconfiguran el tejido institucional, social y productivo a escala nacional.

En segundo lugar, es importante no minimizar el componente de gobernanza interna, una vez que el control de la violencia criminal y la expansión de la eficacia del Estado de derecho son una tarea que involucra la generación de incentivos que faciliten la coherencia del sistema político y económico nacional. En este análisis, la interacción entre instituciones informales e formales parece ser una figura central en la determinación del control de la violencia criminal y el fomento de la cohesión social, así como para establecer un cauce virtuoso en la gobernanza doméstica.

Por último, se resalta la vertiente geopolítica y geoeconómica. En un marco como el descrito, el fortalecimiento del pacto social –como base para la mejora institucional– pasa necesariamente por diseños estratégicos en diferentes ámbitos de la política pública, con el fin de contrarrestar las fuerzas negativas de la interdependencia. Una mayor comprensión del proceso de cambio económico y creación de instituciones de tipo incluyente requiere indefectiblemente la incorporación al análisis del fenómeno de la dependencia recíproca global. La literatura más especializada en esta materia, si bien reconoce la interacción entre diferentes sociedades, no ha subrayado esta peculiaridad desde una perspectiva más integral. El artículo ha profundizado sobre este aspecto, partiendo de la base de que es esencial avanzar en el análisis institucional desde una perspectiva multidimensional en la cual se resalten factores estructurales y de interdependencia. Esta parece ser una condición necesaria para comprender de mejor forma las barreras de acceso a mayores niveles de desarrollo y seguridad de los países de ingreso medio y bajo, en los que se ubica la región de ALC.

El hecho de resaltar entornos institucionales complejos que subrayen las relaciones entre interdependencia, instituciones y violencia criminal, así como su impacto en la

economía a nivel agregado, es trascendental en términos de gobernanza y seguridad humana. El reto de hacer frente a las amenazas globales que afectan al planeta implica acotar el espacio de acción de segmentos institucionales (formales e informales), que alimentan comportamientos perversos en la creación de entornos institucionales inclusivos y la promoción del desarrollo nacional y humano. La evidencia empírica mostrada en este artículo es consecuente con esta idea, especialmente mediante la detección del impacto negativo de la violencia criminal en el crecimiento per cápita, así como de la estrecha relación entre instituciones, informalidad y desigualdad para explicar los determinantes de la senda de crecimiento de largo plazo. La importancia de la presente argumentación no es un asunto menor, ya que contribuye al debate sobre las conexiones existentes entre cambio institucional y violencia en entornos complejos: aspectos que pueden ayudar a dar luz sobre los mecanismos que nutren las raíces del conflicto político y social en el mundo contemporáneo.

## Bibliografía

- Alesina, Alberto, Arnaud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat y Romain Wacziarg. 2003. "Fractionalization". *Journal of Economic Growth* 8 (2): 155-194.
- Alonso, José Antonio. 2007. "Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente". *Revista de la CEPAL* 93: 61-80.
- Arellano, Manuel y Olympia Bover. 1995. "Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models". *Journal of Econometrics* 68: 29-51.
- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin. 1991. "Convergence across States and Regions". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 107-182.
- Bayly, Christopher Alan. 2004. *The Birth of the Modern World 1780-1914*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Berdal, Mats y Mónica Serrano, eds. 2005. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Blundell, Richard y Stephen Bond. 1998. "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models". *Journal of Econometrics* 87: 115-143.
- Bourguignon, François. 2004. "The Poverty-Growth-Inequality Triangle". *Working Paper. 125 Indian Council for Research on International Economic Relations*. Nueva Delhi, 1-30 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Crime, Violence and Inequitable Development". *Working Paper. Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington DC, 28-30 de abril.
- Buscaglia, Edgardo. 2008a. "Legal and Economic Factors Determining Success and Failure in the Fight against Organized Crime: An Empirical Assessment of the

- Palermo Convention”. En *Latin American and Caribbean Law and Economics Association Annual Papers*, compilado por Berkeley Program in Law and Economics, 1-25. Berkeley: UC Berkeley.
- \_\_\_\_\_. 2008b. “The Paradox of Expected Punishment: Success and Failures in the Fight and Prevention of Organized Crime”. *Review of Law and Economics* 4 (1): 290–317. DOI: 10.2202/1555-5879.1206
- Cingano, Federico. 2014. “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 163. OECD Publishing. Acceso el 28 de febrero de 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>
- Conrado, Eduardo, Raúl Manaut y Ricardo Córdova. 1993. “Struggles and Conflict”. En *Latin America Today*, editado por Pablo González Casanova, 264-347. Hong Kong: United Nations University Press.
- ECLAC. 2008. *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. LC/CAR/L.172. Acceso el 14 de septiembre de 2014. <http://archivo.cepal.org/pdfs/2008/S0800466.pdf>
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 2002a. “Inequality and Violent Crime”. *Journal of Law and Economics* 45: 1-40.
- \_\_\_\_\_. 2002b. “What Causes Violent Crime”. *European Economic Review* 46: 1323-1357.
- Freedom House. 2015. “Freedom in the World Country Ratings”. Acceso en agosto de 2015. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VuE-9DebL9vA>
- Gallup, John Luke, Jeffrey Sachs y Andrew Mellinger. 1999. “Geography and Economic Development”. Acceso el 29 de febrero de 2016. <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/>
- Garay, Luis y Eduardo Salcedo, coords. 2012. *Narcotráfico, corrupción y Estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Editorial Grijalbo.
- Giménez, Gregorio. 2007. “Violence and Growth in Latin America”. *Economic Analysis Working Papers* 6 (8): 1-34.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, eds. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hobsbawm, Eric. 2007. *Globalisation, Democracy and Terrorism*. Londres: Abacus.
- International Labour Office (ILO). 2012. *The Youth Employment Crisis: A Call for Action*. Ginebra: International Labour Office.
- International Labour Office (ILO). 2011. *Trade and Employment. From Myths to Facts*. Ginebra: International Labour Office.

- Jaitman, Laura, ed. 2015. *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kar, Dev y Joseph Spanjers. 2015. *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Global Financial Integrity. Acceso el 27 de febrero de 2016.  
[http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update\\_2015-Final-1.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf)
- Kelly, Morgan. 2000. "Inequality and Crime". *Review of Economics and Statistics* 82 (4): 530-539.
- KOF Swiss Economic Institute. 2015. "KOF Index of Globalization". Acceso en agosto de 2015.  
<http://globalization.kof.ethz.ch/>
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. 1999. *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Washington DC: BID, documento de trabajo R-375. Acceso en septiembre de 2014.  
<http://www14.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr91finaldraft.pdf>
- Maihold, Günther y Daniel Brombacher, coords. 2013. *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*. Varsovia: Barbara Budrich.
- Naciones Unidas. 2001. *General Assembly Resolution 55/25*. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Acceso el 27 de febrero de 2016.  
[https://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525e.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf)
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ospina, Natalia y Gregorio Giménez. 2009. "La violencia en Latinoamérica y sus efectos sobre la inversión y la educación". *Estudios de Economía Aplicada* 27 (3): 1-22.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development". *IMF Working Paper* 02/189. Acceso en agosto de 2010.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02189.pdf>
- Solimano, Andrés. 2004. "Political Violence and Economic Development in Latin America: Issues and Evidence". *UN-ECLAC Serie Macroeconomía del Desarrollo* 30: 1-28.
- Stockholm International Peace Research Institute. 2015. "SIPRI Arms Transfers Database". Acceso en agosto de 2015.  
<http://www.sipri.org/databases/armstransfers/armstransfers>
- Taguieff, Pierre-André. 2004. *Le Sens du Progrès. Une Approche Historique et Philosophique*. París: Flammarion.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2015. "UNODC Crime and Criminal Justice Statistics". Acceso en agosto de 2015.  
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/crimedata.html>

- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2011. *World Drug Report 2011*. Viena: United Nations.
- Valenzuela, María. 2005. "Informality and Gender in Latin America". *Working Paper* 60: 1-40.
- Van der Weide, Roy y Branko Milanovic. 2014. "Inequality is Bad for Growth of the Poor (But Not for that of the Rich)". *World Bank Policy Research Working Paper* 6963: 1-38.  
<http://ssrn.com/abstract=2461941>
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett. 2010. *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. Londres: Penguin Books.
- World Bank. 2015a. "World databank". Acceso en agosto de 2015.  
<http://data.worldbank.org>
- World Bank. 2015b. "Worldwide Governance Indicators". Acceso en agosto de 2015.  
<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Cuadernos de trabajo

---

**Interculturalidad y educación.**

---

**Desafíos en la formación docente**

---

Anita Krainer y Martha Guerra

---

FLACSO Ecuador, 2016

---

152 páginas

La construcción de un Estado intercultural requiere transformar los valores de la sociedad y del Estado/gobierno, un cambio profundo en el cual la educación juega un rol fundamental. Para que la educación intercultural llegue a todas las personas se necesita desmontar estructuras, desarrollar nuevas herramientas didácticas y, sobre todo, la habilidad de pensar en lo inédito.

En esta tarea histórica, las autoridades, el personal técnico, particularmente mujeres y hombres que ejercen la docencia, son los llamados a facilitar procesos que plasmen los valores interculturales en las nuevas generaciones. Para ello es menester reconocer la experiencia de quienes, desde hace más de tres décadas, han aportado a formar docentes y estudiantes a través de la Educación Intercultural Bilingüe. Además es preciso valorar el esfuerzo de quienes se suman para hacer una educación diferente, asumir el reto de comprender conceptos, resignificarlos y transformarlos en práctica cotidiana en el ámbito institucional y dentro de las aulas.

El libro se acerca a las comprensiones institucionales sobre interculturalidad y su traducción en política pública; de manera particular explora la formación docente. La experiencia y los testimonios de maestros, maestras y del personal de instituciones de educación intercultural y etnoeducación evidencian que necesario es el cambio. En efecto, vivir valores interculturales implica desterrar la discriminación, valorar la diferencia y sentar las bases para construir la sociedad del buen vivir, del *sumak kawsay*.

## Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos

*Measuring Impunity in Latin America:  
Conceptual and Methodological Challenges*

*Medindo a impunidade na América Latina:  
desafios conceituais e metodológicos*

Juan Antonio Le Clercq  
Azucena Cháidez  
Gerardo Rodríguez\*

Fecha de recepción: septiembre de 2015  
Fecha de aceptación: febrero de 2016

do  
s  
s  
i  
e  
r

### Resumen

La impunidad es reconocida como un fenómeno que es al mismo tiempo origen y destino de algunos de los más serios problemas que enfrentan los países de América Latina y el resto del mundo. En este artículo se presentan varios retos conceptuales y metodológicos para medir el fenómeno de la impunidad, particularmente en América Latina. También se busca comprender la correlación que existe entre impunidad y otros problemas que afrontan los Estados como inseguridad, violencia, corrupción y desigualdad. Para este propósito, se utilizó la metodología del *Índice Global de Impunidad 2015* (IGI 2015).

*Descriptor:* impunidad; *Índice Global de Impunidad*; sistema de seguridad; sistema de justicia; derechos humanos; Estado de derecho; corrupción; América Latina.

### Abstract

Impunity is increasingly being recognized as a phenomenon that is at once often both the cause and effect of some of the most serious problems in Latin America as well as in other parts of the world. This article examines some of the conceptual and methodological challenges involved in measuring the phenomenon of impunity, with a particular focus on Latin America. The analysis presented in this article also examines the correlation between impunity and other problems governments face, such as insecurity, violence, corruption and inequality. Finally, we examine the methodology of the 2015 Global Impunity Index that is a useful tool for analyzing these phenomena.

**Juan Antonio Le Clercq Ortega.** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Director del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).

✉ [juan.leclercq@udlap.mx](mailto:juan.leclercq@udlap.mx)

**Azucena Cháidez Montenegro.** Maestra en Políticas Públicas y Administración por la London School of Economics. Coordinadora de investigación del *Índice Global de Impunidad*.

✉ [achaidez@simomexico.com](mailto:achaidez@simomexico.com)

**Gerardo Rodríguez Sánchez Lara.** Maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor e investigador de tiempo completo de la UDLAP. Coordinador académico del CESIJ.

✉ [gerardo.rodriguez@udlap.mx](mailto:gerardo.rodriguez@udlap.mx)

\* Los autores agradecemos el apoyo de todo el equipo del CESIJ de la UDLAP. En particular, apreciamos el apoyo durante la investigación a Edgar Valle Álvarez y Gabriela Cordourier Real.

1

*Keywords:* impunity; Global Impunity Index; security; justice system; human rights; corruption; Latin America; Rule of Law.

### Resumo

A impunidade é reconhecida como um fenômeno que é ao mesmo tempo origem e destino de alguns dos mais sérios problemas que enfrentam os países da América Latina e do resto do mundo. Neste artigo, são apresentados vários desafios conceituais e metodológicos para medir o fenômeno da impunidade, particularmente na América Latina. Também se busca compreender a correlação existente entre impunidade e outros problemas que afrontam os Estados como a insegurança, violência, corrupção e desigualdade. Para este propósito, foi utilizada a metodologia do Índice Global de Impunidade 2015 (IGI 2015).

*Descritores:* impunidade; Índice Global de Impunidade; sistema de segurança; sistema de justiça; direitos humanos; Estado de Direito; corrupção; América Latina.

He dicho que la prontitud de las penas es más útil porque cuanto es menor la distancia del tiempo que pasa entre la pena y el delito, tanto más fuerte y durable en el ánimo la asociación de estas dos ideas delito y pena; de tal modo, que se consideran el uno como causa, y la otra como efecto consiguiente y necesario.

Cesare Beccaria

*Tratado de los delitos y de las penas* (1764)

El fenómeno de la impunidad cobra cada vez mayor relevancia en la agenda pública internacional por los efectos negativos que tiene sobre la vida de millones de personas en todo el mundo. Este problema social empieza a ser estudiado con mayor profundidad por el sistema de Naciones Unidas, organizaciones internacionales, centros académicos y la sociedad civil, por su interrelación con otros problemas sociales complejos como la violencia, inseguridad, debilidad del Estado de derecho, corrupción e incluso el desarrollo humano, desigualdad y bienestar.

La impunidad no ha podido ser estudiada fácilmente porque involucra actos y omisiones de los tres poderes clásicos de un Estado nacional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). También se dificulta su análisis por el carácter multinivel de un fenómeno que germina no solo en el ámbito de los gobiernos nacionales, sino que tiene sus más profundas raíces en la responsabilidad de las autoridades regionales o locales. En ocasiones, su estudio ha quedado restringido a la ausencia de castigos ante grandes crímenes como el homicidio doloso o las grandes violaciones de derechos humanos (Groome 2011; Landman 2004; Morris 1996; McGregor 2008; Tayler 1996). De igual forma, la dificultad para aproximarse a la impunidad está relacionada con inexistencia de datos sobre los aspectos que convergen en el problema, en especial, estadísticas que deben reportar los Estados a sus propias agencias de información

nacionales y al sistema de Naciones Unidas, fenómeno que hemos denominado “impunidad estadística” (IGI 2015, 75-80).

El *Índice Global de Impunidad 2015* (IGI 2015) es un instrumento para medir estadísticamente el fenómeno de la impunidad reconociendo su carácter multidimensional y multifactorial, con especial énfasis en la problemática de los sistemas de seguridad pública y justicia, así como la violación a los derechos humanos.<sup>1</sup> En su primera edición, el IGI 2015 permite identificar grados de impunidad entre 59 países del mundo a partir de la variación de su desempeño en catorce variables (tabla 1).

En este trabajo profundizamos el análisis desarrollado en el IGI 2015 para el caso Latinoamericano.<sup>2</sup> En la primera parte se discute en torno al concepto de impunidad y la importancia de estudiar este fenómeno. En la segunda parte se destacan los problemas relacionados con la medición estadística de la impunidad a partir de una explicación de la metodología del IGI 2015. La tercera parte analiza los principales resultados para el continente americano, desagregando la información por dimensión y variable. En la cuarta parte se identifica la existencia de correlaciones entre los resultados alcanzados y fenómenos como desigualdad, corrupción, Estado de derecho, tasas de homicidio y robo con violencia, así como con el Producto Interno Bruto (PIB). Posteriormente se identifica inexistencia de datos y la problemática relacionada con la generación de información confiable sobre impunidad y problemas conexos. En la última parte se presentan las conclusiones generales.

## ¿Qué es y por qué importa la impunidad?

Si nos remitimos al origen etimológico de la palabra impunidad, esta significa “delito sin castigar”.<sup>3</sup> Sin embargo, diversos autores coinciden en que este problema es multidimensional, su origen es pluricausal y sus efectos inciden en otros ámbitos humanos y de la vida en sociedad (Bailey 2014; Chinchón 2014; Jorgensen 2009; Kordon 1991; Le Clercq 2015; Roth-Arriza 1996; Viñuales 2007; Zepeda 2004). Nos encontramos frente a un fenómeno que es al mismo tiempo variable dependiente e independiente de problemas sociales complejos.

Este concepto se conforma por tres elementos fundamentales. El primero es que existe una conducta que debe ser sujeta de castigo. El segundo es que el Estado reconoce o tipifica esa actitud como ilegal en su normatividad y que es sujeta de una

1 Con el fin de facilitar la lectura, nos referiremos al *Índice Global de Impunidad 2015* como IGI 2015 y al *Índice Global de Impunidad México 2016* como IGI-MEX 2016. La referencia completa puede verse en la bibliografía como Le Clercq y Rodríguez (2015) y Le Clercq y Rodríguez (2016), respectivamente.

2 Aunque el análisis destaca la problemática de América Latina, incorporamos a la muestra a Canadá y Estados Unidos porque permite, por un lado, contraponer el mejor desempeño en la región, y por otro lado, resaltar la particularidad de un caso con alto desarrollo económico y problemas de impunidad. Se consideran también todos los países del Caribe.

3 Definición de la Real Academia Española sobre impunidad: (Del lat. *impunitas, -ātis*): falta de castigo.

pena y, en las legislaciones más avanzadas, de una reparación del daño. Por último, la impunidad hace referencia a un acto de injusticia porque la persona o grupo de personas que cometieron el delito no fueron sancionadas o las víctimas no tuvieron el derecho a la reparación del daño.

Como fenómeno multidimensional y pluricausal, la impunidad se correlaciona directamente con otros problemas sociales mucho más estudiados en los últimos años. Jorgensen (2009, 391) señala que es más probable que se presente impunidad conforme aumenta el nivel de corrupción dentro de un Estado y, sobre todo, en aquellos en los que existen conflictos armados. Sin embargo, los grados de seguridad en que viven las personas suelen medirse no únicamente a partir del número de hechos delictivos ocurridos en un tiempo determinado, sino también en términos de percepción del grado de certeza que se tenga, por parte de cualquier persona, de amenaza contra su integridad, vida o patrimonio. El sentimiento de inseguridad se agrava cuando se comete un delito que es susceptible de castigo y el mismo no es castigado. En otras palabras, la impunidad provoca en la sociedad un sentimiento de doble agravio: el causado por el delito y el que resulta de la frustración e impotencia ante la falta de castigo (Araoz 2002, 180; Bailey 2014; Le Clercq 2015; Zepeda 2004).

Esta impotencia, aunada a la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar un clima de certeza en torno a la seguridad, puede desembocar en acciones organizadas desde la misma sociedad para protegerse. Esto se ha traducido en presiones sociales para privatizar la seguridad y el acceso a la justicia ante la ausencia de un Estado eficaz que en principio tiene, por la definición misma del “pacto social”, el monopolio del uso de la fuerza y la impartición de justicia.

Otro ámbito que se relaciona con la existencia de impunidad es la violación a los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su 61 período de sesiones del 8 de febrero de 2005, presentó el Informe Orentlicher, en el cual se establece que:

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (Orentlicher 2005, 6).<sup>4</sup>

Esta definición tiene cuatro elementos principales: 1) la inexistencia de una sanción de tipo penal, es decir, la privación de la libertad del responsable de haber cometido un delito; 2) la responsabilidad que tienen las autoridades al no haber sancionado,

<sup>4</sup> El informe fue coordinado por Diane Orentlicher, experta independiente a quien se encargó actualizar el conjunto de principios de la comunidad internacional para la lucha contra la impunidad.

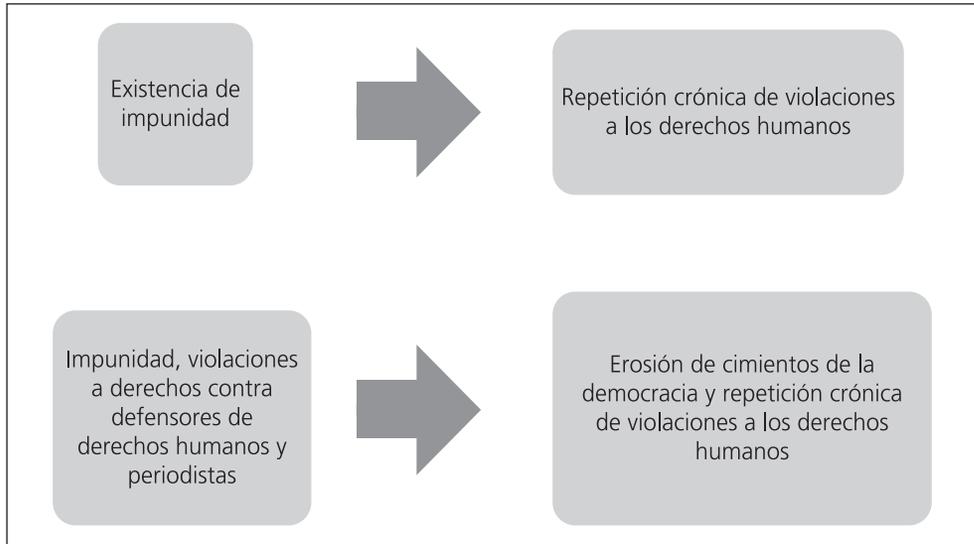
conforme a las leyes aplicables, a los responsables y no haber impartido la justicia debida; 3) el reconocimiento de que las penas sean apropiadas, que se impongan considerando la gravedad de las mismas y que no se ejerzan acciones penales desproporcionadas; 4) finalmente, el derecho de reparación que tienen las víctimas a través de una indemnización (Orentlicher 2005).

En el ámbito regional, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CorteIDH) ha definido la impunidad como:

La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de la violación de los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.

Destaca en esta definición la hipótesis de que la impunidad multiplica el proceso de victimización: “La impunidad propicia la repetición crónica de la violación de los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”.<sup>5</sup>

Figura 1. Hipótesis de impunidad



Elaboración propia a partir de Orentlicher 2005.

5 Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CorteIDH), Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 299. CorteIDH, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 237. CorteIDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 203. Y CorteIDH, Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 170, citados por Robles 2005, 359-360.

El informe Orentlicher actualiza el concepto de impunidad para la comunidad internacional. Sin embargo, existe otro ámbito de jurisdicción en el que se desarrolla claramente este fenómeno: el gran espacio potencial para el desarrollo de la impunidad es el nivel subnacional. Es en este ámbito de gobierno donde se comente la mayor cantidad de delitos que potencialmente no serán castigados y donde ocurren aquellos como el homicidio, lesiones, delitos patrimoniales y, en general, los denominados de alto impacto por los daños que provocan en las sociedades y a nivel comunitario.<sup>6</sup>

A pesar de que la idea de impunidad remita a una relación aparentemente sencilla entre un acto delictivo y la existencia de una sanción, estamos ante un fenómeno multidimensional y pluricausal que a su vez refiere a otros problemas como corrupción, violencia, inseguridad, acceso desigual a la justicia o violaciones graves a los derechos humanos. A partir del reconocimiento de la importancia de la impunidad y su condición multidimensional y pluricausal, es posible pensar nuevos acercamientos al deterioro de las instituciones políticas y la incapacidad de los actores políticos para garantizar condiciones de seguridad, justicia y respeto a los derechos humanos en un contexto de inseguridad en tiempos de paz: 1) la impunidad retroalimenta y multiplica las consecuencias de inseguridad, violencia, corrupción y violación a los derechos humanos; 2) la existencia de desigualdades socioeconómicas profundas genera un caldo de cultivo para limitar el acceso a la justicia y para que actos criminales queden impunes, agudizando con ello la vulnerabilidad social de quienes se encuentran en condiciones de marginación; 3) la incapacidad sistemática de las instituciones para sancionar a quienes violan la ley facilita la operación de las organizaciones criminales y, lo que es más grave, abre la puerta a colusión entre estos y las autoridades de diferentes niveles de gobierno.

74

## ¿Cómo se mide la impunidad en el IGI? Metodología, criterios y límites

El IGI 2015 asume que la impunidad no puede ser entendida o medida desde una sola perspectiva o dimensión. Este fenómeno es resultado de una serie de factores —estructurales y funcionales— que habilitan, permiten y, en el peor de los casos, incentivan la existencia de la impunidad. Ante las dificultades para medir la impunidad contrastando únicamente delitos cometidos contra delitos castigados, se pone énfasis en al menos dos áreas de la gestión gubernamental, las cuales permiten la existencia de la impunidad: el sistema de seguridad pública y la administración de justicia, involucrando sus dimensiones estructural, funcional y de derechos humanos.

6 Analizamos este problema para el caso de los 32 estados que conforman la república mexicana en IGI-MEX 2016.

Tabla 1. Indicadores por dimensión y eje transversal en IGI 2015

Dimensión / eje transversal	Sistema de seguridad	Sistema de justicia
<b>Estructural</b>	Personal de Policía por cada 100 mil habitantes. Reclusos entre capacidad total penitenciaria. Personal carcelario entre capacidad total penitenciaria. Personal carcelario entre total de reclusos.	Número de jueces y magistrados por cada 100 mil habitantes.
<b>Funcional</b>	Personas contra las que se iniciaron causas frente a tribunales entre personas en contacto formal con la Policía.	Personas contra las que se iniciaron causas en tribunales entre número de jueces. Encarcelados entre condenados. Porcentaje de encarcelados sin sentencia. Encarcelados por homicidio entre homicidios totales.
<b>Derechos humanos</b>	Ejecuciones extrajudiciales. Tortura.	Desaparecidos. Encarcelados políticos.

Fuente: IGI 2015, 39.

El énfasis en la dimensión estructural tiene por objetivo destacar la importancia de las capacidades instaladas y el diseño institucional de los Estados para castigar violaciones a las leyes. La dimensión funcional, en contraparte, identifica la forma en que las áreas de gobierno operan a partir de su marco normativo, capacidades o infraestructura institucional. Finalmente se evalúa el impacto de las violaciones graves a los derechos humanos como componente de los niveles de impunidad para cada caso (IGI 2015, 29).

Si bien las variables buscan identificar los puntos clave del proceso penal para la identificación y castigo de los delitos cometidos, es importante señalar que la fuente principal de información fueron los datos y estadísticas que los países proporcionan voluntariamente a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). En otras palabras, la información que sustenta el análisis es, en gran medida, aquella que los propios Estados han aceptado compartir con la comunidad internacional.<sup>7</sup>

La estimación del índice se dividió en tres etapas: la normalización de variables potenciales, la selección de subdimensiones y finalmente la generación del índice. En la primera etapa se analizaron 23 variables o subindicadores potenciales como parte de la cadena que se inicia con la existencia de un delito, pasa por denuncia, investigación y proceso hasta llegar a una sentencia, con el objetivo de seleccionar aquellos que permitieran relacionar estos eventos con problemas de estructura (diseño y capacida-

7 Para el caso de violaciones a los derechos humanos, la información utilizada proviene de Cingranelli et al. 2014.

des instaladas), funcionamiento (operación efectiva independientemente del marco normativo) o violaciones a los derechos humanos, para los ámbitos de la seguridad pública y la administración de justicia. Estos indicadores fueron normalizados por medio de la técnica de Min-Max para hacer comparables las escalas de valores y analizar posteriormente las correlaciones existentes entre ellas (IGI 2015, 37; Le Clercq y Rodríguez 2016, 31).

En la segunda etapa se identificaron las subdimensiones donde no había datos disponibles, al igual que los casos que tuvieran más de una variable no disponible. Frente a la problemática que representó esta etapa, se decidió mantener dentro del índice a aquellos países con un máximo de cuatro variables faltantes e imputar esos datos con el último dato disponible (siempre que no fuera anterior a 2010) o bien a partir de la mediana regional. Al contar con la información de correlaciones entre variables de la primera etapa y la disponibilidad de información por país, se definió un grupo definitivo de 14 variables para construir el índice.

Finalmente en la última etapa se estimó el índice de impunidad aplicando una media simple, otorgando el mismo peso a cada una de las subdimensiones y a cada variable al interior de las subdimensiones. Esta forma de estimar el índice permite que cada una de las subdimensiones tenga un valor propio, haciendo posible la identificación de cuáles son aquellas que adquieren mayor importancia en la posición final del país dentro del *ranking* general.

La información con la que se construyó el índice tiene como base principalmente el año 2012. Es importante señalar que la posición de los Estados dentro del *ranking* final debe interpretarse por su posición y distancia relativa respecto a otros países y no por su valor absoluto. Lo que nos parece central es identificar las variaciones en los niveles de impunidad a través de la comparación entre casos y al interior de cada dimensión y variable.

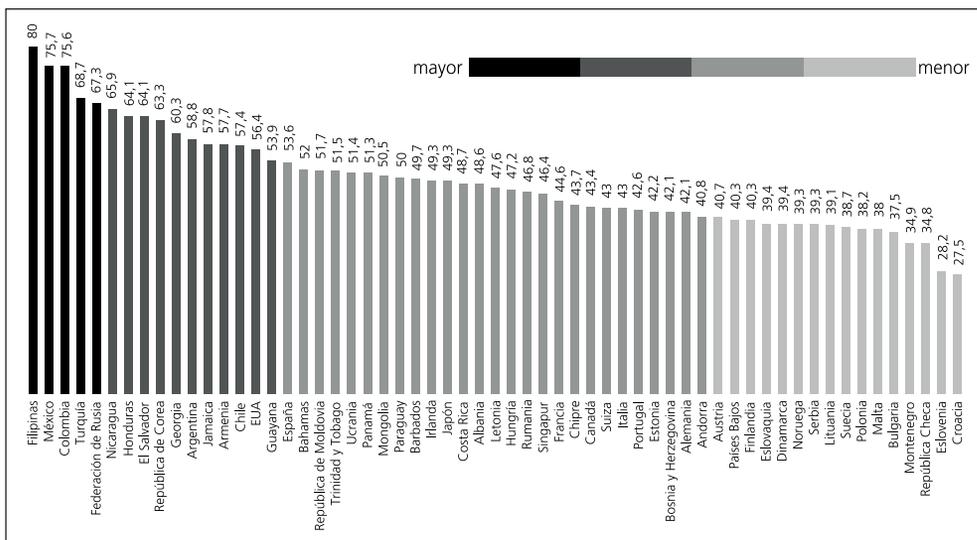
## Resultados para América en el IGI 2015

El IGI 2015 permite comparar variaciones en los grados de impunidad en 59 países del mundo. De estos, 33 corresponden a Europa, nueve a Asia, tres a Norteamérica, cuatro a Sudamérica, cinco a Centroamérica y cinco al Caribe. No es posible comparar 134 países en tanto no cuentan con la información suficiente para construir algunas de las 14 variables, e incluso en 95 de los casos no hay información disponible para elaborar ninguna de las variables (IGI 2015, 78-79).

Filipinas alcanza los niveles de impunidad más altos con un índice de 80, mientras que en el extremo contrario se destaca Croacia por los niveles más bajos de impunidad con un índice de 27,5, seguido por Eslovenia (28,2), República Checa (34,8), Montenegro (34,9) y Bulgaria (37,5). Solamente dos países se acercan en distancia

y posición relativa al caso de Filipinas: México (75,7) y Colombia (75,6), aunque se destacan también por muy altos grados de impunidad Turquía (68,7), la Federación de Rusia (67,3), Nicaragua (65,9), Honduras (64,1), El Salvador (64,1) y la República de Corea (63,3).<sup>8</sup>

Gráfico 1. Resultados IGI 2015



Fuente: IGI 2015, 44.

El promedio del índice de impunidad se representa en una media estadística de 49,1, posición por encima de la cual se encuentra prácticamente la mitad de los países estudiados. Aunque la posición de cada país y la media tienden a cambiar en cada una de las seis dimensiones en las que se distribuyen las diferentes variables. La media más alta de impunidad se encuentra en la dimensión *funcional seguridad pública* (73,1), seguida de *estructural sistema de justicia* (73,1) y *estructural sistema de seguridad* (58). La media más baja de impunidad corresponde a la dimensión *derechos humanos sistema de justicia* (14), seguida de *funcional sistema de justicia* (30,7) y *derechos humanos sistema de seguridad* (40,7) (IGI 2015, 41).

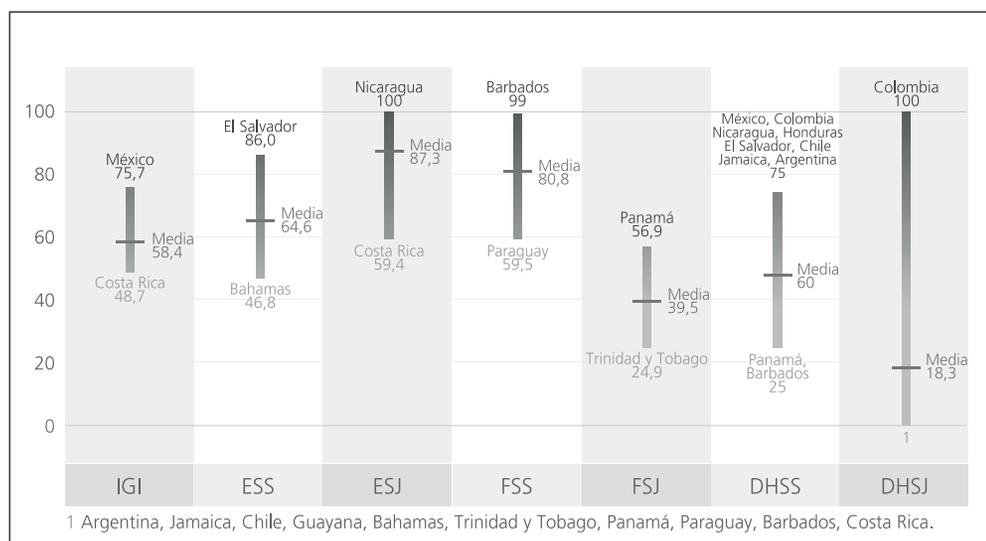
En conjunto, los 17 países del continente americano alcanzan valores promedio por encima de la media de cada dimensión estudiada, al igual que ocurre para el caso de países de Asia y por el contrario de la situación en Europa. Mientras que la media del IGI 2015 se ubica en un índice de 49,1, el promedio de impunidad en América alcanza 58,4. Otra característica importante consiste en que la posición de los países

<sup>8</sup> Es importante recordar que el IGI 2015 está diseñado para medir variaciones en grados de impunidad a partir de las variables seleccionadas, por lo tanto, los resultados de cada país no indican porcentajes de impunidad entendidos como porcentajes de delitos no castigados.

de América se distingue por una baja dispersión de los 17 casos de estudio en cada uno de los indicadores, salvo en el caso de la dimensión *derechos humanos sistema de justicia* y, en menor medida, en *derechos humanos seguridad pública* (IGI 2015, 45).

Las posiciones que alcanzan los países de América en el IGI 2015 pueden dividirse en cuatro grupos claramente diferenciados: 1) grados de impunidad por debajo del promedio (49,1), situación que se limita a Canadá (43,4) y Costa Rica (48,7) aunque en este último caso se ubica solo cuatro décimas por debajo del promedio; 2) grados de impunidad ligeramente por encima del promedio del IGI, posición en la que se encuentra la mayoría de los países del continente como Barbados (49,7), Paraguay (50), Panamá (51,3), Trinidad y Tobago (51,5) y Bahamas (52); 3) altos niveles de impunidad: Guayana (53,9), Estados Unidos (56,4), Chile (57,4), Jamaica (57,8), El Salvador (64,1), Honduras (64,1) y Nicaragua (65,9); 4) finalmente, grados muy altos de impunidad en los casos de Colombia (75,6) y México (75,7) (IGI 2015, 42-44).<sup>9</sup>

Gráfico 2. IGI 2015 por dimensión / América Latina



Fuente: IGI 2015.

El IGI 2015, sin embargo, no se limita a identificar los grados de impunidad y la variación de las posiciones entre casos, de igual forma está diseñado para desagregar la situación de cada país por cada dimensión y variable estudiada. Si se analiza las seis dimensiones en las que se divide el IGI 2015, se encuentra variaciones significativas en el desempeño de cada país. Por ejemplo –y como puede verse en el gráfico 2– a pesar de que México cuenta con la peor calificación agregada de la región, su

<sup>9</sup> IGI-MEX 2016 confirma la existencia de condiciones de impunidad generalizada para cada estado de la república mexicana. De hecho, 32 de los 25 estados se hallan agrupados a solo 10 puntos de distancia entre sí en relación con el caso del peor desempeño (el estado de Quintana Roo, 76,61) (Le Clercq y Rodríguez 2016, 49).

desempeño no es el peor en ninguna de las dimensiones, salvo en el caso de *derechos humanos sistema de seguridad*, donde comparte posición con otros siete países.

Además de las variaciones por país dentro de cada dimensión, el gráfico 2 permite identificar que, en conjunto, el continente americano se destaca por altos niveles de impunidad: 1) por encima del promedio de los 59 casos que son analizados en el IGI; 2) superiores al promedio en cada dimensión en particular. En este último sentido, las diferencias más amplias en el promedio por dimensión del IGI 2015 frente a las correspondientes al continente americano se encuentran en las dimensiones *estructural sistema de justicia* (73,1 vs. 87,3), *derechos humanos sistema de seguridad* (40,7 vs. 60) y *estructural sistema de seguridad* (58 vs. 64,6). Incluso en dimensiones en las que obtiene un mejor desempeño, las dimensiones *funcional sistema de justicia* (30,7 vs. 39,5) y *derechos humanos sistema de justicia* (14 vs. 18,3), su posición se ubica por encima del promedio IGI 2015. La excepción radica en *funcional sistema de seguridad* (79,9 vs. 80,8) donde el mal desempeño es casi idéntico al promedio global.

Cuando se analiza la situación de los países de la región en cada una de las 14 variables que conforman el IGI 2015, se encuentra que el continente se destaca por un índice de impunidad mayor en cada indicador que el promedio del IGI 2015. La excepción lo representan los casos de las variables “personas contra las que se iniciaron causas frente a tribunales entre personas en contacto formal con la Policía” y “policías por cada 100 mil habitantes”, en las cuales tiene un mejor desempeño que el promedio IGI 2015 (ver tabla 2). Sin embargo, para el caso del total de policías por cada 100 mil habitantes, contar con un mayor número de policías en las calles no significa necesariamente que estén adecuadamente preparados o capacitados para realizar sus funciones.

La revisión desagregada por cada variable permite observar cuatro problemas importantes. En primer lugar, el desempeño por cada indicador tiende a sufrir variaciones muy significativas entre los niveles máximo y mínimo en los diferentes casos. En segundo lugar, los grados de impunidad en cada país se explican por un desempeño diferenciado en cada una de las variables analizadas. Tercero, las graves violaciones a los derechos humanos son muy relevantes para entender los grados de impunidad en la región, en especial la existencia de tortura y ejecuciones extrajudiciales. Por último, y a diferencia del conjunto de países estudiados, los muy altos niveles de impunidad en México (75,7) y Colombia (75,6), solo son equivalentes a la situación de Filipinas (80). Lo anterior no es resultado de una variable en particular, sino que hablamos en estos casos de un índice de impunidad que se ubica por encima de la media del IGI 2015 en prácticamente todos los indicadores.<sup>10</sup>

10 El análisis del caso mexicano y los países con los más altos niveles de impunidad se puede consultar en IGI 2015, 53-54 y 63-64. Para los resultados de impunidad promedio para las entidades federativas en México, ver: Le Clercq y Rodríguez 2016, 47-61.

Tabla 2. Desempeño IGI 2015 por indicador, países de América

Indicador	Mejor	Peor	Segundo peor	Tercero peor	Media
Policías x100mH	Bahamas 725,6	Honduras 153,7	Nicaragua 167,4	Canadá 199,6	<i>América 352,9</i> <i>IGI 332</i>
Jueces x100mH	Costa Rica 23,9	Nicaragua 1,6	Jamaica 2,02	Guayana 2,5	<i>América 8,7</i> <i>IGI 16</i>
PT/CFP	Panamá 1,04	EUA 0,008	Barbados 0,04	Trinidad y Tobago 0,06	<i>América 0,62</i> <i>IGI 0,75</i>
PT/#jueces	Trinidad y Tobago 2,9	El Salvador 387,8	EUA 19,9	Tres países 65,2	<i>América 58,77</i> <i>IGI 66,95</i>
Presos/condenados	Canadá 0,14	USA 25	Jamaica 16,1	Bahamas 5,7	<i>América 4,61</i> <i>IGI 1,64</i>
% presos sin sentencia	Barbados 0,57	Panamá 65,9	Argentina 50,9	México 46,8	<i>América 29,51</i> <i>IGI 23,49</i>
P/CP	Canadá 0,65	Honduras 0,190	Colombia 0,193	Paraguay 0,195	<i>América 0,34</i> <i>IGI 0,46</i>
R/CP	EUA 1,02	El Salvador 3,37	Panamá 1,80	Nicaragua 1,54	<i>América 1,35</i> <i>IGI 1,17</i>
P/R	Canadá 0,68	Panamá 0,074	El Salvador 0,75	Colombia 0,12	<i>América 0,30</i> <i>IGI 0,45</i>
Presos H/homicidios	EUA 11,48	Bahamas 0,0090	México 0,0094	Guayana 0,074	<i>América 3,5</i> <i>IGI 5,94</i>
Tortura	Ninguno sin tortura	6 países 100	11 países 50	n/a	<i>América 67,64</i> <i>IGI 56,77</i>
Ejecuciones extrajudiciales	3 países 0	Colombia y Jamaica 100	12 países 50	n/a	<i>América 47,05</i> <i>IGI 24,57</i>
Desaparecidos	14 países 0	Colombia y México 100	Honduras 50	n/a	<i>América 14,7</i> <i>IGI 8,47</i>
Presos políticos	12 países sin presos	Colombia 100	4 países 50	n/a	<i>América 17,64</i> <i>IGI 19,49</i>

Elaboración propia a partir de bases de datos IGI 2015. Policías por cada 100 mil habitantes (policías x100mH); jueces por cada 100 mil habitantes (jueces x100mH); personas frente a tribunales entre contacto formal con la Policía (PT/CFP); personas ante tribunales entre número de jueces (PT/#jueces); personal carcelario entre capacidad total de los penales (P/CP); número de reclusos entre capacidad total de los penales (R/CP); personal carcelario entre número de reclusos (P/R); personas encarceladas por homicidio entre homicidios totales (presos H/homicidios).

## Correlaciones particulares para América Latina

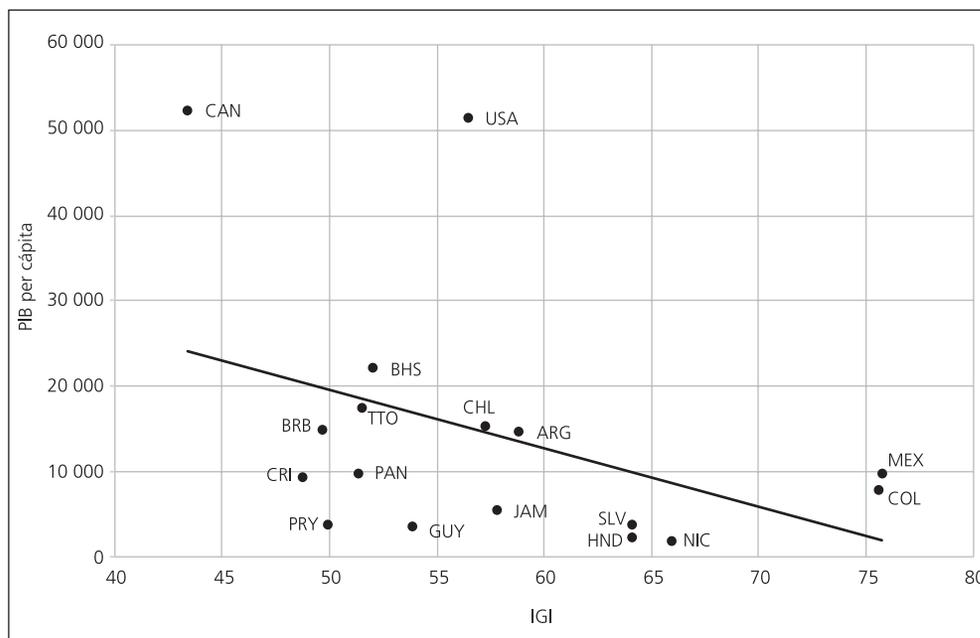
La impunidad como un fenómeno multidimensional y pluricausal tiene relación con factores específicos. El IGI 2015, como ejercicio de consistencia y solidez, fue sometido a la prueba de identificar la existencia –o ausencia– de correlaciones estadísticas con otros índices sobre temas que podrían identificarse como cercanos al fenómeno, tales como la corrupción y el Estado de derecho. Adicionalmente se realizaron algunas pruebas para identificar si existían o no relaciones significativas entre la impunidad y el ingreso, la desigualdad, los homicidios o los delitos en general. Los resultados de estos ejercicios de consistencia confirman lo que podría intuirse sobre impunidad:

la desigualdad y la corrupción incrementan los grados de impunidad. Aunque resulta relevante señalar que el PIB per cápita no es una variable directamente relacionada con la impunidad (IGI 2015, 49-50).

Como pruebas de consistencia del IGI 2015, se buscó identificar qué factores podrían tener primero una correlación intuitiva o teórica con la impunidad y, posteriormente, cuáles de esos tenían una relación estadística sólida. En este ejercicio, se puso énfasis particularmente en la relación natural de la impunidad con la desigualdad, la corrupción y el Estado de derecho. La intuición detrás de esto es que aquellas sociedades donde el Estado de derecho es más deficiente, permiten o incluso incentivan la existencia de impunidad. Para el caso de la desigualdad, importa la forma en que el acceso a recursos y a la libertad, entendida desde una perspectiva de desarrollo (Sen 1999), hace una diferencia significativa en los niveles de impunidad existentes en un país.

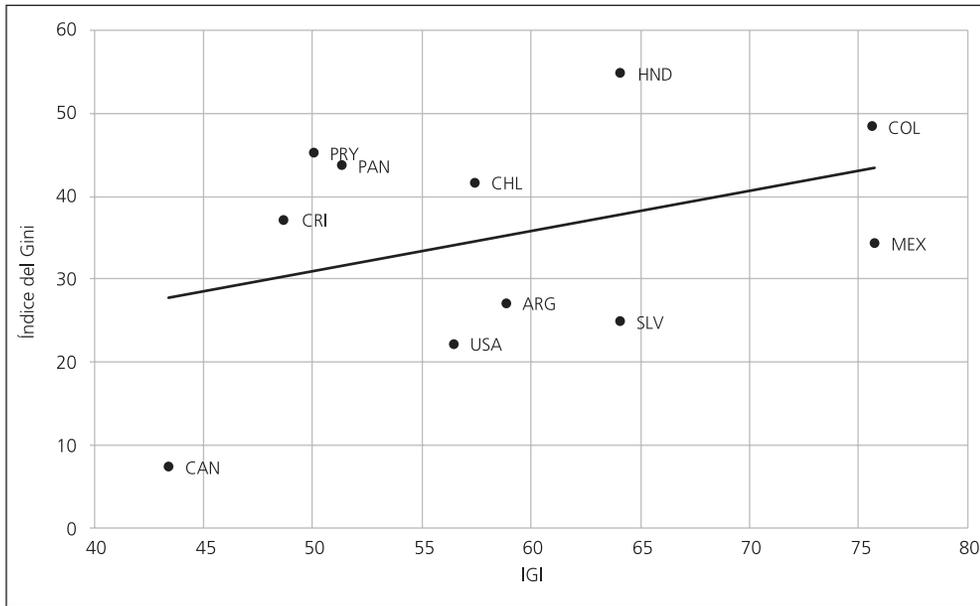
Para medir desigualdad, se consideraron dos indicadores: ingreso (mediante el PIB) y el coeficiente de Gini, que es una medida de desigualdad en sí misma. Si bien a nivel global esta correlación indica que la impunidad no es una situación exclusiva de los países pobres, al analizar los resultados solo para los países de América Latina, se identifica que sí existe una correlación: a mayor PIB, menor es el nivel de impunidad registrado (IGI 2015, 49). No obstante, no deja de ser un fenómeno que ataca con mayor fuerza a los países más desiguales. De hecho, existe una sólida correlación entre el IGI y el coeficiente Gini, que muestra que los países más desiguales tienden a ser los más impunes.

Gráfico 3. IGI vs. PIB (países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

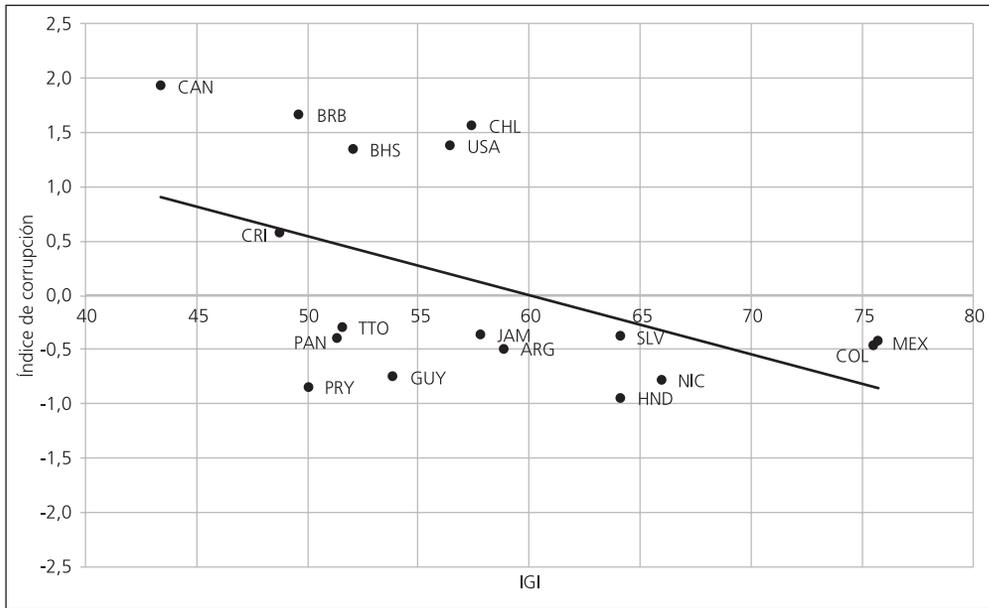
Gráfico 4. IGI vs. Gini  
(países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

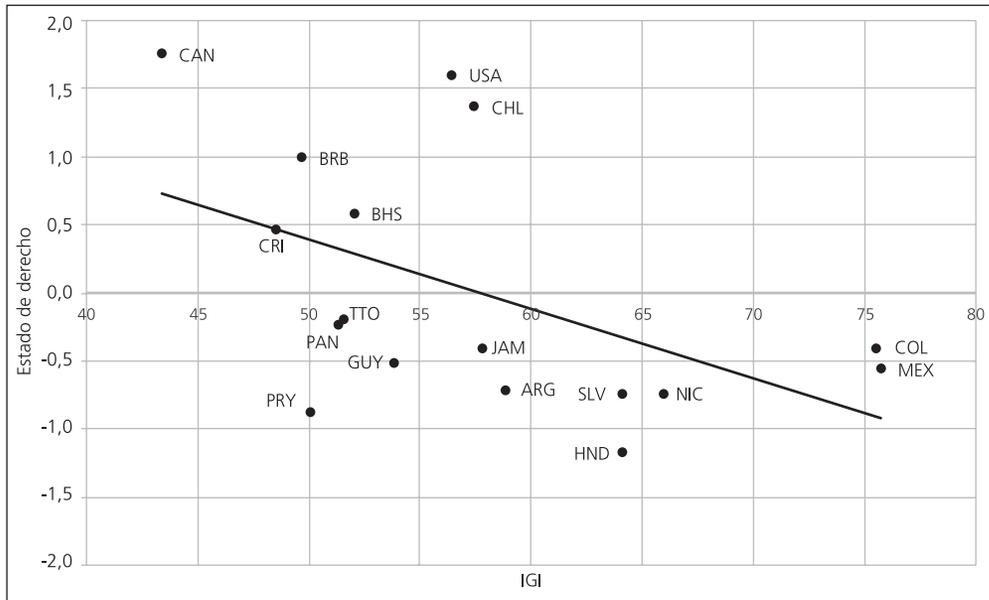
Para evaluar la existencia de una correlación entre Estado de derecho e impunidad, se utilizaron dos indicadores elaborados por el Banco Mundial: el *índice de corrupción* y el *índice de Estado de derecho*. En ambos casos el resultado fue similar: la impunidad tiene una correlación negativa con el Estado de derecho y la corrupción. Esto indica que, a mayores niveles de corrupción, mayor es el nivel de impunidad, mientras que a menor respeto al Estado de derecho, mayor es el nivel de impunidad. Si se observa el gráfico 5 donde se revela la correlación entre impunidad y corrupción, debe tomarse en cuenta que este índice señala en negativo los niveles más altos de corrupción y en positivo los menores.

**Gráfico 5. IGI vs. Corrupción**  
(países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

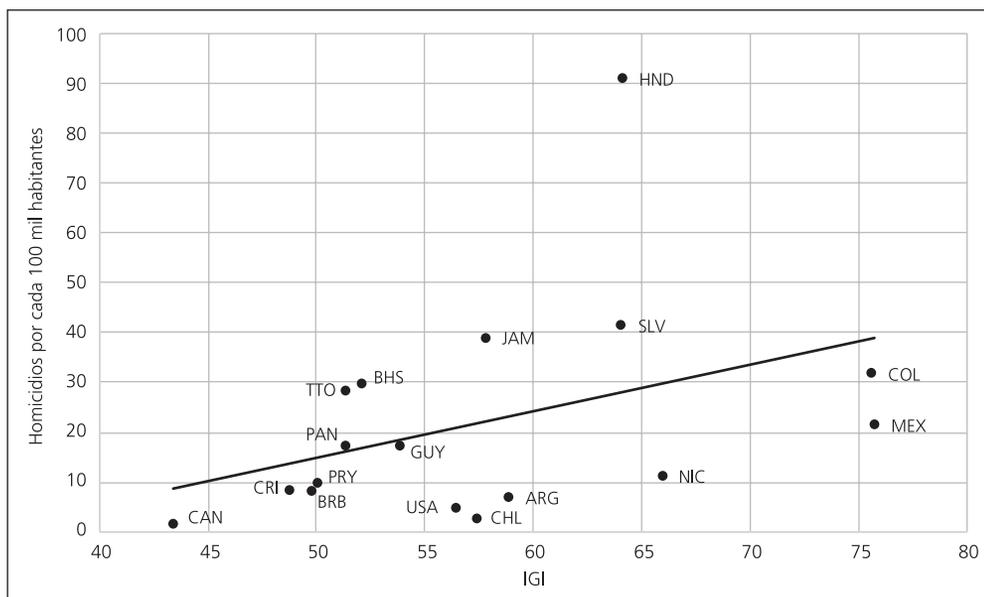
**Gráfico 6. IGI vs. Estado de derecho**  
(países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y Banco Mundial 2012.

En lo que se refiere a las tasas de delitos en la región, se consideraron dos tipos particulares de delitos por su gravedad: robo con violencia por cada 100 mil habitantes y la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. En este caso se confirma que existe una relación directa entre el incremento en estos delitos y la impunidad. Esta relación es más evidente en el caso de homicidios. Lo anterior señala que el incremento en estos delitos puede responder, en gran medida, a la señal que envía la impunidad: quien delinque no enfrenta las consecuencias de sus actos.

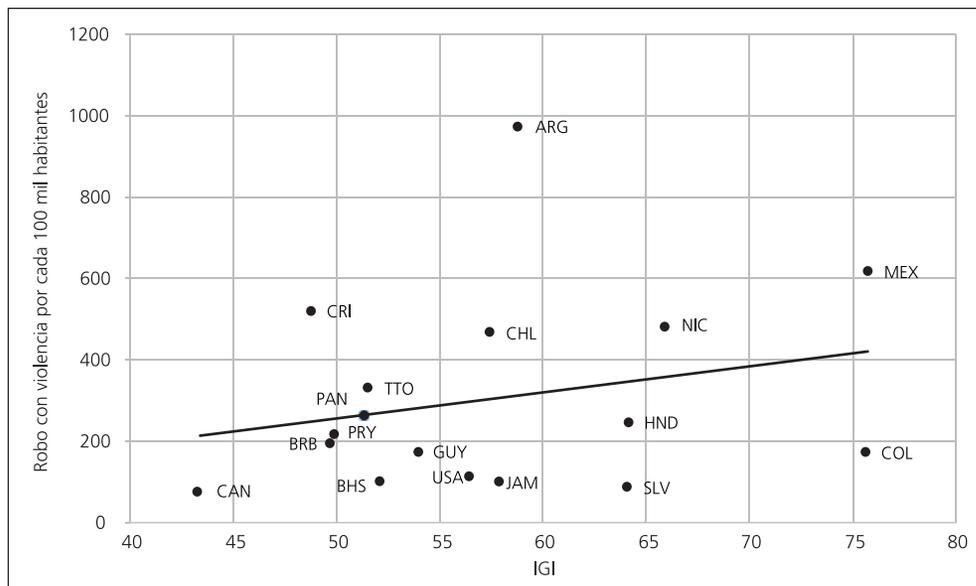
Gráfico 7. IGI vs. Tasa de homicidios en América (países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y ONUDD.

Estas correlaciones demuestran que el IGI 2015 presenta una propuesta metodológica robusta para evaluar la impunidad y permite ayudar a entender los factores que tienen una relación con la misma. El IGI 2015 y el IGI-MEX 2016, entendidos como herramientas cuantitativas, permiten ayudar a generar análisis específicos y con mayor nivel de certeza, en consecuencia, pueden aportar elementos clave a la discusión de políticas públicas basadas en evidencia en la materia, en especial para una región en la que existen muy altos niveles de impunidad y de desigualdad económica.

Gráfico 8. IGI vs. Tasa de robos con violencia en América (países estudiados IGI 2015)



Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015 y ONUDD.

### ¿Qué se requiere para medir más casos?

La información agregada de las diferentes variables que componen el IGI 2015 permite identificar altos grados de impunidad en el conjunto de los países de América con la excepción de Canadá. El principal problema es la incapacidad de integrar a 26 países de la región a la muestra, incluyendo entre ellos a Bolivia, Brasil, Cuba, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Para el desarrollo del IGI 2015, se consideró elaborar una base de datos conformada por información de 193 países (la cual desagregada de acuerdo con cambios de gobierno alcanzó hasta un total de 219 países). Debido a las condiciones particulares de las 14 variables en las que se divide el IGI 2015, en 134 casos no fue posible completar la información necesaria sin afectar la unidad de medición y la coherencia con la metodología estadística aplicada (ver anexo 2 de IGI 2015, 75-79).

Se ha definido como “impunidad estadística” a aquellos casos en los que no existe la información suficiente para completar los 14 indicadores mínimos para medir la impunidad a nivel global. La impunidad estadística representa una variante del estudio del fenómeno de la impunidad y que advierte al respecto sobre tres problemas específicos: 1) países que no cuentan con la capacidad para reportar información sobre seguridad pública, acceso a la justicia y violencia en los términos establecidos

por ONUDD; 2) países que tienen la capacidad para generar información pero que deciden no hacerla pública; 3) derivado de lo anterior, desconexión entre evidencia estadística y formulación de la política pública.<sup>11</sup>

Tabla 3. Información no disponible para indicadores IGI 2015 en países de América

País	Capacidad penitenciaria	Condenados	Encarcelados	Número de jueces	Personal de Policía	Personal carcelario	Personas contra las que se iniciaron causas en los tribunales	Personas que tuvieron contacto formal por parte de la Policía	Encarcelados sin sentencia	Desaparecidos	Ejecuciones extrajudiciales	Encarcelados políticos	Tortura	Encarcelados por homicidio entre homicidios totales
Belice	X	X	X	X	I	X	X	I	X	I	I	I	I	X
Bolivia	I	X	I	X	I	X	X	X	I	I	I	I	I	X
Brasil	I	X	I	X	I	I	X	X	X	I	I	I	I	X
República Dominicana	I	X	I	I	I	I	X	I	X	I	I	I	I	X
Granada	X	I	X	X	I	I	I	I	X	I	I	I	I	X
Guatemala	X	X	I	X	X	X	I	X	I	I	I	I	I	X
St. Kitts and Nevis	I	X	I	X	X	I	X	I	X	I	I	I	I	X
St. Vicente y Granadinas	I	X	I	X	I	I	X	I	X	I	I	I	I	X
Uruguay	I	X	I	X	I	X	X	I	X	I	I	I	I	X

Elaboración propia a partir de base de datos IGI 2015. Información disponible (I); Información no disponible (X). Para los casos de Anguila, Aruba, Bermudas, Islas Caimán, Guyana Francesa, Groenlandia, Martinica y Puerto Rico no hay información disponible para ninguna variable. Para los casos de Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Ecuador, Haití, Perú, Santa Lucía, Surinam y Venezuela solo es disponible la información para los indicadores sobre derechos humanos de Cingranelli et al. 2014.

Los casos que se encuentran en “impunidad estadística” reflejan una realidad diferenciada de acuerdo con el conjunto de variables sobre las que existe información disponible (tabla 3). 77 países reportan información necesaria para completar desde tres hasta nueve de las variables, entre los que se encuentran República Dominicana (10), Granada (nueve), St. Kitts y Nevis (nueve), Bolivia (ocho), Brasil (ocho), San Vicente y

11 Dos precisiones son importantes. En primer lugar, en la muestra de 134 países que no son incorporados al IGI 2015 se encuentran los países que conforman el Reino Unido, en los cuales la forma particular en que reportan su información no permitió considerarlos en la muestra. En segundo lugar, la información sobre violaciones a los derechos humanos suele en general no ser reportada por los Estados, en este caso, la información sobre estas variables depende de su disponibilidad, en Cingranelli et al. 2014.

las Granadinas (ocho), Uruguay (ocho), Guatemala (siete), Belice (seis), Cuba (cuatro), Dominica (cuatro), Ecuador (cuatro), Haití (cuatro), Perú (cuatro), Santa Lucía (cuatro), Surinam (cuatro) y Venezuela (cuatro). Finalmente, y si se considera la muestra extendida de 219 países, para 95 países no es posible acceder a la información de ninguna variable, lo cual incluye a ocho países del continente, principalmente del Caribe.

Estos países tienden a reportar en forma diferenciada aunque incompleta las 14 variables seleccionadas. Al respecto, es importante destacar dos elementos. En primer lugar, si bien es posible conformar las cuatro variables relativas a violaciones a los derechos humanos para 10 países de la región, en realidad no reportan directamente estos datos y es posible contar con esta información a través del seguimiento especializado de Cingranelli et al. 2014 en la materia a partir de reportes de agencias internacionales. Por lo que estos 10 casos tendrían que añadirse a la lista de países que no reportan directamente ningún tipo de información.

En segundo lugar, ninguno de los países del continente que se encuentra en situación de “impunidad estadística” reporta la información necesaria para cuantificar la relación entre homicidios y condenas por homicidio. Esto parece especialmente relevante para comprender el fenómeno de la impunidad y el alcance de la idea de “impunidad estadística”, en parte por la particularidad y gravedad misma del delito de homicidio, pero por otra parte, por la conexión entre el homicidio doloso y otros delitos graves. En este sentido, ONUDD (2013, 1) señala que:

A medida que la comunidad internacional dirige la mirada hacia la agenda de desarrollo post-2015, un factor que debe considerarse es el vínculo entre violencia, seguridad y desarrollo, en el contexto más amplio del Estado de derecho. El homicidio doloso (junto con otros delitos violentos) es una amenaza para la población en cuanto a que su impacto va más allá de la pérdida de vidas humanas y puede generar un entorno de miedo e incertidumbre.<sup>12</sup>

¿Es posible completar la información sobre las diferentes variables para integrar estos casos a la muestra de países cuyos grados de impunidad pueden ser comparados en el IGI? El proyecto IGI se ha planteado como objetivos para los próximos años: 1) aumentar en la medida de lo posible el número de variables a comparar entre casos; 2) incorporar a la muestra a aquellos países que se encuentran actualmente en situación de “impunidad estadística”; 3) actualizar anualmente los datos por variable en el IGI para permitir el análisis de variaciones a lo largo del tiempo. Considerando que el proyecto se inicia a partir de una preocupación por los grados de impunidad existentes en México, adquiere especial importancia integrar más casos latinoamericanos a la muestra para garantizar comparaciones más robustas entre países de la región.

12 El *Estudio mundial sobre homicidio 2013* identifica en el homicidio “uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia” y “una importante herramienta para monitorear la seguridad y la justicia”. Ver: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)

El principal problema para crear indicadores radica en la voluntad de los propios países para reportar información a las agencias de la ONU y la debilidad de los mecanismos de gobernanza global para exigir a los Estados transparencia y acceso a la información en la materia. Ante la complejidad que supone esta situación, existen dos vías para completar la información de las diferentes variables en la región. En primer lugar, recurrir a datos que generan especialistas u organizaciones de la sociedad civil, con la desventaja de trabajar con fuentes no oficiales utilizando criterios diferenciados por caso. En segundo lugar, establecer un vínculo directo con sistemas de indicadores preexistentes que midan fenómenos semejantes, lo cual implica el limitante de retomar variables no necesariamente definidas con la misma variable dependiente en mente.

La discusión en torno a la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015 representa una oportunidad para desarrollar un conjunto de indicadores comunes a los diferentes países que permita medir el alcance de problemas como la inseguridad, la violencia o la impunidad y, a través de ellos, establecer criterios y buenas prácticas para la formulación e implementación de políticas que posibiliten reducir grados de impunidad o mejorar el acceso a la justicia. La integración del Objetivo 16 a la agenda del desarrollo global, entendido como un mecanismo para promover la paz, garantizar la justicia y fomentar instituciones nacionales fuertes, significa avanzar en la dirección de mejores sistemas de medición estadística internacionales.<sup>13</sup>

Lo ambicioso del alcance esperado de estas metas puede convertirse paradójicamente en un obstáculo para el diseño de un sistema de información global sobre violencia, inseguridad y acceso a la justicia. El Objetivo 16 integra metas de muy distinta naturaleza que bien podrían haberse subdividido en objetivos diferenciados por su impacto en el desarrollo: buena gobernanza (corrupción, transparencia, rendición de cuentas, participación, acceso a la información pública e inclusión en la toma de decisiones); representatividad de los países en la gobernanza global; promoción del Estado de derecho y acceso a la justicia; respeto a los derechos humanos (protección de los derechos de la infancia, identidad jurídica, leyes y políticas de no discriminación, protección de libertades fundamentales); seguridad pública (reducción de la violencia, lucha contra el crimen organizado, control de armas y lavado de dinero); así como prevención y cooperación para enfrentar el crimen transnacional y el terrorismo.

A la complejidad que implica implementar y evaluar el cumplimiento de esta diversidad de metas, debe añadirse que si bien se entienden como objetivos y metas universales que afectan por igual a todos los países —y que por tanto tienen un carácter integrado e indivisible como parte de un enfoque del desarrollo sostenible en tres dimensiones—, al mismo tiempo se reafirma que esto debe cumplirse respetando

13 El Objetivo 16 se centra en “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, a través de 12 metas específicas. Ver *UN Sustainable Development Knowledge Platform* en: [sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld](https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld)

políticas y prioridades nacionales.<sup>14</sup> Lo cual, cuando involucra violencia, corrupción, debilidad del Estado ante el crimen organizado, violaciones a los derechos humanos e impunidad, puede traducirse en el incumplimiento de metas y la negativa a reportar información nacional bajo el pretexto de la falta de capacidades o la incongruencia con prioridades nacionales.<sup>15</sup>

Cumplir con estos objetivos requiere necesariamente generar un sistema de indicadores de calidad, confiables, accesibles y oportunos para medir los grados de progreso entre los diferentes países del mundo, lo cual depende de crear primero en los países en desarrollo capacidades para generar información estadística sobre políticas públicas y para reportarla a nivel internacional.

## Conclusiones

En este ensayo hemos analizado algunos de los principales hallazgos para América Latina derivados del IGI 2015. El principal argumento ha consistido en que la impunidad importa en tanto es un factor que multiplica y retroalimenta otros problemas sociales como la inseguridad, la violencia, el acceso desigual a la justicia o la violación a los derechos humanos. De igual forma, hemos destacado la importancia de medir estadísticamente los alcances de la impunidad a nivel global y las variaciones nacionales a través de cada dimensión y variable, pues a pesar de los problemas que representa el acceso a datos, esta es una forma de impulsar el debate sobre la importancia de formular políticas públicas basadas en evidencia.

De acuerdo con nuestro estudio, la región se caracteriza por altos niveles de impunidad y desigualdad socioeconómica. México y Colombia se destacan por ubicarse en los peores lugares entre los 59 países que pueden ser comparados en el IGI 2015. Aunque también es necesario destacar la imposibilidad de incorporar a países como Bolivia, Brasil, Guatemala, Uruguay y Venezuela a la muestra como resultado de falta de datos.

Los altos índices de impunidad en la región hacen necesario estudiar con mayor profundidad problemas en el diseño y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia. Con ello adquiere un rol central la importancia del Estado de derecho como el conjunto de instituciones que hacen posible el funcionamiento efectivo de otras reglas y políticas, y no solo como la suma simple de leyes y mandatos formales.

14 Ver: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de agosto de 2015 en:

[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S)

15 Jan Vandemoortele advierte en un artículo publicado en el diario español *El País*: “En ese aspecto, la mayoría de los ODS no pasan la prueba porque, además de no contener un resultado numérico –se usa mucho un lenguaje como “aumentar/reducir sustancialmente, reforzar, fortalecer, progresivamente mejorar, promover, garantizar”–, muchos no establecen un plazo específico para ser alcanzados. Y cuando lo hacen, se cita sobre todo el año 2030; aunque en algunos también se fijan de manera arbitraria 2020 ó 2025. Es por esto que los objetivos no son aptos para ser llamados “metas”. Ver “Un vistazo sereno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible” en: [www.elpais.com/elpais/2015/09/01/planeta\\_futuro/1441129808\\_242789.html](http://www.elpais.com/elpais/2015/09/01/planeta_futuro/1441129808_242789.html)

La existencia de correlaciones entre impunidad y corrupción, violencia, inseguridad o desigualdad debe ser considerada también con mayor énfasis. Nos preocupa la relación perversa entre desigualdad socioeconómica e impunidad que se expresa en la región: por una parte, la desigualdad entendida como caldo de cultivo de la impunidad y problemas conexos; por otra parte, la impunidad como el factor que agudiza la vulnerabilidad de quienes padecen su situación de pobreza y marginación.

Reconocemos como una prioridad la necesidad de integrar más casos de la región a la muestra de 59 países que actualmente es posible estudiar, de tal forma que sea factible realizar comparaciones pertinentes por dimensión y variable en forma longitudinal. En el mismo sentido, debemos desarrollar nuevas estrategias metodológicas para fortalecer el análisis de la correlación entre impunidad y desigualdad, pues la construcción de un Estado de derecho, entendido como fundamento real y no solo formal de nuestra vida pública, pasa por analizar las posibilidades del cambio institucional y la formulación de políticas basadas en evidencia, pero también por la necesidad de construir una sociedad en paz, más segura, justa e incluyente.

## Bibliografía

- Araoz de la Torre, Alonso. 2002. "La corrupción y la impunidad". *Revista de Administración Pública* 106: 179-184.
- Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Penguin Random House.
- Chinchón Álvarez, Javier. 2014. "Impunidad, sistema de justicia, Estado de derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?" *Espacio Abierto: Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales* 20: 18-22.
- Cingranelli, David L., David L. Richards y K. Chad Clay. 2014. *The CIRI Human Rights Dataset*. Acceso en julio de 2015.  
<http://www.humanrightsdata.com/>
- Groome, Dermot. 2011. "The Right to Truth in the Fight Against Impunity". *Berkeley Journal of International Law* 29 (1): 175-199.
- Jorgensen, Nick. 2009. "Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?" *Journal of Human Rights* 8 (4): 385-404.
- Kordon, Diana. 1991. "Impunity's Psychological Effects: Its Ethical Consequences". *Journal of Medical Ethics* 17: 29-32.
- Landman, Todd. 2004. "Measuring Human Rights: Principles, Practice, and Policy". *Human Rights Quarterly* 26 (4): 906-931.
- Le Clercq, Juan Antonio. 2015. "Crisis de impunidad en México". *Bien Común* 249: 12-20.

- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2016. *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Acceso el 3 de febrero de 2016.  
[http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX\\_CESIJ\\_2016.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf)
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2015. *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Acceso el 30 de enero de 2016.  
[http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)
- McGregor, Lorna. 2008. "Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignty". *European Journal of International Law* 18 (5): 903-919.
- Morris, Madelein. 1996. "International Guidelines against Impunity: Facilitating Accountability". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 29-40.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2015. *Estadísticas de delincuencia y justicia penal*. Ginebra: ONUDD.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Estudio mundial sobre homicidio*. Ginebra: ONUDD.
- Orentlicher, Diane. 2005. "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Acceso el 25 de febrero de 2016.  
<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contrainpunidad.pdf>
- Robles, Manuel Ventura. 2005. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de acceso a la justicia e impunidad". *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Costa Rica.  
[corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf](http://corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf)
- Roth-Arriza, Naomi. 1996. "Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 93-102.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Taylor, Wilder. 1996. "La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión". *Revista IIDH* 24: 185-213.
- Viñuales, Jorge. 2007. "Impunity: Elements for an Empirical Concept". *Law and Inequality* 25 (1).
- Zepeda, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación para el Desarrollo.

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Tesis

---

**Sobreviviendo con la pipa:  
drogas, violencia y conflictos  
interétnicos en El Paraíso**

---

William Álvarez Álvarez

---

FLACSO Ecuador, 2015

---

136 páginas

Esta obra es el resultado de una etnografía realizada durante un año en un barrio del Centro Histórico de Quito, cuya reputación está vinculada a la violencia y al microtráfico de drogas. El autor presenta los relatos de vida de tres hombres jóvenes, afrodescendientes oriundos de la provincia de Esmeraldas, que migraron a la capital del Ecuador y se instalaron en dicho barrio. Álvarez describe sus estrategias de supervivencia, tanto formales y legales como informales e ilegales.

A partir de la cotidianidad de la vida barrial, el autor explica las formas en que se manifiestan los efectos sociohistóricos y políticos de la violencia estructural, una categoría desarrollada por Johan Galtung. Más allá del sufrimiento, los conflictos culturales, las desigualdades étnicas y las prácticas identitarias de estos jóvenes migrantes, el autor muestra su ingenio para sobrevivir en un espacio urbano, social y cultural que consideran hostil.

# Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México

## *The Unresolved History and Genealogy of Forced Displacement in Mexico*

## *Genealogia e história não resolvida do desaparecimento forçado no México*

Carolina Robledo Silvestre

Fecha de recepción: agosto de 2015  
Fecha de aceptación: febrero de 2016

dossier

### Resumen

Este artículo reconstruye los elementos simbólicos y prácticos que subyacen bajo la disputa reciente por la tipificación del delito de “desaparición forzada” en México. El análisis parte de la comprensión de un contexto en el que violencia política y violencia criminal se traslapan y confunden, generando nuevos retos para atender la demanda de las víctimas de este crimen. Los hallazgos derivan en un cuestionamiento sobre los límites y alcances del discurso de los derechos humanos y la necesidad de “vernacularizar” la categoría de desaparición forzada para enmendar las formas de exclusión que plantean los criterios preestablecidos.

*Descriptor:* desaparición forzada; guerra sucia; víctimas; guerra contra las drogas; derechos humanos; México.

### Abstract

This article reconstructs symbolic elements and practices that underline the recent dispute over the characterization and nature of “forced displacement” in Mexico. The point of departure for this analysis is that of the contemporary Mexican context in which political and criminal violence are often interlinked. This has resulted in new challenges when attending to the demands of the victims of these crimes. These new challenges necessitate a questioning of the limits and scope of human rights discourse in relation to forced displacement in Mexico. The conclusions of this study emphasize the necessity to “vernacularize” the typology of forced displacement in order to challenge the forms of exclusion established by the existing definitions.

*Keywords:* forced displacement; dirty war; victims; the war on drugs; human rights; México.

---

Carolina Robledo Silvestre. Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Catedrática CONACYT adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México y docente de la Maestría en Antropología Social en la misma institución. Asesora académica de la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California.  
✉ [carolina.robledo@ciesas.edu.mx](mailto:carolina.robledo@ciesas.edu.mx)



### Resume

Este artigo reconstrói os elementos simbólicos e práticos que se ocultam sob a disputa recente pela tipificação do delito de “desaparecimento forçado” no México. A análise parte da compreensão de um contexto no qual a violência política e a violência criminal se superpõem e se confundem, produzindo novos desafios para atender à demanda das vítimas deste crime. Os resultados geram um questionamento sobre os limites e alcances do discurso dos direitos humanos e da necessidade de “vernacularizar” a categoria de desaparecimento forçado para emendar as formas de exclusão que sugerem os critérios pré-estabelecidos.

*Descritores:* desaparecimento forçado; guerra suja; guerra contra as drogas; direitos humanos; México.

Verdad y justicia de las familias de las más de 26 mil personas desaparecidas en México y de los más de 10 mil migrantes desaparecidos, sigue siendo nuestra principal e irrenunciable demanda y no pararemos de recorrer calles, dependencias, cuarteles y cárceles; montañas y desiertos hasta saber qué pasó con ellos y ellas.

*IV Marcha de la Dignidad Nacional.  
Madres buscando a sus hijos e hijas*

**L**a violencia experimentada por México en la última década, expuesta a través de cifras que demuestran el aumento de homicidios, secuestros y desapariciones, además de una constante y sistemática violación a los derechos humanos, representa hoy un desafío para las ciencias sociales.

Uno de los puntos nodales de este reto tiene que ver con la comprensión de las relaciones entre la violencia política y la violencia criminal, distinciones que han sido rebasadas por la práctica cotidiana de formas de corrupción y colusión de los diferentes órdenes de gobierno con grupos dedicados al crimen. Este fenómeno, aunado a la emergencia de nuevos actores que disputan el poder organizados en pandillas, ejércitos paramilitares, carteles y grupos de delincuencia organizada, representa un desafío para las categorías con las que comprendíamos y explicábamos los actos de violencia.

Uno de los crímenes que indica con mayor claridad este complejo estado de las cosas es la desaparición de personas, por tratarse de un fenómeno en el que participan no solo agentes estatales y/o miembros de las Fuerzas Armadas, como tradicionalmente sucedía, sino también actores que, en colusión con estos o de manera independiente, hacen uso de este mecanismo de terror sistemáticamente.

Dado que la categoría “desaparición forzada” ha sido jurídicamente sancionada por la legislación penal internacional en el contexto de los crímenes de lesa humanidad, parece legítimo proponer que experiencias históricas como la de México, con sus particularidades, puedan interpelar dicha categoría en sus límites y alcances. El tra-

bajo antropológico<sup>1</sup> que sostiene este artículo se pregunta precisamente por la “vida social” de esta categoría, discutiendo en torno a la manera en que esta ha sido descargada (Ferrándiz 2010) al contexto nacional y local mexicano, produciendo nuevas subjetividades, relaciones, identidades y debates.

De este modo, se busca explorar uno de los tantos matices que integran el fenómeno de la desaparición de personas en México, con el fin de comprender de qué se habla cuando se dice que más de 27 mil personas han desaparecido en los últimos siete años en un país sin un conflicto armado declarado.<sup>2</sup> Se parte de la imposibilidad de afirmar que todos estos casos corresponden a la categoría de desaparición forzada en *stricto sensu*<sup>3</sup> y más bien nos avocamos a comprender la evolución de este concepto y su relación con los hechos conocidos.

## Desapariciones: catástrofe y estado liminal

La desaparición de personas es una catástrofe que implica una ruptura profunda y sostenida de campos de sentido y acción tanto a nivel individual como social. Tradicionalmente se ha ejercido como un mecanismo de represión que inhibe la verdad y la memoria al ocultar el rastro del crimen y de sus responsables. Para Gabriel Gatti (2011a), la desaparición de personas es una práctica devastadora que obliga a replantearse las relaciones entre representación y hechos: “Tanto devasta que para pensarla requerimos conceptos también extremos” (Gatti 2006, 91). La desaparición es entonces una catástrofe,<sup>4</sup> un desajuste de la estructura y, especialmente, un desajuste de las relaciones entre identidad y lenguaje, como lo demuestra el testimonio del padre de un joven desaparecido en Coahuila:

- 1 Este trabajo tiene base en una etnografía multisituada que incluye la participación en grupos de familiares de personas desaparecidas, entrevistas con profundidad, asistencia a foros, marchas, actos de protesta, eventos académicos y mesas de discusión sobre la Ley General de Desaparición Forzada, así como revisión de prensa y de documentos jurídicos relacionados con el debate. Las actividades mencionadas se realizaron entre 2012 y 2015 y continúan llevándose a cabo al momento de escribir el documento. La participación de la autora en la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California como asesora durante seis años y recientemente en el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (en formación desde 2015) ha permitido el acceso al campo y el seguimiento cotidiano del debate.
- 2 Según las cifras oficiales presentadas por el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas en su último informe del 31 de diciembre de 2014, existen 25 230 casos en el territorio nacional. De estos, 24 812 están registrados en el fuero común (procuradurías estatales) y 418 en el fuero federal (PGR 2015).
- 3 Esta imposibilidad no corresponde únicamente al campo del estudio académico, sino y sobre todo, al campo de la procuración de justicia. Sin una investigación que determine móviles, responsables y delitos asociados con este número de desapariciones, es una falacia metodológica considerar que todas ellas correspondan a la categoría transnacional. Sin embargo, esto no quiere decir que una buena parte de ellas no estén relacionadas con un tipo de crimen del cual el Estado es responsable por acción directa, omisión, aquiescencia o incluso por falta de investigación para dar con el paradero de la persona desaparecida. Estas discusiones son precisamente las que se derivan del estudio que aquí se presenta.
- 4 Gatti (2012) distingue entre trauma, acontecimiento y catástrofe. Para el autor, el trauma es una desestabilización profunda pero temporal; el acontecimiento (retomando la propuesta de Veena Das) es una desestabilización profunda e intensa pero dura poco; mientras que la catástrofe es la inestabilidad estable: el desajuste permanente entre palabras y cosas.

Díganme cómo se le dice a un hijo sin padres: huérfano. A una mujer que se le ha muerto su esposo: viuda. Y díganme cómo se le dice a un padre que ha perdido a su hijo: para eso no hay palabras (Eugenio,<sup>5</sup> padre de un joven desaparecido en Torreón Coahuila, 2015).

El concepto de liminalidad puede ayudar a comprender el estado catastrófico al que hace referencia la narrativa de este padre que se ha quedado sin palabras. Según Victor Turner<sup>6</sup> (1974), la liminalidad es un estado de indefinición a partir del cual se demuestran las formas de organización social a partir de la crisis que sufren. Aunque el autor no aborda el tema de la desaparición, sus argumentos han resultado ser un gran aporte para los estudios sobre el tema (Panizo 2010; Regueiro 2010), pues indica la ruptura de categorías socialmente establecidas y la necesidad de reconstruirlas.

El estado liminal, caracterizado por la imposibilidad de ser definido socialmente, permite la consolidación de campos sociales que buscan restituir la relación entre los hechos y las palabras (Gatti 2012) a través de prácticas y discursos que empiezan a dar sentido a la ambigüedad. En el caso específico de la desaparición de personas, son principalmente los familiares quienes inician la tarea de construir campos de disputa en torno a la representación de las personas desaparecidas. Y es partir de este proceso de restitución social que empiezan a encuadrarse las categorías para definir socialmente los bordes de la desaparición forzada.

En el caso del Cono Sur, el campo social construido en torno a este fenómeno tuvo como consecuencia la consolidación de la genealogía del detenido-desaparecido, posible gracias a la circulación de retóricas, lenguajes y producciones culturales que desarrollaron patrones de acción y de identidad en torno a este sujeto (Gatti 2012). Esta genealogía ha traspasado las fronteras (Gatti 2011b) y se ha sedimentado como una narrativa dominante para entender la desaparición forzada de personas, no solo en América Latina, sino en otras latitudes, a través de su institucionalización y apropiación social (Jelin 2004).

En España, por ejemplo, la categoría transnacional de la desaparición forzada se ha convertido paulatinamente en una guía fundamental de la acción de las asociaciones que promueven la “recuperación de la memoria histórica” en torno a la Guerra Civil, al tiempo que ha alimentado el debate y la judicialización de los casos (Ferrándiz 2010).

Así, a la crisis de representación provocada por la desaparición de personas, tanto a nivel individual como colectivo, corresponde una búsqueda social de campos de sentido y categorías que promuevan no solo el reconocimiento de los sujetos, sino también su participación en el campo de la justicia.

5 Los nombres de los familiares de personas desaparecidas han sido cambiados para proteger su identidad. Solo se indica su nombre real cuando su intervención fue en público y en aceptación de que podía divulgarse.

6 La teoría del drama social de Turner (1974) permite identificar su orientación a pensar las crisis más que el orden social. A pesar de que el autor promueve en el fondo un regreso a la estructura como la superación de los estados liminales o del trauma, deja abierto el camino a la creación y la agencia del sujeto en estos espacios de incertidumbre en los que es posible transformar las estructuras.

## La desaparición forzada de personas: orígenes y sedimentación de una categoría

Aunque la técnica de desaparecer personas fue ampliamente utilizada por la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en la década de 1930 y desde la década de 1950 ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con todas sus implicaciones legales y fácticas; fue solo hasta la década de 1970, en el contexto de las dictaduras latinoamericanas, que la comunidad internacional le otorgó un lugar a este crimen como una violación a los derechos humanos independiente de otras violaciones.

A partir de las desapariciones forzadas ocurridas en Guatemala y Argentina durante esta década, la Asamblea General de la ONU emitió la resolución 33/173 (1978), llamando a los Estados “a destinar los recursos necesarios para la búsqueda de personas desaparecidas, a la aplicación de la ley y al respeto de los derechos humanos de las personas” (Pelayo 2012, 963). Desde entonces, la desaparición se comprende como una grave y flagrante violación a los derechos humanos.

El trabajo realizado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1978 en Chile, durante la dictadura de Augusto Pinochet, produjo avances significativos para reconocer la situación de las personas desaparecidas en el Cono Sur, lo que llevó a la formación, en 1980, del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias. La labor de este organismo, cuya misión era “recibir información de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones humanitarias, con la discrecionalidad necesaria para clarificar el destino o la suerte de las personas reportadas como desaparecidas” (Pelayo 2012, 966) sirvió de fundamento para avanzar hacia la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas emitida por las Naciones Unidas en 1992<sup>7</sup> y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.<sup>8</sup> Estos documentos finalmente sentaron las bases de la categoría que hoy conocemos.<sup>9</sup>

La Convención, fruto de numerosas iniciativas de los gobiernos, la sociedad civil y del desarrollo de jurisprudencia en diversas instituciones, logró consolidar el carácter pluriofensivo de este crimen de lesa humanidad, comprendiendo que “la desaparición

7 Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las ONU, GA Res. 47/133, UN Doc. A/Res/47/133 (18 de diciembre de 1992).

8 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General y ratificada por el Estado mexicano el 9 de mayo de 2002 (CIDH 1994).

9 Los principios de esta Convención han sido retomados en otros instrumentos internacionales, como el Estatuto de Roma que en su artículo 7 define la desaparición forzada como “la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado”.

ción constituye un delito permanente que se prolonga cada día de desaparición, es imprescriptible –solo prescribe como tal, una vez dilucidado–, y supone la indefensión jurídica absoluta de las víctimas” (Ferrándiz 2010, 165).

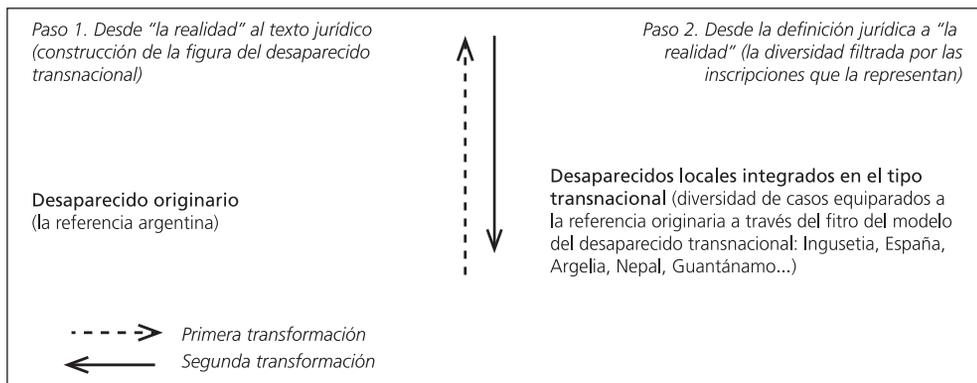
La construcción de esta categoría se extiende simultáneamente a la consolidación del discurso de los derechos humanos en América Latina, que aunque estuvo suscrito en las reformas liberales adoptadas en todos los países de la región durante el siglo XIX, su “presencia real” en la vida de la gente era casi nula, especialmente para las clases populares y los sectores subalternos (Jelin 2004, 94). Según Jelin (2004), gran parte del proceso de incorporación de estos conceptos a la agenda pública regional fue posible gracias a la labor de las redes internacionales de activistas y organizaciones civiles, cuya lucha dio pie a una “verdadera revolución paradigmática” (Jelin 2004, 94) que hasta hoy nos alcanza.

En este marco general de los derechos humanos, la desaparición forzada incorpora la existencia de un sujeto prototípico del período de violencia política: el detenido-desaparecido, que se afirma en América Latina a partir de la década de 1970, alcanzando con los años un estatus transnacional que va desde “la realidad” hacia el texto jurídico; y desde la definición jurídica hacia “la realidad” (Gatti 2011b) (ver gráfico 1).

En la segunda fase de este proceso, Gatti (2011b) advierte sobre la necesidad de recuperar la heterogeneidad que puede contener una categoría única como la del “imposible” detenido-desaparecido, que ha surcado espacios y tiempos, y ha sido sancionado por las leyes internacionales, convirtiéndose “en un objeto rocoso (...) sin inmutarse a pesar de las diferencias evidentes entre sus distintos *usos locales*” (Gatti 2011b, 521).

98

Gráfico 1. Desaparecido transnacional (construcción de la figura jurídica)



Fuente: Gatti 2011b.

Por ello, la importancia de cuestionar la vida de las categorías *in situ*, con el ánimo de rescatar la condición histórica concreta de los acontecimientos y de los sujetos asociados con ellos, entendiendo el valor de la categoría construida históricamente,

pero también poniéndola a prueba para responder a las necesidades reales de las víctimas.<sup>10</sup>

Es cierto que todavía el mayor peso para entender este fenómeno en el contexto latinoamericano se asienta en la experiencia dictatorial del sur. El año en que se escribe este artículo, el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU celebra su aniversario 35 con una misión especial en Buenos Aires. En el acto conmemorativo —que se lleva a cabo en uno de los más grandes centros clandestinos de detención y tortura de la dictadura: la Escuela Superior de Mecánica de la Armada (ESMA)—, los integrantes del grupo señalaron: “La creación de nuestro Grupo está estrictamente relacionada con las desapariciones forzadas que tuvieron lugar en el país durante la dictadura” (OACDH 2015). La acción simbólica de regresar al origen demarca en cierto sentido un estancamiento frente a la demarcación histórica que sostiene la categoría.

Sin embargo, Ariel Dulitzky (2016), director de este Grupo de Trabajo, ha indicado la necesidad de atender los nuevos desafíos que representan contextos como el mexicano para la jurisprudencia internacional relativa a la desaparición de personas:

En la actualidad, en algunos países de la región, las desapariciones ocurren en otros contextos que requieren un replanteamiento de sus contornos. Solo tenemos que pensar en las desapariciones llevadas a cabo por los grupos de delincuencia organizada y los carteles de la droga en México, en muchos casos con la colaboración de los funcionarios del Estado (Dulitzky 2016).

99

Estos trazos de apertura demuestran que los derechos son entidades con vida, históricamente situados, que deben considerarse según su historicidad. Precisamente por ello se propone a continuación un breve recorrido por los acontecimientos que han marcado la disputa en torno a la desaparición de personas en la historia contemporánea de México.

## La guerra sucia que no acaba

En México, la desaparición forzada de personas comenzó a considerarse una categoría de la represión política a partir de los acontecimientos ocurridos en 1968 y a lo largo de la denominada “guerra sucia” (Pelayo 2012), que según algunas organizaciones va desde este año hasta 1982 (Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero et al. 2013). En aquel entonces, desaparecer era parte de un conjunto de me-

10 Se hace uso de la categoría víctima para referirse tanto a las personas desaparecidas como aquellas que han sido afectadas por su desaparición: familiares y/o amigos.

didas de represión encaminadas a disolver los movimientos de oposición que resistían al poder representado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>11</sup>

Según el informe presentado por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (COMVERDAD 2014), ha sido posible documentar 436 casos de violación sistemática de los derechos humanos ocurridos durante este período, de los cuales 24 corresponden a ejecuciones sumarias, 230 a desapariciones forzadas y 205 a sobrevivientes de desaparición forzada, solo en este estado del sur de la república.

No solo líderes sociales fueron objeto de desaparición forzada durante este período, “bastaba que una persona tuviera lazos de parentesco con luchadores sociales o que viviera cerca de la zona de operaciones de la guerrilla para ser detenida-desaparecida” (Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero et al. 2013, 63). El *modus operandi* consistía en que

los ciudadanos, fueran o no culpables de infringir la ley, en lugar de ser sometidos al proceso penal correspondiente, eran detenidos sin orden de aprensión en sus casas, lugares de trabajo, centros de actividad política o en sus rutas de viaje, por agentes de alguna corporación policiaca o militar y eran llevados a cárceles clandestinas (Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero et al. 2013, 64).<sup>12</sup>

Aunque se tiende a relacionar la guerra sucia con la década de 1970, esta es una estrategia de represión empleada en muchos otros momentos de la historia nacional, incluidos los años recientes (Romo y Yaiza 2011) en que se han documentado al menos 150 desapariciones de activistas,<sup>13</sup> 60% de los cuales eran fundadores de organizaciones y movimientos sociales (Comité Cerezo México 2015a). Entre estos se encuentra la desaparición de Edmundo Reyes y Gabriel Alberto Cruz, militantes del Partido Democrático Popular Revolucionario - Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR), que bajo acusaciones de “delincuencia organizada” y “privación ilegal de la libertad” fueron desaparecidos en 2007 por elementos del Ejército. En este

11 El PRI se sostuvo en el poder de manera hegemónica entre 1929 y 1989, cuando perdió la gubernatura del estado de Baja California (ante el candidato del PAN); posteriormente en 1997 perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la de Senadores en 2000. Ese mismo año se produjo la primera alternancia en el poder en las elecciones federales, cuando Vicente Fox ganó la Presidencia por el Partido de Acción Nacional (PAN).

12 El carácter sistemático de las desapariciones ocurridas durante la “guerra sucia” sirvió como argumento a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) para sancionar al Estado mexicano por la desaparición del luchador campesino Rosendo Radilla Pacheco, ocurrida en 1974. La CorteIDH declaró, el 23 de noviembre de 2009, la responsabilidad del Estado mexicano por la violación de los derechos a la libertad, la integridad personal, el reconocimiento de la personalidad jurídica y la vida de Radilla Pacheco y determinó que el Estado incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno sobre desaparición forzada de personas. Su sentencia implicó una serie de recomendaciones a las que ha respondido el Gobierno Federal paulatinamente, siendo una de ellas la de legislar en torno a la desaparición forzada de personas. CorteIDH. Caso Radilla vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, No. 209. Sentencia del 23 de noviembre de 2009.

13 Entre 2006 y 2012.

caso, la delincuencia organizada aparece como una categoría propia de la política de seguridad impuesta durante los últimos años y que marca un camino nuevo para nominar la desaparición desde campos léxicos que crean confusión y neutralizan la responsabilidad de los perpetradores (Robledo y Velásquez 2016).

## Los “otros desaparecidos”

Aunque no existe en México una declaración oficial de guerra en términos formales, algunos indican que sí hay “actos de guerra”, entre los cuales se encuentran el exterminio en masa y los asesinatos selectivos (Ameglio 2015). Al iniciar su mandato presidencial en 2006, Felipe Calderón Hinojosa anunció que la guerra contra el narcotráfico sería la prioridad de su Gobierno en respuesta a la necesidad de defender la nación (Rodríguez 2010, 16):<sup>14</sup>

Al iniciar esta guerra frontal contra la delincuencia señalé que esta sería una lucha de largo aliento, que no sería fácil ganarla, que costaría tiempo, recursos económicos e incluso vidas humanas. Lo sabemos porque así son, precisamente, las guerras, pero la clave está, precisamente, en los bienes y valores que se defienden: la vida, la seguridad, la prosperidad y la paz de los mexicanos (Calderón 2007).

101

---

Cifras oficiales indican que desde que fue declarada esta lucha en 2006 hasta 2013, los homicidios a nivel nacional aumentaron 47,9% (INEGI 2015) y los secuestros 59,75% (SESNP 2015), alentando con el tiempo la emergencia de movimientos de familiares de víctimas que ocuparon el espacio público exigiendo justicia.

Enrique Peña Nieto, quien sucedió a Calderón Hinojosa en la Presidencia de México para el período 2012-2018, prolongó la estrategia militar iniciada por su antecesor. En su discurso en torno a las consecuencias de la violencia, se lee una aceptación parcial de la responsabilidad del Estado pero no el reconocimiento de que el proyecto político en su conjunto estaría promoviendo la violación a los derechos humanos y los altos índices de violencia que experimenta el país. En una de sus intervenciones respecto a la desaparición de 43 estudiantes normalistas en Ayotzinapa Guerrero, sucedida en septiembre de 2014, Peña Nieto señaló:

En la tragedia de Iguala, se combinaron condiciones inaceptables de debilidad institucional, que no podemos ignorar: un grupo criminal, que controlaba el territorio de varios municipios; autoridades municipales, que eran parte de la propia estructura

---

14 El 22 de octubre de 2007 fue anunciado el Programa de Cooperación en Seguridad Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití, conocido como Iniciativa Mérida, que tenía como objetivo combatir el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la violencia generada por el crimen organizado, conformándose por un fondo de 1,4 miles de millones de dólares por tres años.

de la organización delictiva; policías municipales, que –en realidad– eran criminales, a las órdenes de delincuentes. Lo más desafiante para México, es que –a pesar de las acciones emprendidas en la actual y anteriores administraciones– algunas de estas condiciones de debilidad institucional, siguen presentes en otras localidades y zonas del país (1 de diciembre de 2014).

En este contexto, la desaparición de personas se excluye discursivamente del campo al que había sido confinada en sus orígenes para ubicarse en uno de nuevos actores y acciones que diluyen intencionalmente las responsabilidades. Precisamente uno de los rasgos fundamentales de las desapariciones recientes es la colusión entre agentes del gobierno e integrantes del crimen organizado, situación que nos pone frente a la necesidad de cuestionar las categorías que habían permanecido “imposibles” para referirnos a este fenómeno:

(...) miembros de las fuerzas de seguridad detienen arbitrariamente a las víctimas y luego las entregan a organizaciones delictivas. A veces, estos policías, soldados y agentes investigadores actúan en connivencia con organizaciones criminales para extorsionar a familiares de víctimas, o dan aviso a estas organizaciones cuando los familiares de las víctimas denuncian las desapariciones (HRW 2013, 5).

102

Leticia Hidalgo, madre de un joven estudiante de la Universidad Autónoma de Nuevo León, desaparecido por un comando armado “vestido” de policías municipales, denuncia que unos y otros “son los mismos” (CIDH 2015). En Tijuana, el hijo de Fernando Ocegueda, líder del movimiento Unidos por los Desparecidos de Baja California, fue llevado violentamente de su casa en enero de 2007 por un comando armado de más de 10 hombres encapuchados y uniformados con insignias de la Agencia Federal de Investigación (AFI). Después de una larga lucha, el caso sigue considerándose un secuestro perpetrado por delincuentes disfrazados y los responsables están libres de cargos, sin que se haya contemplado la línea de desaparición forzada en la investigación (comunicación personal junio de 2015).

Una de las formas más comunes de desaparición en las que incurren las corporaciones policíacas es el arraigo ilegal de personas que presuntamente están relacionadas con el crimen. Aunque se desconoce las dimensiones reales de este mecanismo, fuentes oficiales indican que el uso del arraigo mostró un incremento sostenido anual de más del 100% por año desde 2009 (CMDPDH 2012, 2), fenómeno que coincide con la búsqueda de positivos de la llamada guerra contra las drogas:<sup>15</sup>

15 La presencia de estos rasgos en las desapariciones recientes en México coincide de algún modo con los casos llamados “falsos positivos”, que empezaron a hacerse comunes en Colombia en el marco de la lucha contra las drogas y el “terrorismo”.

(...) en su labor de tratar de “limpiar” a la gente de la delincuencia, se llevaban a todo aquel joven que encontraban sospechoso, sea porque tuviera algún tatuaje o arete (Consuelo Morales, directora de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos de Nuevo León, en Morán 2015).

A estos hechos se les ha llamado coloquialmente “levantones” como una manera de hacer referencia a su carácter impetuoso e inesperado pero también a la incógnita permanente del tipo de delito del que se trata y de sus perpetradores,<sup>16</sup> así como en España se impusieron las denominaciones “paseados” y “fusilados” y en Argentina “chupados”.

Esta ambigüedad impuesta por la participación de las autoridades y de actores no identificados en las desapariciones se suma a otros factores como la trata de personas, el tráfico de migrantes y el reclutamiento forzado de jóvenes,<sup>17</sup> situaciones en las que también se ha denunciado la participación de agentes estatales (Mastrogiovanni 2014) y que podrían estar relacionadas con la desaparición de nacionales y extranjeros en territorio mexicano.

Si tuviéramos que señalar un elemento común en esta serie de hechos vinculados con la desaparición de personas, sería el tránsito de un móvil meramente político a uno de tipo económico, territorial y táctico, que coincide con un modelo neoliberal intensificado en las últimas décadas.<sup>18</sup>

A diferencia de lo que se vivió en nuestro país en los años de la llamada Guerra Sucia en que las desapariciones se cometían con motivos políticos, hoy en día estas no son solo en contra de líderes sociales y activistas políticos o contra grupos insurgentes, sino que se extiende a amplios sectores de la población. Así, personas sin alguna militancia social o política, acusados por el Estado de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido víctimas de desaparición forzada (CMDPDH 2014, 2).

Este cambio ha llevado a pensar a algunos sectores de la sociedad civil que la desaparición forzada pasó de ser solo un mecanismo de eliminación y control de la disidencia política a un mecanismo más amplio de control social, despojo territorial y control de flujos migratorios (Coordinación de la Campaña Nacional Contra la Desaparición

16 Lara Klahr y Barata (2009) señalan que el uso de estas palabras provenientes del marco simbólico del narcotráfico eliminan el carácter de víctima a las personas desaparecidas y construyen un estigma sobre su identidad al relacionarlas con un hecho delictivo del cual resultan sospechosos.

17 En los casos a los que la autora de este artículo se ha acercado durante su trabajo de campo, ha encontrado dos testimonios que aseguran que algunos jóvenes de la Empresa de Telecomunicaciones Telcel han desaparecido, presuntamente para trabajar para grupos del crimen organizado. En una charla sostenida con un abogado (del cual se oculta el nombre para proteger su identidad) que representaba los intereses de Telcel, este comentó que tuvo que trasladarse al estado de Tamaulipas a atender a las familias de varios jóvenes desaparecidos que se encargaban de instalar las antenas para la Empresa. Telcel indemnizó a las familias con un dinero que cubría sus necesidades básicas y dio por terminada la relación laboral con los/as jóvenes y su responsabilidad con las familias (comunicación personal, 21 de agosto de 2015).

18 Esto no quiere decir que el móvil político desaparezca, sino que entra en relación con los nuevos motivos para desaparecer personas o poblaciones enteras.

Forzada et al. 2014, 7). Al respecto, Mastrogiovanni (2014) defiende la tesis de que las desapariciones forzadas en ciertas zonas del país están directamente relacionadas con la extracción de recursos naturales, como una estrategia para eliminar la resistencia, y que en muchos de los casos relacionados con tráfico y trata de personas los móviles son meramente económicos.

No es para nada una coincidencia que el llamado crimen organizado actúe en una gran complicidad, por ejemplo, con las compañías y corporaciones mineras. Que actúe con el Ejército para conformar grupos paramilitares (Rosas 2015).

Además de responder a las estrategias de control y eliminación, se puede decir que la desaparición de personas en México es un crimen del sistema (o sistémico) que involucra tanto la ejecución por participación directa, autorización o aquiescencia de agentes del Estado y miembros de las Fuerzas Armadas, como la falta de investigación y actuación para buscar a las personas desaparecidas, la reiterada criminalización de las víctimas, la negativa a reconocer el problema y las fallas en sistemas esenciales para la búsqueda, como el forense<sup>19</sup> y el registro nacional de personas desaparecidas; condiciones que, como algunos han denunciado, llevan a “desaparecer a los desaparecidos”.

Una vez presentados los rasgos generales de este contexto, se propone revisar los marcos de las categorías jurídicas existentes en la actualidad para identificar sus límites y sus alcances.

104

## ¿Qué es la desaparición forzada de personas?

El tipo penal de desaparición forzada heredado de la guerra sucia cuenta con bordes preestablecidos que significan un reto para su aplicación en el contexto que se acaba de describir. Los criterios fundamentales de este tipo penal son 1) el sujeto que comete el delito, 2) los derechos violados y 3) los elementos del contexto que cuentan para definirlo como un crimen de lesa humanidad y como una violación a los derechos humanos.

Aunque el Estado mexicano ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en mayo de 2001 y ha incorporado paulatinamente recursos para la protección de los derechos humanos,<sup>20</sup> algunos de los criterios mínimos

19 Es importante anotar que la mayor parte de las entidades territoriales en México no posee servicios forenses y periciales preparados para la búsqueda e identificación de restos humanos y los que existen no están coordinados en un sistema de información nacional. Estas fallas institucionales se suman a prácticas criminales como la inhumación de cuerpos por parte de las autoridades sin permisos y sin protocolos y la cremación de restos humanos en contra de toda legalidad sin identificar por parte de procuradurías estatales. Además, México no cuenta hasta el momento con un sistema de información nacional sobre inhumación y exhumación de cuerpos y restos humanos (*Proceso* 2015; *El Universal* 2015).

20 Esta ratificación se hizo con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se aplica para las desapariciones que se ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente

no han sido cubiertos y en la práctica México aún se encuentra lejos de alcanzar los estándares recomendados para hacer frente a este crimen.<sup>21</sup>

A continuación, solo se menciona la tipificación del delito a nivel federal por cuestiones de espacio; sin embargo, es importante mencionar que este no ha sido tipificado en todos los códigos penales de las entidades de la república,<sup>22</sup> lo que hace que las autoridades encuadren la conducta en diversos tipos penales con los que comparte elementos, tales como secuestro, homicidio, privación ilegal de la libertad o abuso de autoridad.<sup>23</sup> La dificultad de estas tipificaciones estriba en que ninguna de ellas da cuenta de los elementos mínimos de la desaparición forzada como son la negativa de reconocer la privación de libertad, dar información sobre la suerte o el paradero de las personas y la participación de los agentes del Estado.

Tabla 1. La desaparición forzada en la norma nacional e internacional

Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, artículo 2	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, artículo II	Código Penal Federal Mexicano, artículo 215-A
2006	1994	2001
Se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.	Se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.	Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

A nivel federal, como se muestra en la tabla 1, la tipificación del delito solo menciona a los servidores públicos como perpetradores de la desaparición forzada, categoría que se circunscribe a los empleados del Poder Ejecutivo, lo cual “presenta un obs-

Convención. Ver documento de ratificación en:

[http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/CONV\\_INTERAMERDESAPARICION\\_FORZADA.pdf](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/CONV_INTERAMERDESAPARICION_FORZADA.pdf)

21 El Gobierno Federal ha implementado algunas reformas al marco legislativo, como la inclusión del tipo en el Código Penal Federal en el año 2000, la firma de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en 2001 y la ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Esta incorporación respondió solo de manera parcial a los criterios universales estipulados en la materia, pues no le otorga un estatus de crimen de lesa humanidad a la desaparición forzada ni lo considera un delito imprescriptible. Para un análisis detallado del proceso mediante el cual se tipificó el delito en México, ver Pelayo (2012).

22 Según Santiago Corcuera Cabezut, miembro del Comité sobre las Desapariciones Forzadas de la ONU, cinco entidades aún no han tipificado el delito (Notimex 2015).

23 Incluso en las entidades en que se ha tipificado el delito, la conducta se sigue clasificando bajo otros delitos.

táculo para asegurar la sanción de todos los autores, cómplices y encubridores provenientes de cualesquiera de los poderes u órganos del Estado” (Coordinación de la Campaña Nacional Contra al Desaparición Forzada et al. 2014, 20), pues deja por fuera a los agentes de las fuerzas militares y a los particulares que actúan con apoyo o aquiescencia del Estado.

Según Ambos y Böhm (2009), la participación de agentes del Estado y de particulares que actúan con su apoyo hacen de la desaparición forzada un delito de carácter especial que expresa claramente “la naturaleza de las prácticas que dieron origen a la tipificación” (Ambos y Böhm 2009, 208). Estos autores señalan que si la privación de la libertad es ejercida por un particular sin relación alguna con el Estado, no se trata de una desaparición forzada, y esto es así porque el Estado es el único que “se encuentra en condiciones de movilizar sus recursos materiales y jurídicos para el esclarecimiento y juzgamiento de los hechos en cuestión” (Ambos y Böhm 2009, 246).

Así como el sujeto que ejerce la conducta es fundamental para tipificar la desaparición forzada, existen otros elementos importantes derivados del contexto que permiten catalogarlo como un crimen de lesa humanidad, siendo estos: 1) la sistematicidad o generalidad del ataque, 2) la participación del poder público y 3) la comisión de los hechos en agravio de una población civil (Ambos y Böhm 2009, 206-207). Siguiendo a los autores, la exigencia de estas condiciones debe ser tomada en cuenta por los códigos penales nacionales para evitar que la aplicación de la figura de desaparición forzada se amplíe de manera que pierda un elemento de gravedad sustancial: “Ante la falta de los elementos de contexto, los crímenes podrían ser juzgados como delitos comunes” (Ambos y Böhm 2009, 245). Sin embargo, reunir los elementos del contexto no es una tarea sencilla en condiciones de violencia como las de México, por lo que algunos expertos consideran que no debe ser una condición para definir la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad.<sup>24</sup>

Las condiciones establecidas por la tipificación del delito de desaparición forzada, relacionadas con el sujeto perpetrador y los elementos del contexto, promueven límites muy claros de acceso a la justicia internacional para las víctimas. Este establecimiento de barreras ha sido disputado por los familiares, quienes sufren las consecuencias dramáticas de la desaparición independientemente de los perpetradores del crimen y de las condiciones en que el mismo se presenta (la no existencia de un conflicto interno declarado, para empezar). Por supuesto, la desaparición forzada (perpetrada por agentes del Estado o particulares con su apoyo) genera consecuencias dramáticas en términos del quiebre del pacto social que sostiene la vida en común. Y es entendible que se quiera castigar con severidad a los agentes estatales por perpetrar crímenes de esta naturaleza. Sin embargo, para las víctimas de desaparición cometi-

24 El Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el 17 de julio de 1998, norma que define los delitos o crímenes de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deben considerarse como tales, entre las cuales se encuentra la desaparición forzada de personas.

das por particulares sin ninguna relación con el Estado (aseveración que solo podría confirmar una investigación profunda), las consecuencias son igualmente graves y sostenidas en el tiempo.<sup>25</sup> En los dos casos, la impunidad generalizada promueve daños morales que lastiman la relación de ciudadanía, en tanto los afectados no son valorados como sujetos de derecho. La judicialización, no obstante, traza límites contundentes para los dos casos en torno al marco axiomático de los derechos humanos.

## Hacia una Ley General de Desaparición de Personas

Las discusiones planteadas en este artículo sobre la disputa por los límites y alcances de los derechos y de la categoría de desaparición forzada han sido tema de debate público en torno a la promulgación de una Ley General de Desaparición en México, iniciado en 2015.<sup>26</sup>

Según la diputada Angélica de la Peña, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, quien presentó su propia iniciativa, la Ley busca “articular un solo tipo penal, una sola sanción de privación de la libertad y sobre todo distinguir dos tipos de delitos: el que tiene que ver con la desaparición forzada perpetrada por agentes del Estado, o la que se comete por particulares. Es decir, los estragos de la delincuencia organizada” (Becerril 2015).

Estas distinciones resultan conflictivas en el campo de la desaparición de personas en México, dado que trazan marcos de reconocimiento que excluyen o incluyen según las consideraciones formales con que se construye la categoría. En el contexto actual, resulta especialmente delicado que el tema se asocie con “los estragos de la delincuencia organizada”, cuando estos hechos resultan ser poco claros y de una complejidad que va más allá de la simple nominación.

Respecto a esta controversia, los integrantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada han expresado su preocupación en torno a la eliminación del término “forzada” dentro de las propuestas presentadas para la promulgación de la nueva Ley, ya que esto estaría invisibilizando la gravedad del crimen y la responsabilidad de los agentes de Estado (Comité Cerezo México 2015a).

25 En una investigación desarrollada por la autora “Daños y necesidades causadas por la desaparición de personas en México” en 2015, se contó con la participación de madres de personas desaparecidas tanto por agentes del Estado como por particulares que actuaron de manera independiente. Los daños a nivel emocional, material, familiar y social fueron coincidentes y en los dos casos bastante graves. Sobre los daños morales, se considera que las desapariciones forzadas generan un quiebre de las relaciones de confianza con las instituciones del Estado, sin embargo la impunidad que se sostiene tanto en uno como en otro, implican daños morales que lastiman la condición de ciudadanía y pertenencia a la comunidad, sin importar el perpetrador de los crímenes.

26 La reforma del artículo 73 de la Constitución llevada a cabo en 2015, facultó al Poder Legislativo para aprobar leyes en materia de desaparición forzada y tortura (Becerril 2015). Entre 2012 y 2015, 34 iniciativas sobre desaparición forzada de personas fueron presentadas en el Congreso de la Unión: 22 en la Cámara de Diputados y 12 en la de Senadores.

Para las ONG que participan en la Campaña, la Ley debería incluir, además de la clásica noción de desaparición forzada, “la modalidad de desaparición de personas cometidas por particulares, donde el Estado es solo responsable por su omisión en la búsqueda, investigación y sanción a los responsables de cometer este delito” (Comité Cerezo México 2015b).

En el Encuentro “Las desapariciones del norte: intercambio de experiencias de familiares y organizaciones”, que tuvo lugar en Chihuahua en agosto de 2015, se desarrolló una consulta colectiva para la formulación de propuestas en torno a la Ley. Los familiares insistieron en la necesidad de crear una legislación incluyente, dado que son muy pocos los casos que cuentan con pruebas suficientes para tipificarse como desapariciones forzadas:

Mi hijo no se fue porque quiso ni el de la señora tampoco, a mi hijo lo forzaron a irse. Es una desaparición forzada, no importa quién se lo llevó, pero se lo llevaron a la fuerza (María, madre de un joven desaparecido en Chihuahua, comunicación personal, 15 de agosto de 2015).

Para la discusión fue invitado Alan García Campos, titular de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU, quien coincidió en la necesidad de que la Ley considere no solo las desapariciones forzadas sino también aquellas cometidas por particulares y que responden a delitos como el secuestro o la privación de la libertad, pero también a aquellas no derivadas de ningún tipo de delito (comunicación personal, 15 de agosto de 2015).

Las iniciativas presentadas hasta el momento de escribir este documento perfilan ya la construcción de nuevas categorías que atienden al fenómeno de la desaparición cometida por particulares. En su propuesta, el Comité Cerezo define este delito de la siguiente manera:

El Delito de *desaparición de personas cometido por particulares* se entenderá como la privación de la libertad, cualquiera que fuere su forma, de una o más personas cometida por particulares que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, seguida de la falta de información, sustrayéndola así de la protección de la ley, siendo considerado un delito permanente e imprescriptible (Comité Cerezo México 2015b, 9, resaltado de la autora).

La iniciativa de la diputada Angélica de la Peña, por su parte, propone el delito de “desaparición involuntaria de persona” como aquel cometido por el particular que con el objeto de sustraer a la víctima de la protección de la justicia, la prive de la libertad, con fines distintos a los del secuestro.

Durante este proceso de debate, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México ha instado a los legisladores para que discutan la materia teniendo en cuenta las experiencias de las víctimas, bajo el lema “Sin las familias no”. Sus peticiones han estado enmarcadas en el discurso de los derechos humanos debido a la tarea que diversas organizaciones no gubernamentales han realizado para “traducir” sus exigencias en un lenguaje de jurisprudencia internacional.<sup>27</sup> En el fondo, la petición de los familiares se sustenta en la universalidad del derecho de todo ser humano a no desaparecer y desde allí exigen a las instituciones que no se hagan diferenciaciones que puedan generar víctimas de segunda y de primera clase.

## Hacia una necesaria vernaculización de los derechos

El marco de los derechos humanos y la categoría de desaparición forzada han servido para ampliar el reconocimiento de los diversos niveles de exclusión y saldar las cuentas con el pasado, pero ahora empiezan a agrietarse por acción de nuevas reivindicaciones que al invocar la universalidad del derecho a no desaparecer, sugieren variaciones a los bordes preestablecidos.

Esto obliga a pensar los derechos como entidades en permanente cambio y comprender que, si bien pueden ser liberadoras, también tienen sus límites (Ferrándiz 2010). Prueba de ello es el contenido de los nuevos reclamos de la sociedad civil que proponen nuevos desafíos para una categoría heredada de un pasado del cual nos hemos alejado.

Respecto a las desapariciones forzadas, cada sociedad en que han ocurrido ha generado sus propias estrategias para acceder a la justicia, ajustando las tipificaciones internacionales o acomodándose a ellas. En el caso español, por ejemplo, la historicidad particular de la Guerra Civil se ajustó al concepto creado en el Cono Sur, con la aspiración de elevar el carácter de gravedad de los hechos cometidos frente a las instancias internacionales. Esto ha valido para que España, lentamente, responda al desafío de la justicia transicional y promueva políticas de memoria.

En México, la situación podría estar demostrando una tendencia contraria. En vez de ajustar su realidad a los bordes establecidos del concepto de desaparición forzada, parecería estar abriendo zanjas en estos marcos y promoviendo la expansión de sus límites. El carácter sistémico de la desaparición en México, que implica la violación de múltiples derechos sufridos no solo por los desaparecidos, sino sobre todo por sus

27 El Movimiento, recién creado en 2015, está integrado por 30 colectivos de familiares de personas desaparecidas, de 26 estados de la república y más de 20 organizaciones que los acompañan, entre las que se encuentran: Bordamos por la Paz (Jalisco); Casa del Migrante Saltillo (Coahuila); Cauce Ciudadano-Red Retoño (DF); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDHEM) (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, AC (DF); Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (Guerrero); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, AC (Chihuahua); Fundar. Centro de Análisis e Investigación, AC (DF); Servicios y Asesoría para la Paz, AC (SERAPAZ) (DF), por solo mencionar algunas.

familiares, exige abrir brechas en las categorías establecidas. Por un lado, para atender a la particularidad de los perpetradores y de las múltiples formas en que el Estado resulta responsable no solo de la comisión de los crímenes sino también de su perpetuación en el tiempo. Y por otro lado, para localizar este fenómeno por fuera de los marcos de un conflicto interno armado o de una dictadura militar, a donde habían sido confinados en sus orígenes.

Por ello, es importante evaluar el caso mexicano de “forma densa, procesual y matizada” ya que “cada estructura de desaparición forzada de personas con sus contextos históricos y políticos, su significación y sus dispositivos específicos, así como las respuestas sociales, políticas y judiciales que desencadenan a corto, medio y largo plazo, es un mundo” (Ferrándiz 2010, 177).

Un mundo que nos deja frente a ciertas preguntas que tendrían que resolverse con el tiempo: ¿qué hacer con las categorías supranacionales que parecen dejar a tantos por fuera? La Ley de Desaparición que se discute actualmente en México y que deberá implementarse durante los próximos años es una oportunidad para responder esta interrogante. También puede ser un espacio para que las víctimas que han sido despojadas de sus derechos puedan ser integradas a “la ciudadanía internacional de intensidad baja” (Ferrándiz 2010), anclada en los derechos humanos. Esto significa un encuentro entre los textos jurídicos y las prácticas cotidianas de reclamo de dignidad, en una extensión de las posibilidades de universalizar, desde la diversidad, los derechos.

## Bibliografía

- Ambos, Kie y María Laura Böhm, coords. 2009. “La desaparición forzada de personas como tipo penal autónomo”. En *Desaparición forzada de personas. Análisis comparado e internacional*, coordinado por Kie Ambos, 195-255. Bogotá: Temis.
- Ameglio, Pietro. 2015. “A Space for Peace: The Audacity of Nonviolence in Mexico”. *Conferencia presentada en La serie de conferencias B. Kroc Distinguished Lecture*. San Diego, California: Institute for Peace and Justice, 13 de mayo.
- Becerril, Andrea. 2015. “Avanza en el Senado la elaboración de la nueva ley sobre desaparición forzada”. *La Jornada*, 11 de mayo. Acceso el 17 agosto de 2015. <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/11/politica/004n1pol>
- Calderón, Felipe. 2007. *Discurso presidencial con motivo de fin de año en convivencia del Mando Supremo con personal naval*. Presidencia de la República. México, 20 de diciembre. Acceso el 8 febrero de 2015. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/12/el-presidente-calderon-en-el-desayuno-con-motivo-de-fin-de-ano-en-convivencia-del-mando-supremo-con-personal-naval/>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2015. “Audiencia pública del 154 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México”. Acceso el 15 julio de 2015.  
<https://www.youtube.com/watch?v=a7-D97skKEU>
- \_\_\_\_\_. 1994. “Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”. Belém do Pará, Brasil: CIDH. Acceso el 12 julio de 2015.  
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/desaparicion.asp>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). 2014. *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*. Acceso el 15 de julio de 2015.  
<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-incumplimiento-de-mexico-a-obligaciones-convencion-internacional-proteccion-a-personas-contratortura.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012. *El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos. Informe ante el Comité Contra la Tortura con motivo de la revisión del 5 y 6 informes periódicos de México*. México: CMDPDH.
- Comité Cerezo México. 2015a. “Desaparecidos 150 activistas sociales del 2006 a la fecha: Comité Cerezo”. Acceso el 12 julio de 2015.  
<http://www.comitecerezo.org/spip.php?article2124>
- \_\_\_\_\_. 2015b. “Posicionamiento respecto a la necesidad de legislar una Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas por parte de la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada”. Acceso el 3 agosto de 2015.  
<http://www.comitecerezo.org/spip.php?article2095&lang=es>
- Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (COMVERDAD). 2014. *Informe final de actividades*. México: COMVERDAD. Acceso el 30 junio de 2015.  
<http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>
- Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos” y Comité Cerezo México. 2013. *Manual: ¿qué hacer en caso de desaparición forzada?* Ciudad de México: Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.
- Coordinación de la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comité Cerezo México, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”, Comité de Solidaridad y Derechos Humanos Monseñor Romero. 2014. *Informe sobre desaparición forzada. Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada*. México: Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.

- Dulitzky, Ariel. 2016, en prensa. "Desapariciones forzadas: las contribuciones de América Latina y de José Zalaquett". *Homenaje a José Zalaquett*.
- El Universal*. 2015. "Exigen parar cremación de personas no identificadas en Jalisco", 11 de diciembre. Acceso el 15 de marzo de 2015.  
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/11/exigen-parar-cremacion-de-personas-no-identificadas-en-jalisco>
- Ferrándiz, Francisco. 2010. "De las fosas comunes a los derechos humanos: el descubrimiento de las *desapariciones forzadas* en las España contemporánea". *Revista de Antropología Social* 19: 161-189.
- Gatti, Gabriel. 2012. "Imposing Identity against Social Catastrophes. The Strategies of (Re)generation of Meaning of the *Abuelas de Plaza de Mayo* (Argentina)". *Bulletin of Latin America Research* 31 (3): 352-365.
- \_\_\_\_\_. 2011a. "El lenguaje de las víctimas: silencios (ruidosos) y parodias (serias) para hablar (sin hacerlo) de la desaparición forzada de personas". *Universitas Humanistica* 72: 89-109.
- \_\_\_\_\_. 2011b. "De un continente al otro: el desaparecido transnacional, la cultura humanitaria y las víctimas totales en tiempos de guerra global". *Política y Sociedad* 48 (3): 519-536.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Las narrativas del detenido-desaparecido (o de los problemas de la representación ante las catástrofes sociales)". *CONfinés* 2 (4) (agosto-diciembre): 27-38.
- Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. 2012. *Informe de misión a México*. México: Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México.
- Human Rights Watch (HRW). 2013. *Los desaparecidos de México, el persistente costo de una crisis ignorada*. Estados Unidos: HRW.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015. "Mortalidad". Acceso el 1 de marzo de 2015.  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- Jelin, Elizabeth. 2004. "Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales". *Estudios Sociales* 27: 91-113.
- Lara Klahr, Marco y Francisc Barata. 2009. *Nota [N] Roja, la vibrante historia de un género y una nueva manera de informar*. México: Debate.
- Mastrogiovanni, Federico. 2014. *Ni vivos ni muertos, la desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México: Grijalbo.
- Morán, Raphael. 2015. "En México, la desaparición forzada es un arma de terror". *Radio Francia Internacional (RFI)*, 25 de mayo. Acceso el 29 julio 2015.  
<http://www.espanol.rfi.fr/americas/20150525-consuelo-morales-elizondo-cahac>

- Notimex. 2015. “Necesario tipificar correctamente desaparición forzada: ONU”. *El Economista*, 16 de mayo. Acceso 15 de marzo de 2015.  
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/05/16/necesario-tipificar-correctamente-desaparicion-forzada-onu>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH). 2015. “Grupo de expertos de la ONU se reúne en Argentina 35 años después de su creación para hacer frente a las desapariciones de la dictadura”. Ginebra / Buenos Aires: OACDH. Acceso el 4 julio de 2015.  
<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15618&LangID=S#sthash.q1T9yXRJ.dpu>
- Panizo, Laura. 2010. “Cuerpos desaparecidos. La ubicación ritual de la muerte desatendida”. En *Etnografías de la muerte, rituales, desapariciones, VIH/SIDA y resignificación de la vida*, compilado por Cecilia Hidalgo, 15-39. Argentina: Ciccus.
- Pelayo, Carlos María. 2012. “El proceso de creación e incorporación de los estándares internacionales en materia de desaparición forzada de personas en México y su revisión por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 12: 959-1021.
- Peña Nieto, Enrique. 2014. “Por un México en paz, con justicia y desarrollo”. Discurso, 1 de diciembre. Acceso el 17 junio de 2015.  
<http://consulmex.sre.gob.mx/atlanta/index.php/component/content/article/16-comunicados-de-prensa/364-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo>
- Proceso. 2015. “Reconoce Graco Ramírez ‘ilegalidad’ de fosas en Tetelcingo; promete sanciones”, 6 de noviembre. Acceso el 15 de marzo de 2015.  
<http://www.proceso.com.mx/420149/reconoce-graco-ramirez-ilegalidad-de-fosas-clandestinas-promete-sanciones>
- Procuraduría General de Justicia del Estado (PGR). 2015. *Informe anual 2014. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*. México: PGR.
- Regueiro, Sabina. 2010. “Familia y desaparición. Implicancias simbólicas de la desaparición en la familia”. En *Etnografías de la muerte, rituales, desapariciones, VIH/SIDA y resignificación de la vida*, compilado por Cecilia Hidalgo, 43-84. Argentina: Ciccus.
- Robledo, Carolina y Eva Patricia Velásquez. 2016, en prensa. “La desaparición de los 43 normalistas en México: una aproximación al análisis crítico del discurso en la prensa”. *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*.
- Rodríguez, Armando. 2010. “La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”. En *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, editado por Raúl Benítez, 31-68. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Romo, Pablo y Ariana Yaiza. 2011. *Desapariciones forzadas en México, documentos del proceso de la comisión de mediación, el EDPR-EPR y el Gobierno Federal*. México: Serapaz.

- Rosas, Edgar. 2015. "Imperialismo usa el terror, ejecuciones y desplazamientos para adueñarse de territorios: López y Rivas". Acceso el 6 junio de 2015.  
<http://revoluciontrespuntocero.com/imperialismo-usa-el-terror-ejecuciones-y-desplazamientos-experimento-para-aduenarse-de-territorios-lopez-y-rivas/>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). 2015. Consulta de bases de datos. Acceso el 1 de marzo de 2015.  
<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php#>
- Turner, Victor. 1974. *Dramas, Fields, and Metaphors: Symbolic Action in Human Society*. Estados Unidos: Cornell University.

## Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH\*

*The Military Policy of the Rousseff Government:  
Reflections on the Conduct of the Armed Forces in the  
UPP and the MINUSTAH*

*Política militar do Governo de Rousseff: reflexões sobre  
a atuação das Forças Armadas nas UPP e na MINUSTAH*

Suzeley Kalil Mathias  
Bruce Scheidl Campos  
Leandro Fernandes Sampaio Santos

Fecha de recepción: septiembre de 2015  
Fecha de aceptación: marzo de 2016

do  
s  
s  
i  
e  
r

### Resumen

Este artículo busca responder cómo las operaciones de garantía del orden encajan en la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff y cómo tales misiones se relacionan con la implantación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), actual atributo de la seguridad pública del gobierno carioca y, por extensión, el brasileiro. ¿Las misiones de las Fuerzas Armadas brasileñas refuerzan o están en conflicto con la política exterior del país? Para analizar el tema, este texto se divide en tres partes. En la primera se realiza una revisión de la legislación sobre las Fuerzas Armadas brasileñas, así como la política militar que tiene vigencia en este país, planteando las bases teóricas para la comprensión del tema de estudio. Posteriormente se analiza qué son y cómo surgieron las UPP en la ciudad de Río de Janeiro; y finalmente se examinan algunos aspectos de la participación de las Fuerzas Armadas brasileñas en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

*Descriptores:* Fuerzas Armadas; política exterior; política militar; Dilma Rousseff; Unidades de Policía Pacificadora (UPP); MINUSTAH.

**Suzeley Kalil Mathias.** Doctora en Ciencias Políticas (UNICAMP). Profesora en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. Investigadora Pq-CNPq y miembro del Grupo de Estudio de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) Brasil y Venezuela.

✉ [suzeley.kama@gmail.com](mailto:suzeley.kama@gmail.com)

**Bruce Roberto Scheidl Campos.** Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales por el Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP) y redactor del Observatorio de Política Exterior / GEDES Brasil y Venezuela.

✉ [brucescheidl@hotmail.com](mailto:brucescheidl@hotmail.com)

**Leandro Fernandes Sampaio Santos.** Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa Interinstitucional San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP) y miembro del Grupo de Estudio de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) Brasil y Venezuela.

✉ [leandrof.sampaio@yahoo.com.br](mailto:leandrof.sampaio@yahoo.com.br)

\* Texto elaborado dentro del proyecto "Enfrentando la delincuencia organizada transnacional: estudio comparado de las estrategias regionales", bajo la coordinación del doctor Alejandro Chanona Burguete (UNAM). Para su realización, se contó con financiación del CNPq, por medio de la beca Pq-2. Para la versión al español de este trabajo, se contó con la colaboración de Daniela Galli y Ana María Suárez Romero, a quienes agradecemos.

1

**Abstract**

This article attempts to analyze how operations to guarantee order are represented in the military policy of the government of Dilma Rousseff and how these missions are related to the creation of the Police Pacification Units (UPP) in Brazil. The UPPs are a key attribute of public security of the government carioca in Brazil and by extension the Brazilian state. The question is whether the missions of the Brazilian armed forces reinforce or are contrary to the foreign policy of the Rousseff government? To parse this issue, this article is divided into three parts. This first section analyzes the legal framework that governs the Brazilian armed forces as well as the country's contemporary military policy. This establishes the theoretical basis for the issues analyzed in this article. In the next section we describe the UPPs and why they were created, focusing on the case of Rio de Janeiro. Finally we examine several aspects of the participation of the Brazilian armed forces in the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti (MINUSTAH).

*Keywords:* Armed Forces; foreign policy; military policy; Dilma Rousseff; Police Pacification Units (UPP); MINUSTAH.

**Resume**

O presente artigo busca responder como as operações de garantia da ordem se ajustam à política militar do Governo de Dilma Rousseff e como tais missões se relacionam com a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), atual apanágio da segurança pública do governo carioca e, por extensão, do governo federal. As missões das Forças Armadas brasileiras reforçam ou entram em conflito com a política exterior do país? Para analisar o tema, dividiu-se o texto em três partes. Na primeira, se realiza uma revisão da legislação sobre as Forças Armadas brasileiras, assim como da política militar vigente no país, estabelecendo as bases teóricas para a compreensão do tema de estudo. Posteriormente se analisa o que são e como surgiram as UPP na cidade do Rio de Janeiro; e finalmente, são examinados alguns aspectos da participação das Forças Armadas brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

*Descritores:* Forças Armadas; política exterior; política militar; Dilma Rousseff; Unidades de Polícia Pacificadora (UPP); MINUSTAH.

**L**a presente investigación se centra en identificar el significado de las legalmente llamadas *operações de garantia da lei e da ordem*<sup>1</sup> dentro de la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff en su primer mandato (2011-2014). Para esto, se busca responder a ciertas interrogantes, entre ellas ¿cómo las operaciones de garantía del orden encajan en la política militar del Gobierno de Rousseff?, ¿cómo tales misiones se relacionan con la implantación de las Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), actual atributo de la seguridad pública del gobierno carioca y, por extensión, el brasileiro?, y ¿las misiones de las Fuerzas Armadas brasileras refuerzan o están en conflicto con la política exterior del país?

América Latina es considerada una de las regiones más pacíficas del mundo en términos militares debido a la baja incidencia de las guerras clásicas. En el transcurso del siglo XXI, los países latinoamericanos hicieron esfuerzos que apuntaron a una

1 Operaciones de garantía de la ley y el orden, traducción de Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*.

arquitectura política y estratégica de la construcción del subcontinente como “zona de paz”.<sup>2</sup> Sin embargo, la región tiene los índices más altos de violencia en el mundo, los que están directa e indirectamente relacionados con la criminalidad (UNODC 2013), especialmente en cuanto a narcotráfico. No obstante, la defensa y la seguridad han ocupado un nivel bajo dentro de las prioridades nacionales en estos países debido a la drástica reducción de las amenazas interestatales (Herz 2010). Siendo así, la violencia criminal asociada con organizaciones nacionales y transnacionales se ha convertido en una preocupación urgente por parte de las instituciones estatales que buscan respuestas políticas eficaces para combatir la delincuencia en diferentes ámbitos, desde el nacional hasta el multilateral, cuyo principal instrumento para este fin es el uso de las Fuerzas Armadas, como en el caso brasileño.

Una mirada a los periódicos de los últimos años muestra que la política militar —aquella dirigida al empleo de las Fuerzas Armadas para cumplir los objetivos de la política de defensa— se resume en las actividades auxiliares<sup>3</sup> de las mismas Fuerzas, en especial a la seguridad pública. Esta política militar, teniendo los anuncios de los medios de comunicación como fuente, entra en conflicto con el discurso externo del Gobierno brasileño en materia de defensa, ya que Brasil se ha posicionado contra la propuesta estadounidense del empleo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en las actividades de seguridad interna, articulando con sus vecinos una postura de resistencia a tal sugerencia, con resultados exitosos.<sup>4</sup> Notar la existencia de un conflicto entre política exterior y defensa no es novedad; ha sido percibida por diferentes estudiosos en el área, como por ejemplo por Saint-Pierre (2006), quien señaló específicamente que la defensa y la política exterior toman caminos paralelos y, por lo tanto, nunca se encuentran.

¿Cuál o cuáles son las explicaciones para esa aparente contradicción? Esa es la pregunta principal que motiva este texto, que busca hacer una revisión de las acciones

2 En 2008 fue creado el Consejo de Defensa Suramericano, que tiene por objetivo la construcción de una “zona de paz” en la subregión y en 2014, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) declaró a la región como “zona de paz”.

3 Además de la seguridad pública, se puede destacar algunas actividades auxiliares ejecutadas por las Fuerzas Armadas: actuación en áreas afectadas por desastres naturales, en situación de emergencia y estado de calamidad; ayuda humanitaria internacional; acciones preventivas y represivas contra los ilícitos transnacionales; apoyo a las comunidades indígenas; apoyo logístico, de comunicaciones, inteligencia y adiestramiento de los órganos federales; apoyo para el Tribunal Superior Electoral; combate a las pandemias y endemias; apoyo para el Ministerio de la Educación; entre otros. Acceso el 9 marzo de 2016.  
[http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/palestra\\_cadn\\_xi/alte\\_ad\\_emir.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/alte_ad_emir.pdf)

4 Durante la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Quito en 2004, el entonces ministro de Defensa de Brasil, José Alencar, en su discurso de apertura expresó su rechazo a las propuestas estadounidenses para aumentar el alcance del rol de las Fuerzas Armadas del continente para actuar como policías contra el crimen organizado y el terrorismo, alegando que es una tarea de la Policía y de las agencias de inteligencia. Después de las discusiones, hubo divergencias entre los dos grupos en relación con el documento final de la conferencia: por un lado, Estados Unidos, Canadá y Colombia apoyaron la propuesta de que las Fuerzas Armadas del hemisferio empezaran a dedicarse a la lucha contra el crimen transnacional en detrimento de las llamadas “amenazas tradicionales”, mientras que el resto de los países latinoamericanos, el grupo liderado por Brasil, propusieron la redacción de un documento que contemplara el mantenimiento de la función tradicional de las Fuerzas Armadas: la defensa de amenazas externas (Torres 2011).

del Gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014) en materia de política militar tomando como objeto de análisis, por un lado, el comportamiento del país con respecto a la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), y por otro lado, las acciones del Gobierno federal con respecto al tema de la seguridad pública en la ciudad de Río de Janeiro, específicamente las operaciones militares en las UPP.

El análisis de la contradicción indicada exigiría un mayor estudio de los posicionamientos del Gobierno brasileiro en las Reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio, inauguradas en Williamsburg (Virginia, Estados Unidos) durante el primer Gobierno del expresidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), para luego compararlos con las actitudes en la política militar. Sin embargo, teniendo en cuenta el alcance de este texto, así como la necesidad de entender lo que representan las UPP, dejaremos esta evaluación para otro análisis.

Para llevar a cabo el objetivo planteado, se ha dividido este artículo en tres secciones. En la primera se realiza una revisión de la legislación que apoya la existencia y regula las funciones de las Fuerzas Armadas brasileiras, así como la política militar que tiene vigencia en el país. Se ofrece también las bases teóricas necesarias para la comprensión del tema de estudio. Posteriormente se aborda qué son y cómo surgieron las UPP, consideradas por muchos, especialmente por la prensa brasileira, la mejor solución para reducir la violencia en Río de Janeiro. Por último, en la tercera parte se levanta el telón sobre algunos aspectos de la participación de las Fuerzas Armadas brasileiras en la MINUSTAH, en un intento de evaluar su relación con la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff.

## Militarización y ordenamiento legal: enfoques y definiciones

Se puede decir que el proceso de desmilitarización más reciente en Brasil –cuyo objetivo fue (y continúa siendo) desmontar el régimen burocrático-autoritario (O'Donnell 1990) iniciado en 1964 y principalmente proporcionar nuevas instituciones para el actual régimen democrático– tuvo su más importante punto de partida en la promulgación de la Constitución de 1988. Para los objetivos perseguidos aquí, dos son los temas más importantes: la definición de las funciones y misiones militares, y el establecimiento de normas de seguridad pública que rigen la actividad policial.

En un estudio realizado por Mathias (2004), se afirmó que la edificación del régimen burocrático-autoritario, que duró por lo menos 21 años (1964-1985), se llevó a cabo a través de la militarización de las diversas esferas del Estado. Así, se entiende que:

1. *Militarización* se refiere a la participación física u ocupación de cargos de la administración pública civil por los militares (...)

2. *Militarización* puede ser todavía la realización, a través de las políticas gubernamentales, de las doctrinas defendidas o formuladas por los militares (...)
3. La impresión o transferencia de los valores castrenses para la administración pública también es entendida como *militarización*. En otras palabras, el *ethos* político es equivalente al *ethos* militar (...) (Mathias 2004, 24-25).

Como se puede ver, la militarización es un concepto que permite tomar el régimen político y la participación de los actores, específicamente el actor castrense, como una cuestión de grado, y por tanto a la inversa, verificar el grado de desmilitarización del mismo régimen, lo cual permite evaluar el avance de la democracia. Así, la propuesta es discutir qué grado de desmilitarización se puede visualizar en la seguridad pública en el Brasil actual.

En cuanto al caso de Brasil, Jorge Zaverucha (2008) –para quien la militarización se entiende como un proceso progresivo a través del cual los valores castrenses se aproximan a los valores sociales– enfoca su sistema político como un ejemplo de la hibridación institucional, ya que no se puede afirmar que existe en este país un régimen autoritario o una democracia sólida. Según el autor, este fenómeno resulta de una combinación peligrosa del papel de la defensa nacional con el mantenimiento del orden interno.

Otro elemento de análisis que se incorpora aquí es la hipótesis planteada por Pion-Berlin (2012) acerca del desempeño de las misiones militares. Según el autor, cuando se demanda de los militares el cumplimiento de misiones “fuera de su zona de confort”, puede representar un costo que se traduciría en la negociación de ventajas profesionales de los militares. Cuanto mayor es el control civil sobre el sector castrense, menor es el costo de la negociación. Para Pion-Berlin (2012), en democracias establecidas pedirle a las Fuerzas Armadas que realicen actividades consideradas costosas representa que exista negociación. Esta fórmula propuesta por el autor es fundamental para entender el papel y la anuencia de las Fuerzas Armadas en la política militar del Gobierno de Rousseff, ya que la participación de los militares en las operaciones de garantía de la ley y el orden, como también en la lucha contra la delincuencia y en las misiones de paz, implica la negociación entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas. Siendo así, la hipótesis de Pion-Berlin sirve como una herramienta analítica que permite visualizar y evidenciar la tesis de que la política exterior y la política de defensa están en desajuste pues, pese a que Brasil se posicionó a nivel hemisférico en contra del empleo de las Fuerzas Armadas como fuerza policial, en la práctica el Gobierno de este país hace uso de la milicia para combatir el crimen organizado tanto a nivel interno como externo, tal como se verá en los dos casos investigados en este artículo: las UPP y la MINUSTAH.

La metodología utilizada en esta investigación es tanto cualitativa al tener en cuenta creencias, valores, representaciones, significados, actitudes, entre otros (Mi-

nayo y Sanches 1993) como descriptivo-explicativa al detallar de “forma minuciosa” el proceso en cuestión en un intento de ilustrar, en la forma más completa posible, contextos, situaciones y experiencias de los sujetos a partir de los datos recogidos, para identificar y explicar los factores que contribuyen a la ocurrencia del fenómeno estudiado. De acuerdo con Robert Bogdan y Sari Biklen (1994), la investigación cualitativa se interesa por los procesos permitiendo describir y explicar un determinado fenómeno con profundidad a través de la aprehensión de su significado. Conforme destacan los autores, la investigación cualitativa se preocupa más por la comprensión e interpretación de cómo los hechos y fenómenos se manifiestan, que por determinar las causas de los mismos. Por lo tanto, el principal interés de una investigación cualitativa no es hacer generalizaciones, sino particularizar y comprender los sujetos, los temas y los fenómenos en su complejidad y singularidad. Dicho esto, siguiendo tales componentes metodológicos, se adoptó la hipótesis de Pion-Berlin (2012) para analizar el desempeño de las misiones militares, así como el concepto de militarización para señalar los avances o retrocesos en el proceso democrático en Brasil y las implicaciones para su política militar.

El empleo de las Fuerzas Armadas en los asuntos internos, especialmente en la seguridad pública, fue históricamente recurrente en Brasil, sobre todo bajo la retórica de la “pacificación” a menudo utilizada para respaldar este tipo de empleo. Según Thiago Rodrigues (2013), la palabra pacificación fue acuñada para referirse a las victorias militares sobre aquellos que, de alguna manera, se pusieron contra el poder central, como en los casos de supresión de las revueltas regionales ocurridas en el siglo XIX y el control sobre las poblaciones indígenas a inicios del siglo XX. Así, para el autor, “la tarea de pacificación es tomada por los militares brasileños como parte de su *ethos* y misión”.

Con respecto a la participación castrense como fuerza de contención social, vale recordar que ella fue reivindicada crecientemente por las Fuerzas Armadas. Esta encuentra en el ámbito constitucional su columna vertebral, porque a lo largo de toda la historia, la presión que realizaron sobre las Fuerzas Armadas tuvo éxito en incluir en las Constituciones brasileñas las funciones de guardianes de la ley y el orden, representando siempre mayor autonomía castrense (Mathias y Guzzi 2010). En este sentido, en el escenario de la redemocratización a partir de 1985, ocurrió la “transición negociada” (Zaverucha 2008) donde se esperó que el Gobierno democrático hiciera algunas concesiones a los militares, lo que resultó en la continuación de las instituciones autoritarias. Así, el precio de la negociación es mantener cierto grado de autonomía política en las Fuerzas Armadas para asegurar el apoyo del nuevo Gobierno.

Con respecto a la Constitución de 1988, pieza jurídica a la que se atribuye el impulso del proceso de desmilitarización del régimen político brasileño, la definición de las Fuerzas Armadas y sus atribuciones prácticamente repitió las Constituciones

anteriores. En ella, las Fuerzas Armadas mantuvieron sus funciones de garantes de la ley y el orden, como se puede leer en el artículo 142:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, el Ejército y la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, *de la ley y el orden* (Constitución brasilera de 1988, énfasis nuestro).

La imprecisión en la definición de la responsabilidad de ordenar el empleo de militares para garantizar la ley y el orden fue un tema sentido casi inmediatamente después de la promulgación de la Constitución. Por ejemplo, a finales de 1998, un juez local ordenó que las tropas del Ejército fuesen empleadas para controlar una huelga siderúrgica en Volta Redonda (RJ), lo cual resultó en la muerte de tres trabajadores. Con esto, las Fuerzas Armadas pasaron de resistir a actuar en operaciones similares. Sin embargo, solamente el 30 de julio de 1991 salió a la luz la Ley Complementaria 69<sup>5</sup> que reguló las actividades militares. Esta Ley definió con más precisión quién ordenaría el empleo de las Fuerzas Armadas, al mismo tiempo que reforzó su jerarquía, pues indicó que el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas es el Presidente de la República, a quien nombró como responsable de ordenar el empleo militar para cumplir actividades explícitas en el artículo 144 de la Constitución, el cual establece que: “La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios (...).” (Constitución brasilera de 1988).

La Ley Complementaria 69 no fue, sin embargo, suficiente para evitar los problemas causados por el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ley y el orden. Para las Fuerzas Armadas, la mayor dificultad ha sido la responsabilidad por los “efectos colaterales” que la actuación en la seguridad pública puede traer, por ejemplo, que un militar sea juzgado en la justicia común y, por lo tanto, responsabilizado criminalmente por la muerte de alguien durante una operación.

La actividad principal de las Fuerzas Armadas para la cual son adiestradas continuamente es la guerra. Según Francisco de Souza (2012), la principal función de las Fuerzas Armadas es mantener la soberanía de un país contra la intervención externa de un enemigo. Las Fuerzas Armadas y la Policía tienen el monopolio de la fuerza física por medio del uso autorizado y legal de un arma. Sin embargo, el autor señala que:

5 Ley Complementaria 69, por la que se dispone sobre las normas generales de organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, Brasil. Diario Oficial del 24 de julio de 1991. Acceso el 17 junio de 2015. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp69.htm)

(...) aunque la autorización para el uso de la fuerza sea una característica fundadora de estas dos instituciones, es importante tener en cuenta que la Policía se caracteriza por la ausencia del uso sistemático de la fuerza, mientras que el Ejército prioriza el uso del arma como un instrumento disuasivo por excelencia. Además, la doctrina, armamento, instrucción y formación de la Policía y del Ejército son necesariamente distintos. La Policía no debería aprender o utilizar tácticas de guerra, así como el Ejército no debe enseñar o utilizar técnicas policiales en los contextos urbanos, por ejemplo. Sin embargo, en países como Brasil, las competencias policiales y militares no están completamente definidas (...) (Francisco de Souza 2012, 3).

El agente de seguridad pública debería ser adiestrado y armado para garantizar la libertad de la ciudadanía y no para matar, al igual que preservar la integridad de la ciudadanía que delinque. Esta es una de las formas del Estado de mantener la legitimidad<sup>6</sup> de su acción, asegurando la vida de sus habitantes. Así, el entrenamiento de la Policía, tanto civil como militar, debe estar enfocado en arrestar a quienes cometen actos criminales y no en matarlos. En este sentido, la victoria de la Policía –diferente de la del soldado– nunca será mostrar el cadáver del oponente, sino por el contrario, atrapar al implicado sano y salvo. No obstante, en Brasil los policías, así como los militares, se centran en la defensa del Estado y no de la ciudadanía.

Aunque la realidad de muchos países latinoamericanos apunta a lo contrario de esta descripción, en Brasil la alta tasa de letalidad que marca la acción de la Policía<sup>7</sup> da cuenta de que se trata al criminal como un enemigo. Por lo tanto, carecen de sentido las acciones de los gobiernos de algunos Estados brasileños –el principal ejemplo es el gobierno del São Paulo– que promulgan leyes que bonifican a la Policía por actitudes violentas.<sup>8</sup> Esas acciones desproporcionadas de la Policía son un tema que tarde o

6 Para entender los diferentes tipos de definiciones de legitimidad, los niveles del proceso de legitimación y los aspectos del valor de la legitimidad, consultar Levi (1998). Para un estudio sobre los diferentes grados de legitimidad en las democracias modernas, tanto en los gobiernos de derecha como en los gobiernos de izquierda, consultar Held (2007). En cuanto a la cuestión de la legitimidad en el ámbito internacional, consultar Fonseca (1998).

7 Según las ediciones de 2013 y 2015 del *Anuário brasileiro de segurança pública*, el número de muertes de ciudadanos/as comunes como resultado de la acción policial en Brasil fue de 1803 personas en 2011; 1890 en 2012; y en los años 2013 y 2014 hubo un aumento significativo de este número, ocurriendo 2203 y 3022 muertes respectivamente. En comparación con las cifras de Estados Unidos, las tasas de mortalidad de las personas como resultado de la acción de la Policía es en promedio 4,5 veces menor en Brasil. Acceso el 10 de marzo de 2016.  
[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2015.retificado\\_.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf)  
[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2013-corrigido.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf)

8 En enero de 2014, el gobernador del Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, instituyó el programa de bonos para actividades policiales militares y civiles que tuvieran éxito en la reducción de las tasas de criminalidad. Este bono pudo alcanzar hasta 900 reales brasileños por trimestre. *Folha de S. Paulo*. Acceso el 10 marzo de 2016.  
<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/09/1513646-com-mudanca-em-programa-estado-sp-pagara-bonus-a-188-mil-policiais.shtml>

Según José Gustavo Marques (2015), la bonificación es una “recompensa” por la “Policía-mártir” que actúa ejemplarmente para reducir las cifras de incidencia criminal en el Estado. Sin embargo, los países donde se han adoptado tales prácticas no tuvieron éxito con esta propuesta porque tenía más puntos negativos que positivos. Por ejemplo, estadísticas maquilladas; concurrencia y desentendimiento interno; desmotivación de funcionarios; injusticia; abuso de poder; formación de milicias o grupos justicieros; descontento de la población; descrédito del gobierno.

temprano llevará al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CD-ONU) a solicitar al país la supresión de su Policía militar (*O Globo* 2012).<sup>9</sup>

La operación que posibilita la garantía de la ley y el orden más relevante y de mayor éxito en la década de 1990, se llevó a cabo durante la reunión Eco-92, en Río de Janeiro. Tal reunión, la primera multilateral después de la Guerra Fría, registró el mayor número de jefes de Estado en el mismo territorio hasta ese momento.<sup>10</sup> En 2004, Brasil no tenía una fuerza nacional de seguridad pública, lo que explica el empleo de las Fuerzas Armadas para eventos de esta naturaleza. Sin embargo, con excepción del primer mandato del Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva,<sup>11</sup> las Fuerzas Armadas fueron empleadas en operaciones de garantía del orden público al menos una vez por año. Por lo tanto, el empleo castrense carecía de la necesaria excepcionalidad que la propia ley exigía.

Al mismo tiempo que aumentaba la participación directa de los mandos militares en el control del orden público, crecían resistencias a esta tarea en su interior. Actitud que parecía contradecir el deseo de las Fuerzas Armadas, ya que, como se mencionó, fueron los propios militares los que buscaron la inclusión de la responsabilidad del control social en la Constitución. Zaverucha (2010) destaca que la seguridad nacional y la seguridad pública fueron puestas en el mismo punto, repitiendo la confusión entre estas dos áreas como lo fue en el período de la dictadura. La Constitución de 1988 no cambió la doctrina de la seguridad nacional, mantuvo en el mismo lado la seguridad externa y la seguridad pública. Probablemente los militares querían mantener su histórica función en materia de control social, buscando garantizar autonomía y libertad para actuar cuando lo consideraran necesario, sin que esto fuese etiquetado como una ilegalidad, en un momento en que muchos señalaron que existía una pérdida de identidad militar.

En repuesta a tales demandas, el Ejército reestructuró su 11ª Brigada de Infantería Leve (Campinas, SP) y creó el Centro de Instrucciones de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (Pirassununga, SP), ambos en 2005. Por parte del Gobierno, se trató de reducir las resistencias a través de regulación del empleo castrense en temas de seguridad pública. Así, fueron publicadas las leyes complementarias (LC) 97/1999

---

Acceso el 10 marzo de 2016.

<https://jus.com.br/artigos/40554/novo-plano-de-acao-do-governo-do-estado-de-sao-paulo-contr-a-violencia-e-o-seu-fundamento-de-bonificacao-pela-meritocracia>

9 Ver *O Globo* 2012. “Países da ONU recomendam fim da polícia militar”. Acceso el 17 junio de 2015.

<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/05/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.html>

10 La reunión incluyó delegaciones de 178 Estados; la Cumbre de la Tierra registró la presencia de 118 jefes de Estado. *Universia Brasil*. Acceso el 10 diciembre de 2008.

<http://www.universia.com.br/materia.jsp>

11 Según Martins Filho, bajo el Gobierno de Lula da Silva “no hubo el uso de las Fuerzas Armadas para controlar los movimientos sociales, solo ocurrió una vez en cinco años. Ahora, él terminó llamando al Ejército (...) para que realizase una misión muy arriesgada, la *Operación Cimento Social, Morro da Providência* (RJ), por motivos político-electorales” (entrevista a Martins Filho, 22 de junio de 2008).

y 177/2004, ambas modificando partes de la LC 69/1991, el Decreto 3897/2001 (que establece las directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas) y el Decreto 6703/2008 (que establece la Estrategia Nacional de Defensa). Entre los muchos reglamentos publicados por el Ministerio de Defensa, se debe incluir en ese mismo proceso las ordenanzas normativas 3461/2013 y 186/2014, ambas entendidas como el punto culminante para proteger a las Fuerzas Armadas de los “efectos colaterales” de su uso como una fuerza de seguridad pública. En tales ordenanzas consta la aprobación de los documentos de garantía de la ley y el orden.<sup>12</sup>

En esos documentos (el segundo contiene correcciones cosméticas en relación con el primero), son definidas las llamadas Fuerzas Oponentes (FOpn) como “personas, grupos de personas u organizaciones cuya actuación compromete la preservación del orden público o la incolumidad de las personas y del patrimonio” (Ministerio de Defensa 2013, 15), mientras la amenaza es entendida como “actos o tentativa potencialmente capaz de comprometer la preservación del orden público o la incolumidad de las personas y del patrimonio, practicado por las FOpn previamente identificadas por la población en general” (Ministerio de Defensa 2013, 16). Las FOpn son clasificadas como:

- a) movimientos u organizaciones;
- b) las organizaciones criminales, las pandillas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas y municiones, grupos armados, etc.;
- c) personas, grupo de personas u organizaciones que actúan como segmentos autónomos o infiltrados en movimientos, entidades, instituciones, organizaciones, provocando o instigando acciones radicales y violentas; e
- d) individuos o grupos que utilizan métodos violentos para imposición de su propia voluntad en función de la ausencia de las fuerzas de seguridad pública policial (Ministerio de Defensa 2013, 29).

La mera mención del conjunto de leyes y reglamentos refuerza la validez de la hipótesis de Pion-Berlin (2012) ya mencionada, es decir, asumir tareas no deseadas representa una negociación con las Fuerzas Armadas que no siempre es fácil. En el caso específico de la seguridad pública, lo más visible fue el logro gradual de autonomía para juzgar la corrección de las acciones de sus miembros en el campo de operaciones. Además, las definiciones que figuran en el documento demuestran que las Fuerzas Armadas continúan viendo a la población, especialmente a los más humildes, con sospecha, y por lo tanto, no muy lejos de ser considerados enemigos internos.

12 Decreto normativo 3461/MD, en el que se dispone sobre publicación de la “Garantía de la ley y el orden”, 19 de diciembre de 2013. Acceso el 17 junio 2015.

[http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf)  
Decreto 7974, por lo que aprueba la estructura regimental y lo cuadro demostrativo de los cargos en la comisión y las funciones de confianza del Ministerio de Defensa, 1 de abril de 2013. Acceso el 17 junio 2015.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm)

## Las UPP: ¿primer brazo de la política militar?

La conformación legal explica en parte la actitud de los militares sobre su actuación en las actividades de seguridad pública, aunque no aclara la adopción de una política de seguridad pública para la implementación de las UPP y la participación de las Fuerzas Armadas en esas operaciones. En este sentido, se trata de justificar y señalar cómo sucedió esta política.

Dos advertencias son necesarias aquí. En primer lugar, se registra el fracaso del Estado para garantizar los derechos de su ciudadanía. Ese fracaso resulta de la falta de visión de las autoridades, en particular las estatales,<sup>13</sup> para buscar respuestas a los problemas estructurales que han marcado durante mucho tiempo el sistema de seguridad pública –la división entre la Policía investigativa y la Policía ostensiva; los bajos salarios; las condiciones inadecuadas de las comisarías; la poca especialización de la Policía, entre otros– así como el aumento de la corrupción y la violencia por parte de los agentes estatales y el crecimiento desordenado de las ciudades; situación que fundamentalmente es producto de la desigualdad social que es endémica en la sociedad brasilera, pues las élites quieren mantener a las clases bajas no solo sin dinero, sino también sin acceso a los derechos.<sup>14</sup> Conforme sintetizan Barreira y Botelho (2013):

Con el agotamiento de nuestro ciclo de desarrollo, lo que quedó no fue una sociedad con pretensiones de inclusión y participación popular, sino una democracia hecha para las minorías con el poder de consumo y el control de una población cuya perspectiva de absorción por el sistema productivo es cada vez menor (Barreira y Botelho 2013, 127).

La segunda advertencia se refiere a una de las formas buscadas para vencer la crisis económica que se ha desarrollado en el país. En este sentido, el Gobierno trató de traer hacia Brasil los principales eventos culturales y deportivos, en los cuales hay la tendencia de utilizar a las Fuerzas Armadas de manera integrada y sistemática para garantizar la seguridad.<sup>15</sup> Así, la crisis es cíclica y al mismo tiempo es consecuencia de la incapacidad del Estado para diseñar políticas gubernamentales apropiadas, especialmente en el área de seguridad. Con la adopción de la estrategia de utilizar grandes eventos como una

13 Las unidades federales de Brasil se llaman Estados; por analogía, llamamos “estatal” a lo que es responsabilidad de cada Estado.

14 Dráuzio Varella, oncólogo conocido por sus acciones con la población carcelaria, repite una frase que resume lo mencionado. Según Varella, en Brasil las políticas gubernamentales tienden a ser dirigidas a los pobres, por eso sus resultados son despreciables. Solo aquellas políticas de carácter universal tienen éxito, pues la élite brasilera no ve al pobre como alguien igual. Un ejemplo de política universal es la atención de la salud pública a causa del sida, mientras que un ejemplo de política gubernamental es el control de la natalidad o el embarazo adolescente (entrevista en el programa Roda Viva, TV Cultura, 15 octubre de 2012).

15 Para más detalles, ver:  
<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/grandes-eventos>

forma de revertir la crisis, el Gobierno debió crear las condiciones para que el proyecto se convirtiera en realidad. En otras palabras, “vender la ciudad” implica hacer la ciudad vendible (Barreira 2013, 141). Parte de la explicación geográfica de la presencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública es también este factor: la ciudad de Río de Janeiro fue elegida como sede de diferentes eventos desde la década de 1990.

El ciclo más reciente de participación conjunta entre la Policía y el Ejército se reinició en diciembre de 2007, cuando este último se instaló en el *Morro da Providência* para garantizar la seguridad del proyecto *Cimento Social*, patrocinado por el Ministerio de las Ciudades, en acuerdo con el Ministerio de Defensa, el cual fue mediado por el conocido político local Marcelo Crivela. Esa operación puede ser considerada la antesala del pacto que hasta hoy sustenta el convenio que asegura la participación militar en la política de seguridad pública carioca. Con esta operación,

(..) se rompió el inestable equilibrio entre las poblaciones de las favelas en su mayoría compuestas por afrodescendientes, en las lomas de Río de Janeiro y la sociedad blanca de la llanura. Eso obligó al Estado, que había estado notoriamente ausente, a desencadenar una “guerra contra el tráfico” —crimen que el Estado dejó establecerse sólidamente en las lomas, guerra que va a afectar fuertemente a las propias poblaciones que pretende proteger (...). Desde 2007 hasta la actualidad, las operaciones combinadas de la Policía con el Ejército se abaten fuertemente en la vida cotidiana de esas comunidades, habitadas principalmente por jóvenes —la mitad de la población tiene menos de 25 años (Alves y Evanson 2013, IX).

Como corolario de la ocupación del Ejército de la *Providência*, el gobierno del Estado de Río de Janeiro desarrolló el proyecto de las UPP. La primera UPP fue instalada en diciembre de 2008, en la favela de Santa Marta, ubicada en el barrio Botafogo en Río de Janeiro. Su creación se inspiró en el modelo de *vigilancia de proximidad*<sup>16</sup> desarrollado en primera instancia en Medellín (Colombia), ciudad visitada por el entonces gobernador fluminense Sérgio Cabral, en 2007 y 2012.<sup>17</sup> Después de la aplicación de las UPP en Medellín, se observó en esta ciudad una reducción en la tasa de homicidios que pasó de 184 por 100 mil habitantes en 2002, a 33,8 por 100 mil habitantes en 2007. Sin embargo, a partir de 2010, ese exitoso ejemplo de la política de seguridad pública comenzó a declinar significativamente, sobre todo con el crecimiento de las cifras de homicidios, llegando a 94,5 por 100 mil habitantes en 2010 (*Folha de S. Paulo* 2 de enero de 2011, en ODFA 2013b, *Brasil* 37).

16 Conforme el sitio oficial de las UPP, la proximidad es “(...) un concepto que va más allá de la Policía comunitaria y tiene una estrategia basada en la asociación entre el público y las instituciones del área de seguridad pública (...). La pacificación todavía tiene un papel fundamental en el desarrollo social y económico de las comunidades, pues potencializa la entrada de los servicios públicos, infraestructura, proyectos sociales, deportivos y culturales, inversiones privadas y oportunidades”. Acceso el 9 octubre de 2014.  
[http://www.upprj.com/index.php/o\\_que\\_e\\_upp](http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp)

17 Información disponible en el ODFA (2011, 2013a, 2013b, 2014a y 2014b). Las referencias a los periódicos son consultadas en esos boletines.

No obstante, pese al aumento de la violencia en Medellín, el gobernador Sergio Cabral continuó refiriéndose al modelo colombiano como exitoso. Por ejemplo, en el evento donde el gobernador firmó el convenio para la creación de estaciones de servicio judicial en las favelas pacificadas, en enero de 2011, Cabral dijo: “Esa población que quedó a la buena de Dios durante años tendrá justicia. Si en Medellín es posible ¿por qué no vamos a hacerlo en Río? (Folha de S. Paulo 2011, en OFDA 2013b).

La implantación de las UPP, que totalizó 38 unidades entre diciembre de 2008 y mayo de 2014, es precedida por las operaciones que tienen un gran número de soldados y de equipos de defensa, tanto con la presencia del Ejército –fuerza que históricamente apoyó operaciones policiales– como con la Armada y la Aeronáutica, más las fuerzas policiales de escuadrones de élite, como el Batallón de Operaciones Especiales de la Policía (BOPE). La ocupación de “comunidades” (complejo de favelas) ocurre en dos etapas: la primera es el cercamiento y la segunda es la ocupación (Anacleto 2014). Por lo tanto, queda en evidencia que los títulos adoptados para describir la operación apuntan su carácter bélico, recordando no una acción de seguridad pública, sino de combate, propia de la guerra.

Las operaciones previas a la implantación de las UPP ocurridas entre noviembre de 2010 y junio de 2012, fueron denominadas *Operação Arcanjo*. En esos 19 meses de duración, sucedieron siete *Operações Arcanjo*, en las cuales participaron 8764 miembros de las Fuerzas Armadas. El 5 de abril de 2014, comenzó la *Operação São Francisco* con el objetivo de ocupar el *Complexo da Maré*, en la zona norte de Río de Janeiro. Para la ejecución de esta operación, se utilizaron 2500 soldados del Ejército y de la Armada. Se verifica entonces que el número de efectivos es 40% mayor en comparación con las operaciones realizadas en el *Complejo del Alemão* y de la *Penha* entre 2010 y 2012, que involucraron 1800 militares solo del Ejército. El número de integrantes de las Fuerzas Armadas empleados para la ocupación del *Complexo da Maré* está distribuido en 2050 hombres de la Brigada de Infantería Paracaidista del Ejército y 450 fusileros navales de la Armada. Participaron 200 policías militares de Río de Janeiro, haciendo un total de 2700 hombres en la ocupación.<sup>18</sup>

Con respecto a la instalación de las UPP, de las 38 existentes en 2014, 26 de ellas se establecieron después de 2011. Los datos, por lo tanto, indican que creció tanto el número de operaciones como los militares involucrados en ellas. Sin embargo, conforme apunta el Instituto de Seguridad Pública, los homicidios por armas de fuego aumentaron en 2013 en Río de Janeiro.<sup>19</sup> Del mismo modo, aumentaron los deno-

18 Ver Veja (2014).

A pesar de ser pensada como una política gubernamental de seguridad pública de largo plazo, salta a la vista la desproporción en el número de soldados y policías movilizados en la fase de cercamiento que, sabemos, permanece en la ocupación: el número de militares movilizados en la operación es 13,5 veces mayor que el número de policías. Es decir, casi el 93% del total de las fuerzas empleadas.

19 Ver “Balance de las incidencias criminales y administrativas en la ciudad de Río de Janeiro”. Acceso el 19 abril de 2015. [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br)

minados *Auto de Resistência*, documento que se produce cuando hay muertes de civiles causadas por las armas de la Policía. Según lo informado por la prensa, en el primer semestre de 2014, considerando únicamente a la *Comunidade de Alemão y Maré*, hubo un incremento del 30,1% del total del número de sucesos en comparación con el primer semestre de 2010. Las autoridades, sin embargo, entienden positivamente este aumento, atribuyéndolo a una mayor libertad de los residentes para registrar los delitos que se producen después de la ocupación de la región (ODFA 2014a).

En resumen, los datos apuntan a la permanencia de la misma situación de inseguridad, al fracaso en la adopción de una política de seguridad ciudadana y al aislamiento de la población más pobre. Se concuerda así con la evaluación de Barreira y Botelho: “El *Complexo do Alemão* actualmente vive un estado de sitio no declarado (...). Los moradores que sufrían con la violencia que siempre ha caracterizado el tráfico, continúan privados de los derechos básicos: prisiones arbitrarias por “desacato” e imposición de restricciones continúan siendo la norma (...)” (Barreira y Botelho 2013, 125). Aunque esta afirmación se refiere al año 2011, es posible afirmar todavía continúa en la actualidad al 2015.

En relación con el comportamiento de los soldados, a pesar de la existencia de la brigada especializada en el entrenamiento para operaciones (GLO), como se mencionó anteriormente, la formación proporcionada no coincide con lo que se espera de un oficial de Policía en los regímenes democráticos. Los militares adoptan la misma actitud en el trato con sus conciudadanos/as como si fueran el enemigo externo, como se anunció en los altavoces de *Alemão* cuando ocurrió la instalación de la *Operação Arcanjo*:

El Ejército está realizando un mandato judicial en el cumplimiento de la ley. Cierre las puertas y ventanas y esperen para recibir orientación. Cuando se le solicite, abra la puerta y actúe con cortesía. Obedezca todas las instrucciones. Cualquier acción contraria será considerada acto hostil y recibirá la respuesta necesaria (Barreira y Botelho 2013, 126).

Un aspecto importante de las operaciones de garantía de la ley y el orden realizadas por las Fuerzas Armadas en el Gobierno de Dilma Rousseff es la corta extensión geográfica en que se han desplegado. Teniendo en cuenta el territorio brasileiro con sus 26 Estados, las Fuerzas Armadas fueron empleadas atendiendo el llamado de los gobernadores tan solo en las ciudades de Salvador (BA) y, como se señaló en Río de Janeiro (RJ). Sin embargo, el continuo aumento de las operaciones de garantía de la ley y el orden apunta a la probabilidad de que las Fuerzas Armadas sean consideradas la mejor solución a los problemas de la seguridad, sin emplear las otras instituciones capaces de reemplazarlas.

En este sentido, las operaciones militares con el fin de pacificar a las comunidades cariocas representan solo una oportunidad para la banalización del uso de las Fuerzas

Armadas, ocasionando un perjuicio a las mismas ya sea en su formación –porque sufren un proceso de desprofesionalización en la medida en que hay un visible desajuste entre las misiones para las cuales son formadas y las que realmente realizan–, como en su relación con la sociedad. Por un lado, la clase media que no está bajo el yugo de las botas militares sigue apoyando sus acciones, mientras por otro lado, las fuerzas militares pierden legitimidad frente a la población de las lomas al equipararse a las fuerzas policiales, con lo cual deterioran la reputación tan cuidadosamente alimentada de “guardianes de la nacionalidad”.

### MINUSTAH: el otro brazo de la política militar

En el análisis de la política de defensa del Gobierno de Dilma Rousseff, centrada en el empleo de las Fuerzas Armadas en las acciones de seguridad pública principalmente en el contexto de las UPP, debe ser introducida la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), comandada militarmente por Brasil desde su implantación en 2004.

La MINUSTAH empezó tras la aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1542<sup>20</sup> bajo el mando militar de Brasil, país que contribuyó con el mayor contingente cuando se inició el desplazamiento efectivo de tropas desde junio de 2004. Brasil asumió tal rol apuntando a un mayor protagonismo en las cuestiones internacionales, con el fin de reafirmar su capacidad de negociación para demostrar a los sectores internacionales que es un líder confiable en la región americana. Con eso, ha buscado convencer a las naciones reticentes sobre la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y así conquistar para el país un asiento permanente en este organismo (Lamas 2004, 2). Esta búsqueda del protagonismo internacional a través de la demostración de la madurez del país fue una de las acciones más enfatizadas por el Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010).

La actitud de mostrar altivez en la escena internacional continuó siendo objetivo de la administración de Rousseff (2011-2014). Sin embargo, la coyuntura a lo largo de su mandato fue muy diferente. Es preciso señalar que la misión en Haití estaba siendo cuestionada incluso antes de los trágicos acontecimientos de enero de 2010, cuando un devastador terremoto asoló al país. En ese momento, la ONU se preparaba para la retirada gradual de la MINUSTAH. Sin embargo, con la destrucción causada por este fenómeno natural –hubo desorganización de las propias tropas que conformaban la Misión, una entrada también desordenada de diferentes organizaciones de la sociedad civil (ONG) y adicionalmente, para coronar la tragedia, el país fue

20 Acceso el 4 abril de 2015.  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>

contaminado por el cólera—,<sup>21</sup> el término de la Misión fue aplazado más una vez. De acuerdo con el documento que le dio origen, la MINUSTAH debía durar tan solo seis meses; no obstante, por la constante renovación de su mandato ha permanecido por más de diez años.

Teniendo en cuenta únicamente los efectivos militares de los 21 países que participan en la Misión con el envío de tropas, datos oficiales de la MINUSTAH (ONU 2015) informan que en 2004 estos alcanzaron 6700 soldados —de los cuales 1200 eran brasileños—, llegando a 8940 soldados en 2010, para luego reducir a 4618 soldados a finales de 2013. Aunque el volumen de soldados sigue siendo grande, los datos indican que, al mismo tiempo, a pesar del terremoto, la ONU continúa con la intención de una desmovilización gradual de las tropas.<sup>22</sup>

La hipótesis de Pion-Berlin (2012, 638) con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz de la ONU cobra sentido al sugerir que ellas cumplen tales misiones con gran eficacia y sin mayores costos, precisamente porque sienten que esta es la principal función para la cual fueron entrenadas. Esto, aunque no se trate de una guerra convencional sino de una movilización para combatir una amenaza que podría poner en riesgo la seguridad internacional. Siguiendo otros expertos, Daniel Zirker (2005) sostiene que la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de paz es un mecanismo importante para promover la subordinación de estas a los civiles en los países recientemente democratizados. A esta misma conclusión llegaron Mathias y Vales (2010), en un estudio realizado para el caso uruguayo, en el cual sostienen que participar en las misiones de paz promovidas por la ONU es un medio eficiente para promover la subordinación militar a los civiles y, por lo tanto, para impulsar la consolidación de la democracia.

Es importante recordar que cuando se dio la aprobación de la presencia brasileña en la MINUSTAH por el Congreso Nacional, hubo mucha resistencia, básicamente por dos motivos. La principal razón se refería a la naturaleza misma de la MINUSTAH, pues esta Misión fue aprobada con base en el capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas,<sup>23</sup> mientras que la legislación brasileña prohíbe el uso de la fuerza que no sea en legítima defensa, habiendo juristas que entienden que cualquier acción ofensiva de las tropas brasileñas es ilegal. En razón de eso, muchos pasaron a solicitar

21 Ver *O Globo* 2014. “Terremoto, cólera e avanços limitados marcam década da MINUSTAH no Haiti”. Acceso el 20 abril de 2015.

<http://oglobo.globo.com/mundo/terremoto-colera-avancos-limitados-marcam-decada-da-minustah-no-haiti-12370432#ixzz3XtDKXINq>

22 Para efectos comparativos, la ONU indica los siguientes efectivos policiales en la MINUSTAH: 1622 en 2004; 4391 en 2010; y 2601 en 2013. Acceso el 21 abril de 2015.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>

23 Este capítulo se denomina “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, el cual atribuye al Consejo de Seguridad la competencia para determinar la existencia de amenaza de la paz, ruptura de la paz o acto de agresión. Asimismo, le permite recomendar o decidir cuáles son las medidas necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Acceso el 20 abril de 2015.

<http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>

un capítulo VI y medio, para legitimar la acción de la ONU (Bigatão 2009).<sup>24</sup> Por otro lado, muchos parlamentarios entendieron que Brasil necesitaba resolver sus propios problemas internos, por lo que la participación militar era una exigencia constante como auxiliares en el desarrollo, así como en los proyectos sociales priorizados por el Gobierno de Lula. Evidentemente se enfatizaba las actividades subsidiarias de las Fuerzas Armadas, jamás centrándose en su misión de defensa como tal.

Para superar la resistencia, el propio Gobierno comenzó a utilizar como argumento que su principal objetivo era la demostración de una madurez de Brasil en la escena internacional, con lo cual logró enviar soldados a Haití como también asumir el mando de las fuerzas de paz. En contraste, la Misión exigía de los soldados capacidad para actuar en las áreas urbanas densamente pobladas y altamente inseguras por causa de pandillas y grupos criminales. La Misión también solicitaba mayor atención humanitaria a la ciudadanía que tenía problemas de falta de saneamiento básico y de salud pública, justificando el número de soldados especializados en el área de salud llamados a participar en la Misión.

Conforme apunta Souza Neto (2012), la MINUSTAH conserva una peculiaridad porque es una Misión compleja en un ambiente de violencia urbana generalizada. Esto requiere que el contingente sea bien entrenado debido a la configuración predominantemente urbana y con gran población civil. De acuerdo con Francisco de Souza (2012, 20), los militares seleccionados para actuar en esta Misión fueron entrenados por la Policía militar, para contener las milicias urbanas y pandillas juveniles. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas podrían asumir tareas de Policía urbana de manera más eficaz.

Según Zaverucha (2008), las Fuerzas Armadas se han preparado para desempeñar un papel creciente en la seguridad de Río de Janeiro y las tropas están siendo entrenadas en Haití para este propósito. Se pasó así a utilizar un discurso en el que Haití podría funcionar como un laboratorio para el entrenamiento de los militares en el territorio brasileño<sup>25</sup> realizando tareas subsidiarias, con lo cual se colocó la garantía de la ley y el orden por delante del entrenamiento para la defensa nacional. Es la creencia en esa justificación lo que se imputa en este artículo, es decir, considerar que se ha logrado una victoria, aunque sea parcial, a las resistencias (y reticencias) internas

24 De acuerdo con la ONU, "Aunque el término 'mantenimiento de la paz' no se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, el Segundo Secretario General de las Naciones Unidas encontró una forma de definirlo dentro del marco de la Carta, diciendo que el mantenimiento de la paz entra en el Capítulo VI y medio" de la Carta. Es decir, en algún punto entre los métodos tradicionales para resolver disputas pacíficamente (señalados en el capítulo VI), y las acciones de mayor fuerza basadas en el consentimiento (contenidas en el capítulo VII)". Acceso el 21 abril de 2015. <http://www.un.org/es/events/peacekeeping60/60years.shtml>

25 Ver Marsilea Gombata. 2014. "Haiti serviu como laboratório para a política de UPPs". *Carta Capital*. Acceso el 23 de febrero de 2016. <http://www.cartacapital.com.br/internacional/haiti-serviu-como-laboratorio-para-a-politica-de-upps-7604.html> Este asunto también fue analizado por Harig (2015b) en un artículo titulado "Peacekeeping in Haiti: a Laboratory for Pacification in Rio de Janeiro?" Acceso el 23 de febrero de 2016. <https://strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>

existentes en las Fuerzas Armadas de formar parte de las políticas gubernamentales de seguridad pública. Christoph Harig (2015a) resume esta idea afirmando que, a pesar de la participación de los militares en la pacificación de las favelas, ellos no han sido inspirados solamente en la MINUSTAH, sino también en las experiencias previas en el ámbito interno. En este sentido, las Fuerzas Armadas hacen claramente el uso de su papel de garantizar la ley y el orden en Haití, lo cual ha servido también para refinar y perfeccionar doctrinas y tácticas de esta naturaleza. Harig sostiene que las habilidades adquiridas en las misiones tienen una relevancia y utilidad mayor en el ámbito doméstico brasileiro que en las operaciones de paz de la ONU, ya que la MINUSTAH llegará a su fin en un futuro próximo (Harig 2015a, 158).

Según Rodrigues y Brancoli (2012), los militares brasileiros en Haití atribuyen como factor de mayor peso para el éxito de la Misión la proximidad cultural entre los dos países. Eso habría provocado consecuencias inesperadas y controversias, tanto políticas como sociales, respecto al uso potencial de la experiencia militar adquirida en las favelas haitianas para las misiones internas en contextos similares en Brasil.<sup>26</sup> Esa relación se comprobó en una evaluación que realizó el periódico *O Estado de S. Paulo*, en la cual se sostiene que el Gobierno brasileiro consideró a la MINUSTAH exitosa al contribuir a garantizar la seguridad del país, debido a la experiencia adquirida en el desmantelamiento de pandillas y recuperación de territorios dominados por grupos delincuenciales. De manera que el conocimiento acumulado en Haití podría ser utilizado en las favelas de Río de Janeiro (ODFA 2013a). Un ejemplo concreto de esto fueron las declaraciones en 2011 del General Adriano Pereira Junior, del Comando Militar del Este, para quien los cambios en los contingentes militares que serían enviados a Haití se debían a la prorrogación de tropas en el *Complexo do Alemão* y en la *Penha*, en Río de Janeiro.

El General Pereira Junior sostiene que las necesidades internas se superpusieron a los compromisos de Brasil en Haití y, por lo tanto, se exigía que el contingente retornarse de Haití, que ya estaría capacitado para actuar en las acciones de pacificación en Río de Janeiro (ODFA 2011). Tal orientación se hace aún más clara en el discurso del General Roberto Escoto, comandante de las operaciones de la fuerza de pacificación del *Complexo da Maré*, quien comparó la ocupación de esa comunidad con la coordinación de la MINUSTAH en Haití, declarando que la acción en Río de Janeiro era más complicada e involucraba mayores riesgos que la Misión en ese país. Según el General Escoto, las facciones de *Maré* están mejor equipadas y son más numerosas que las pandillas en Haití, atribuyéndoles mayor nivel de peligrosidad, por lo que considera que el Ejército brasileiro está preparado para actuar en actividades de seguridad pública (ODFA 2014b).

26 Acceso el 5 abril de 2015.  
<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences>

Por lo tanto, el discurso oficial tanto del Gobierno en sus diferentes ámbitos (Ejecutivo, Judicial o Legislativo) y niveles (federal o provincial), como de los medios castrenses, revela una relación directa entre la política gubernamental formulada para las UPP, en la cual las Fuerzas Armadas son empleadas internamente, y la MINUSTAH, en la cual el brazo armado del Estado actúa externamente como un instrumento de política exterior para la proyección de Brasil en el mundo. Es casi transparente la relación directa que se da entre un proyecto y otro, tanto en el empleo de las Fuerzas Armadas como en el diseño de una política militar en que la actividad del brazo de la política exterior (MINUSTAH) se convierte en simple medio (herramienta de adiestramiento) para una actividad subsidiaria e interna (la fuerza de pacificación). Sobre esta cuestión, vale repetir las palabras de Rodrigues y Brancoli (2012), “en este caso concreto, habría un doble empleo de los militares –preparados tanto para misiones de paz multidimensionales, como la MINUSTAH, cuanto para misiones de seguridad pública en Brasil” (Rodrigues y Brancoli 2012).

Las UPP, sin embargo, no son solamente la síntesis de la política militar del Gobierno brasileiro. A pesar del fracaso del modelo en Colombia, de las numerosas denuncias de los expertos en seguridad pública sobre la falta de horizonte del proyecto y de su alcance limitado –es solo una forma de “maquillar” el producto (ciudad) que se quiere vender–, como de la persistencia en el crecimiento de los niveles de violencia y corrupción de la Policía, el gobierno de Río de Janeiro sigue insistiendo en que esta es una buena política gubernamental de seguridad pública destacando la integración de militares y policías en este modelo. Por tal motivo, se buscan acuerdos para la exportación de este proyecto, un ejemplo de ello es el acuerdo de cooperación bilateral entre el gobierno de Río de Janeiro y Haití. Este fue firmado el 24 de mayo de 2013 por Sérgio Cabral, actual gobernador de Río de Janeiro, y el Primer Ministro haitiano Laurent Lamothe, acuerdo que tiene por objetivo fomentar el intercambio de conocimientos y técnicas entre la Policía carioca y la Policía Nacional de Haití, en áreas como estrategias de intervención, pacificación y policía de proximidad.<sup>27</sup> En ese proceso, en enero de 2014, oficiales de la Policía Nacional de Haití visitaron y conocieron las UPP de Río de Janeiro.<sup>28</sup>

A través de ese análisis, es posible afirmar que, en términos de política militar, el primer mandato de la Presidenta Dilma Rousseff acabó por consolidar una práctica de política subsidiaria –el empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública–, históricamente orientada y constitucionalmente garantizada, tornándola preponderante durante su Gobierno. Esa preponderancia se implementó de dos formas. La primera fue la progresiva y repetitiva acción de ofrecer y autorizar el servicio

27 Acceso el 5 abril de 2015.

<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/governo-do-rio-e-do-haiti-assinam-acordo-de-cooperacao-entres-suas-policia/CP>

28 Acceso el 5 abril de 2015.

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-01/forca-nacional-do-haiti-conhece-upp-no-rio>

de las Fuerzas Armadas para combatir la violencia en las ciudades brasileras (más específicamente, en Río de Janeiro) como una forma de intervenir en el campo de la seguridad pública, la cual es competencia exclusiva de la esfera provincial de acuerdo con la Constitución de 1988. La segunda forma fue la relación directa que se estableció entre esta práctica política y el envío de las Fuerzas Armadas brasileras a la MINUSTAH, la cual originalmente fue una participación instrumentalizada por el servicio exterior de proyección de Brasil en el escenario internacional (Vigevani y Cepaluni 2007, 303).

### Palabras finales, pero no conclusivas

En este artículo fueron propuestos dos instrumentos para evaluar la política militar del Gobierno de Dilma Rousseff. Por un lado, se presentó lo que se entiende por militarización y, por otro lado, se analizó la hipótesis de Pion-Berlin sobre los costos del ejercicio de misiones no primarias por las Fuerzas Armadas. Como resultado de este ejercicio de falseamiento, se puede decir que la hipótesis de Pion-Berlin se confirmó. Considerando las reflexiones presentadas, se entiende que los instrumentos son adecuados para iluminar partes del problema que se está evaluando. Tomando cada una de las dimensiones tratadas, no es exagerado decir que hubo un proceso de profundización de la militarización en el ámbito de la seguridad pública, no solo con mayor presencia física de las Fuerzas Armadas en regiones específicas del territorio nacional brasiler, sino principalmente por la transferencia al ciudadano/a de la misma lógica de comportamiento frente al enemigo, es decir, el *ethos* transfiriéndose a la Policía.

En relación con el modelo presentado por Pion-Berlin, se discutió su pertinencia a lo largo de este texto. Al observar el ordenamiento jurídico dirigido a las Fuerzas Armadas, y particularmente, la regulación de las operaciones de garantía de la ley y el orden, se constata que probablemente hubo un proceso de negociación entre el Gobierno de Brasil y las Fuerzas Armadas en el que estas últimas obtuvieron las garantías exigidas para actuar con bastante autonomía en el área de la seguridad pública; razón por la cual, las poblaciones de diversas comunidades de Río de Janeiro se sienten sitiadas. Por lo tanto, a partir de la discusión presentada, se puede decir que, en el ámbito de la política militar del Gobierno de Rousseff, hubo una profundización de la militarización en el campo de la seguridad pública, representada por una mayor presencia de las Fuerzas Armadas en las actividades policiales cotidianas. Incluso se puede decir que su política militar, es decir el empleo de las Fuerzas Armadas, se resume en el cumplimiento de las misiones en el ámbito de la seguridad interna. En este sentido, aun cuando la actividad primaria del sector defensa es la actuación militar externa, en el caso de la política militar del Gobierno de Rousseff, esta se resume al

entrenamiento para la garantía de la ley y el orden, como lo demuestra la participación en la MINUSTAH.

En resumen, siguiendo lo que muchos especialistas señalan, este estudio parece confirmar que la política exterior y la política de defensa, consideradas a través de su aplicación cotidiana como política militar, son como la metáfora de Saint-Pierre (2006), dos caminos paralelos que nunca se encuentran. En tal sentido, en líneas generales este trabajo se ha propuesto analizar la relación entre la política militar y la política exterior de Brasil, y a partir de esto, aportar en la profundización de la democracia y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños. Teniendo en cuenta el discurso brasileiro, se confirma el desajuste entre lo que se define como la política exterior y la política de defensa en el ámbito de la aplicación militar ya que, si bien en los foros internacionales se sostiene que los militares no deben tener misiones de Policía, en el ámbito interno se hace una apología de la política de seguridad, representada por la asociación entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales, y corroborada en el modelo de las UPP cariocas. Sin embargo, en lo que se refiere al análisis empírico de esta relación, el desafío es realizar, más adelante, una investigación utilizando los documentos originales de las Reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio.

## Bibliografía

- Alves, Maria Helena Moreira y Philip Evanson. 2013. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo: UNESP.
- Anacleto, Sidraque David M. 2014. "O Estado democrático e a violência simbólica. As Forças Armadas no Complexo do Alemão e da Penha, em 2010, no Rio de Janeiro". En *Judicialização da política e democracia*, organizado por Julia M. Ximenes, 71-105. Brasília: IDP.
- Barreira, Marcos. 2013. "Cidade olímpica: sobre onexo entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro". En *Até o último homem*, organizado por Felipe Brito y Pedro Rocha de Oliveira, 129-168. São Paulo: Boitempo.
- Barreira, Marcos y Maurilio Lima Botelho. 2013. "O Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. Notas para uma reconstituição da exceção urbana". En *Até o último homem*, organizado por Felipe Brito y Pedro Rocha de Oliveira, 115-128. São Paulo: Boitempo.
- Bigatão, Juliana P. 2009. "Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990". Tesis para Maestría en el Programa de Posgrado Interinstitucional (UNESP / UNICAMP / PUCSP) en Relaciones Internacionales, San Tiago Dantas. São Paulo.

- Bogdan, Robert C. y Sari K. Biklen. 1994. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora.
- Fonseca, Gelson. 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Francisco de Souza, Luís Antonio A. 2012. "Novas dimensões da militarização da segurança pública no Brasil". Ponencia presentada en el 36 Encuentro Anual de ANPOCS. Águas de Lindoia, octubre.
- Harig, Christoph. 2015a. "Synergy Effects between MINUSTAH and Public Security in Brazil". *Brasiliana-Journal for Brazilian Studies* 3 (2): 142-168.
- \_\_\_\_\_. 2015b. "Peacekeeping in Haiti: a Laboratory for Pacification in Rio de Janeiro?". Acceso el 23 de febrero de 2016.  
<https://strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>
- Held, David. 2007. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Herz, Mônica. 2010. "Segurança internacional na América do Sul". En *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, organizado por João Paulo Soares Alsina Júnior, Nelson A. Jobim y Sergio W. Etchegoyen, 331-343. Río de Janeiro: FGV.
- Lamas, Bárbara Gomes. 2004. "O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU". Acceso el 30 abril de 2015.  
[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NO-TIC20050802162358.pdf?PHPSESSID=cd6151fe74e83d937e-4839f7b955025d](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NO-TIC20050802162358.pdf?PHPSESSID=cd6151fe74e83d937e-4839f7b955025d)
- Levi, Lucio. 1998. "Legitimidade". En *Dicionário de política* 1, coordinado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, 675-679. Brasília: UNB.
- Marques, José Gustavo. 2015. *Novo plano de ação do governo do Estado de São Paulo contra a violência e o seu fundamento de bonificação pela meritocracia*. Acceso el 10 de marzo de 2016.  
<https://jus.com.br/artigos/40554/novo-plano-de-acao-do-governo-do-estado-de-sao-paulo-contr-a-violencia-e-o-seu-fundamento-de-bonificacao-pela-meritocracia>
- Mathias, Suzeley Kalil. 2004. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo: UNESP.
- Mathias, Suzeley Kalil y André Cavaller Guzzi. 2010. "Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 25 (73): 41-57.
- Mathias, Suzeley Kalil y Tiago Pedro Vales. 2010. "O militarismo no Uruguai". *História (São Paulo Online)* 29 (2): 50-70. Acceso el 5 de abril de 2015.  
<http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a04.pdf>

- Minayo, Maria Cecília de S. y Odécio Sanches. 1993. “Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?” *Cadernos de Saúde Pública* 9 (3): 239-262.
- Ministerio de Defensa. 2013. *Garantia da Lei e da Ordem*. Acceso el 17 junio 2015. [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf)
- Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas (ODFA). 2014a. “Informe Brasil 35”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “Informe Brasil 12”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- \_\_\_\_\_. 2013a. “Informe Brasil 45”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “Informe Brasil 37. Período 12 al 18 de octubre”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Informe Brasil 27”. *Informativo semanal del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)*. Brasil: GEDES, UNESP.
- O’Donnell, Guilherme. 1990. *Análise do autoritarismo burocrático*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- O Globo. 2012. “Países da ONU recomendam fim da polícia militar”. Acceso el 17 junio de 2015. <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/05/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. “Troop and Police Contributors Archive (1990-2014)”. Acceso el 21 abril de 2015. [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml)
- Pion-Berlin, David. 2012. “Cumprimento de missões militares na América Latina”. *Varia Historia* 28 (48) (julio-diciembre): 627-643.
- Rodrigues, Thiago. 2013. “Drug-Trafficking and the Militarization of Public Safety in Mexico and Brazil: Comparative Perspectives”. Acceso el 30 mayo de 2013. [https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking\\_and\\_Militarization\\_of\\_Public\\_Safety\\_in\\_Mexico\\_and\\_Brazil\\_comparative\\_perspectives](https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking_and_Militarization_of_Public_Safety_in_Mexico_and_Brazil_comparative_perspectives)
- Rodrigues, Thiago y Fernando Brancoli. 2012. “Brazil’s South-South Humanitarian Actions: Paradigm Shifts and Domestic Consequences”. Acceso el 5 de abril de 2015. <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences/>
- Saint-Pierre, Héctor. 2006. “Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional LASA. San Juan, 15-18 mayo.

- Souza Neto, Danilo Marcondes. 2012. "O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH". En *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, organizado por Kay Michael Kenkel y Rodrigo Fracalossi de Moraes, 243-267. Brasília: IPEA.
- Torres, Sthefane M. 2011. "As conferências de Ministros da Defesa das Américas - Interesses brasileiros versus interesses norte-americanos". Tesis para Maestría en el Programa de Posgrado Interinstitucional (UNESP / UNICAMP / PUC-SP) en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. São Paulo.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2013. "Global Study on Homicide 2013. Trends / Contexts / Data". Acceso el 23 febrero de 2016. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)
- Veja. 2014. "Exército e Marinha ocuparão Complexo da Maré neste sábado". Acceso el 10 octubre de 2014. <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/exercito-e-marinha-ocupacao-complexo-da-mare-neste-sabado>
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional* 29 (2): 273-335.
- Zaverucha, Jorge. 2010. "A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas em atividades de segurança pública". En *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada 2*, organizado por Roberot Kant de Lima, Lucía Eilbaum y Lenin Pires, 11-50. Río de Janeiro: Garamond.
- \_\_\_\_\_. 2008. "The 'Guaranteeing Law and Order Doctrine' and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security". *Nueva Sociedad* 213: 128-146.
- Zirker, Daniel. 2005. "Property Rights, Democratization and Military Politics in Brazil". *Journal of Political and Military Sociology* 33 (1): 125-139.

## Documentos

### *Legislación brasileira*

- Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Distrito Federal: Senado Federal.
- Ley Complementaria 69. Diario Oficial del 24 de julio de 1991. Acceso el 17 junio de 2015. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp69.htm)

# Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional

## *Small Arms and Small Countries: Firearms and the International Security Agenda*

### *Armas pequenas e países pequenos: armas de fogo na agenda de segurança internacional*

Carla Álvarez Velasco

Fecha de recepción: septiembre de 2015

Fecha de aceptación: marzo de 2016

#### Resumen

Este artículo da cuenta de la entrada de las armas de fuego en la agenda internacional como una amenaza a la seguridad. Utilizando la propuesta teórica de la Escuela de Copenhague, se plantea que las armas pequeñas ganaron protagonismo a nivel global en el contexto internacional de la Posguerra Fría, gracias a los aportes de los países pequeños que se encontraban azotados por la violencia y a agentes no estatales. A nivel regional latinoamericano, aunque con importantes diferencias subregionales, las iniciativas de este subcontinente se convirtieron en un referente a seguir por el resto de naciones del mundo. En la actualidad, la energía positiva que impulsó la *seguritización* de las armas ha decaído, no obstante, el estudio de este proceso deja algunas lecciones relevantes tanto para la reflexión teórica como para el activismo político.

*Descriptores:* securitización; armas de fuego; países pequeños; políticas de control de armas; organizaciones internacionales no gubernamentales; agenda internacional.

#### Abstract

This article examines the emergence of the small arms trade on the international political agenda as a growing security threat. Employing the theoretical framework proposed by the Copenhagen School, this article argues that the issue of small arms gained traction at the international level in the context of the post-Cold War. This was due to the pressure of small countries that were engulfed in violence at the hands of non-state actors in the post-Cold War era. At the regional level in Latin America, although important sub-regional differences exist, various regional initiatives have become an important example for other nations around the globe. In actuality however the positive achievements that securitization initially promoted has decreased. The study of this case leaves us with some relevant lessons both for theoretical reflection as well as for political action.

*Keywords:* securitization; firearms; small countries; arms control policies; international non-governmental organizations; international agenda.

---

Carla Álvarez Velasco. Doctora (c) en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO Ecuador. Docente e investigadora del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.

✉ [morena\\_alvarez@yahoo.com](mailto:morena_alvarez@yahoo.com)

### Resume

Este artículo da cuenta de la entrada de las armas de fuego en la agenda internacional como una amenaza a la seguridad. Utilizando la propuesta teórica de la Escuela de Copenhague, sugiere que las armas pequeñas ganaron protagonismo a nivel global en el contexto internacional del Pósguerra Fría, debido a los aportes de los países pequeños que se encontraban flagelados por la violencia y a los agentes no estatales. En el contexto regional latinoamericano, aún que con importantes diferencias subregionales, las iniciativas de este subcontinente se convirtieron en un referente a ser seguido por el resto de las naciones del mundo. En la actualidad, hay un declive de la energía positiva que impulsó la securitización de las armas, pero, sin embargo, el estudio de este proceso deja algunas lecciones relevantes tanto para la reflexión teórica como para el activismo político.

*Descritores:* securitización; armas de fuego; países pequeños; políticas de control de armas; organizaciones internacionales no gubernamentales; agenda internacional.

Una vez terminada la Guerra Fría, el mundo entero atestiguó un cambio en las formas de expresión de la violencia, lo que reflejó una disminución en el uso de la guerra como un instrumento de política internacional (Lacina y Gleditsch 2005; Banco Mundial 2011; Goldstein 2011), a la par de un incremento en los homicidios y asesinatos a nivel global. Se podría decir que la humanidad comenzó un período de *violencia en tiempos de paz*. Con el fin de la confrontación bipolar, América Latina y el mundo árabe vieron un aumento en sus tasas de homicidios del 80% y del 112%, respectivamente. En los países industrializados europeos y norteamericanos, este crecimiento fue del 15% (Buvinić y Morrison 2000, 59). Estos datos evidenciaron la existencia de síntomas similares a los de un Estado de guerra, por los elevados niveles de violencia, en países que formalmente se encontraban en paz (Heinemann y Verner 2006, 2).

Las nuevas formas de expresión de la violencia muestran que el uso de armas de fuego es un patrón común. De hecho, según la Oficina de las Naciones Unidas para el Crimen y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), al menos el 41% de los homicidios cometidos en el mundo ocurren con armas pequeñas<sup>1</sup> (UNODC 2013), siguiendo la siguiente distribución por continente: América Latina (66%); África (28%); Asia (28%); Europa (13%); y Oceanía (10%). La relación entre armas pequeñas y violencia llamó la atención de los países más afectados, generalmente los más pequeños del sistema internacional, de algunos actores de la sociedad civil internacional y de la academia. Estos actores buscaron promover la adopción de medidas globales, regionales y locales con el objetivo de regular la oferta y demanda de estos dispositivos para reducir su capacidad de daño. Con esta gestión, las armas pequeñas entraron en la agenda internacional de seguridad, lo cual se evidencia en la adopción de normas y leyes internacionales (*securitización*); sin embargo, el decaimiento del

1 Las armas pequeñas son dispositivos que pueden ser activados por una sola persona y que recurren a la deflagración de la pólvora para disparar sus proyectiles. Según la ONU, estas pueden ser: revólveres y pistolas automáticas; fusiles y carabinas; metralletas; fusiles de asalto; y ametralladoras ligeras (ONU 1997, 12).

interés en este tema, al menos en los últimos años (*deseguritización*), ha levantado sospechas respecto a si el frágil posicionamiento actual de estas armas tiene relación con la debilidad de los agentes que impulsaron su seguritización.

Este trabajo busca describir el proceso mediante el cual las armas pequeñas ingresaron en la agenda internacional y descubrir el papel que jugaron los países pequeños. Para ello, en primer lugar, brevemente se argumenta que el concepto de seguritización propuesto por la Escuela de Copenhague facilita este análisis debido a que, al resaltar la dimensión política de la seguridad, visibiliza a todos los actores que participan en la disputa de sentidos, incluso a los países pequeños y a los actores no estatales (sociedad civil y comunidad académica), los cuales han sido considerados por la teoría tradicional como extremadamente débiles para incidir en la política internacional (Waltz 1979). Además, esta perspectiva teórica, al concentrarse en la construcción de la seguridad como un proceso, muestra que las agendas pueden incluir y excluir temas alternadamente, según el contexto histórico del momento y el interés de los actores.

En segundo lugar, muestra que durante el período de Guerra Fría, por motivos geopolíticos, se inició un mercado de armas pequeñas, donde los países del norte desarrollado se ocuparon de la producción y distribución de estos instrumentos, y los países del sur representaron la demanda en la mayoría de los casos. En la tercera sección, se expone qué son las armas de fuego y se describe cómo se convirtieron en un problema de seguridad debido a su facultad para potenciar la violencia en contextos de conflictividad política y social y de delincuencia y criminalidad. En la cuarta sección, se plantea que la seguritización de estos dispositivos ha vivido un ciclo de auge y caída; se describe cómo, a inicios de la década de 1990 y de la década de 2000, los países pequeños lograron llamar la atención de la comunidad internacional sobre la importancia de tomar medidas de control; también se plantea que la voluntad de generar una red internacional de controles respecto al mercado de armas fuego ha decaído y el discurso seguritizador de las armas, en la actualidad, ha perdido su impulso inicial para presentarlas como una amenaza a los seres humanos. Dentro de esta sección, se explica cómo fue el proceso de construcción del régimen latinoamericano de control de las armas de fuego y se propone que, al ser una iniciativa temprana, se convirtió en precursora del proceso global. En quinto lugar, se plantean brevemente conclusiones respecto al rol de los países pequeños y su capacidad para incidir en la agenda internacional.

Finalmente es relevante decir que el presente texto recurre al estudio de documentos oficiales internacionales como tratados, convenciones, decisiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros, para identificar actores, argumentos, cambios discursivos y, en general, el proceso político que posicionó a las armas pequeñas como un desafío a la seguridad. Este acercamiento se complementa con la información obtenida en entrevistas y fuentes secundarias como libros, resultados de investigaciones publicadas en artículos, entre otro tipo de análisis.

## La securitización o la construcción de la agenda de seguridad

La Escuela de Copenhague<sup>2</sup> hizo un importante aporte al campo de estudios de la seguridad al presentar la teoría de la securitización. Esta propuesta planteó que la seguridad debe ser entendida como una construcción social y una disputa política, más que como un hecho objetivo. Desde esta perspectiva, el término securitización sirve para describir el proceso social y político mediante el cual un asunto cualquiera se convierte en una amenaza existencial que requiere una acción de emergencia que involucre la alteración de las normas vigentes, generando impactos políticos sustanciales (Buzan et al. 1998, 23-26). En otras palabras, la securitización puede ser entendida como una forma específica de práctica social, articulada a un discurso ligado con una amenaza a la propia existencia de un objeto referente (el Estado, la humanidad, una sociedad) y a una política de la emergencia factible de ser interpretada como la extrema politización de un asunto (Buzan et al. 1998).

La propuesta de la Escuela de Copenhague reconoció que la seguridad es el resultado de unas dinámicas sociales y políticas que determinan que un asunto cualquiera —como la marihuana, el comunismo, la migración, la salud, la violencia, las armas pequeñas, entre muchos otros— logre entrar en una agenda internacional (Williams 2003). Al privilegiar la naturaleza política de la seguridad, la propuesta de la securitización vino acompañada de un planteamiento metodológicamente innovador: el estudio de la seguridad debe concentrarse en el análisis del discurso de la seguridad porque el mismo constituye el espacio de disputa política donde distintos actores compiten por la imposición del sentido hegemónico de un tema, específicamente como una amenaza a la existencia de algo o de alguien.

Una aplicación crítica de la teoría de la securitización muestra que el lugar de las armas de fuego en la agenda internacional constituye el resultado de una disputa entre varios actores por imponer sus intereses. En esta lucha, los países pequeños junto con otros actores no estatales por un momento lograron posicionar a las armas pequeñas como un asunto humanitario, en razón de las condiciones de violencia que enfrentaban y de los medios con los que se ejercía (las armas). Esta lectura desafía a la teoría convencional que dicta que los países pequeños tienen pocas posibilidades de incidir en la política internacional porque están demasiado restringidos por factores estructurales y materiales, a expensas de las ideas sobre los órdenes sociales, las identidades y las oportunidades que existen en el sistema internacional (Gvalia et al.

2 El término Escuela de Copenhague se refiere a un grupo de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz en la localidad del mismo nombre y que en 1985 realizó un trabajo sobre la “seguridad europea”. Tiempo más tarde, Bill McSweeney, en diálogo con la propuesta de estos investigadores, los denominó Escuela de Copenhague (Orozco 2006). Los principales representantes de esta Escuela son Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wild, quienes formularon el concepto de securitización en Buzan et al. 1998 y que además han escrito numerosos trabajos en colaboración con otros investigadores, en los cuales se evidencian las transformaciones del concepto de seguridad y la utilidad de la idea de securitización para el estudio de la seguridad.

2013). La securitización y la lectura de los discursos muestran que los agentes securitizadores no han logrado fijar el sentido amenazante de las armas pequeñas, lo que se evidencia en el hecho de que el interés por estos dispositivos ha decaído a nivel global, propiciando su deseguritización.

## Las armas de fuego, la Guerra Fría y la seguridad

Las armas de fuego son artefactos que cuentan con una tecnología basada en la propulsión de proyectiles a distancia, utilizando los gases generados por la combustión de la pólvora (Cabanellas 1961).<sup>3</sup> Varios autores sostienen que aparecieron en el siglo XIV en Europa (Cabanellas 1961, 292), mientras que otros afirman que, junto con la pólvora, las armas fueron invento de la civilización China en el siglo XIII (*Diccionario enciclopédico de armas y tiro* 2010). Independientemente de su origen, la Revolución Industrial impulsó el crecimiento de la producción y comercialización de estos artefactos (Dubos 1974); por su parte, la actividad bélica, especialmente de inicios del siglo XX, propició su desarrollo tecnológico obedeciendo al objetivo de mejorar el alcance táctico y la precisión en combate (Cahn et al. 1980).

Pese a su letalidad en los enfrentamientos, las armas de fuego siempre fueron tratadas como instrumentos de segundo orden o *armas parias* (Cooper 2011), es decir, como artefactos que no constituían una amenaza a la seguridad de los Estados; por lo tanto, en el estudio de la seguridad ocuparon un lugar secundario y subordinado a las armas convencionales y nucleares. Este tratamiento obedeció a razones tanto empíricas como teóricas: del lado práctico, se fundó sobre la idea de que las armas convencionales (tanques, aviones, submarinos de guerra, entre otros) y las nucleares tenían una capacidad de destrucción y daño superior al de las armas de fuego. Del lado teórico, se asumió que solamente el armamento bélico convencional y nuclear, principalmente desarrollado y producido por las grandes potencias, podía cambiar el equilibrio de poder en el sistema internacional y con ello afectar la estabilidad de la política internacional y la seguridad de sus principales actores.

Es así que a partir de la década de 1970, en plena Guerra Fría, tuvieron lugar distintas iniciativas de control de armas cuyo objetivo era limitar el desarrollo de armas nucleares y estratégicas a manos de las dos grandes potencias enfrentadas,<sup>4</sup>

3 Distintos organismos internacionales como la ONU estandarizaron la denominación de las armas de fuego con el nombre de armas pequeñas, concediéndoles características específicas que facilitarían su regulación y control en el mundo. Sin embargo, en países como Ecuador, la legislación conserva la denominación de “armas de fuego” para referirse a este tipo de armas. En este trabajo se utilizarán ambas designaciones aleatoriamente.

4 La primera iniciativa para limitar el riesgo nuclear tuvo lugar entre Estados Unidos y la ex URSS, en junio de 1963, y se denominó *Hot Line Agreement*. Tuvo como objetivo establecer comunicación directa entre las potencias en caso de emergencia (Thee 1976, 362). Después de este Acuerdo, se suscribieron otros instrumentos bilaterales entre ambas naciones además de multilaterales de cooperación, los cuales generaron un complejo entramado de normas y protocolos que regulan el uso de armas nucleares y convencionales en el mundo hasta la actualidad.

especialmente después del episodio conocido como la crisis de los misiles, ocurrido entre Estados Unidos y Rusia en 1962. Incluso América Latina se vio influenciada por este ánimo regulatorio y, aunque en la década de 1960 no contaba con ningún potencial nuclear significativo, suscribió el Tratado de Tlatelolco en 1967, mediante el cual se autoimpuso la restricción de desarrollar cualquier iniciativa nuclear que no tuviera fines pacíficos.<sup>5</sup>

A diferencia de lo ocurrido con las armas grandes, durante el período de Guerra Fría no se produjo ninguna iniciativa global de control de las armas pequeñas, lo cual generó el espacio propicio para su proliferación. De hecho, en esta época se entendió que las armas pequeñas no representaban un desafío a la seguridad del Estado, lo cual invisibilizó su enorme potencial de daño a los seres humanos. En este contexto, se consolidó un mercado internacional de armas pequeñas (y también livianas),<sup>6</sup> alimentado por las transferencias de estos dispositivos desde las potencias en pugna, Estados Unidos y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), hacia los países del tercer mundo con la finalidad de ganar influencia política en zonas categorizadas como estratégicas. Con estos antecedentes, es comprensible que la transferencia tanto legal como ilegal de armas de fuego a países periféricos se haya constituido en una actividad más dentro de la agenda de seguridad.

En este momento, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se construyeron de manera vertical, lo que es evidente en las intervenciones militares y políticas norteamericanas en casi todos los países de la región.<sup>7</sup> Esta actuación, producto de la identificación estadounidense con las bandas latinoamericanas afines a su ideología liberal capitalista, se materializó en términos de apoyo económico y/o militar en contra de los grupos de tendencia opuesta o comunista (Westad 2005). Esta situación exacerbó la conflictividad interna en algunos países, especialmente en América Central y el Caribe, al tiempo que activó un lucrativo negocio de armas de fuego en la región (Laurance y Stohl 2002; UNODC 2010) que trascendió el período de la Guerra Fría.

Con la caída del bloque soviético y con la instauración de un orden internacional unipolar, perdió sentido tanto la competencia por zonas de influencia geoestratégica en la periferia del mundo como la lucha ideológica; a fin de cuentas, el liberalismo y el capitalismo habían ganado la batalla sobre el comunismo. Por lo tanto, las inter-

5 Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco. 2002. Acceso el 14 de noviembre de 2014.

<http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

6 Las armas livianas son aquellas destinadas a ser transportadas o usadas por una o un grupo de personas (Ávila et al. 2011). Los tipos de armas que se encuentran en esta categoría son: ametralladoras pesadas; de mano bajo el cañón y lanzagranadas montado; cañones antiaéreos portátiles; cañones antitanque portátiles, cañones sin retroceso; lanzadores portátiles de sistemas de misiles y cohetes contracarro; lanzadores portátiles de sistemas de misiles antiaéreos; morteros de calibre inferior a 100 mm (ONU 1997, 12).

7 Como las invasiones a Nicaragua (1928), República Dominicana (1965), Haití (1989), Granada (1989), Panamá (1991). Además colaboraron en los derrocamientos de algunos presidentes como Hugo Banzer en Bolivia (1971) y Salvador Allende en Chile (1976), entre otros.

venciones militares en los conflictos internos de los países pequeños empezaron a ser innecesarias. Sin embargo, el hecho de que la confrontación este-oeste haya terminado, no puso fin a los mercados de armas de fuego; de hecho, los países productores de armas de todo tipo sostuvieron sus capacidades instaladas y prontamente se vieron con grandes existencias (*stocks*) a su haber (UNODC 2010) que debían ubicar en los mercados que las demandaran.

En este sentido, el contexto internacional de Posguerra Fría, acelerada globalización, apertura y liberalización de mercados, débiles controles internacionales y reducción de las guerras entre Estados hizo que la producción de armas pequeñas se orientara hacia países con conflictos políticos internos y buscó atender la demanda de grupos dedicados al crimen organizado (ver UNODC 2010, vi; DerGhougassian 2011, 13-14), lo cual también contribuyó a activar la conflictividad intraestatal y la violencia, especialmente en Estados débiles. Esto ocurría al mismo tiempo que los controles del comercio de armas se distendían en el sistema internacional, principalmente para las denominadas armas pequeñas (DerGhougassian 2011). Con un efecto similar al del dominó, la falta de controles provocó un crecimiento de la disponibilidad de armas en el mercado mundial,<sup>8</sup> lo cual facilitó (sin ser el único factor influyente) el acceso de la sociedad civil a estos artefactos.<sup>9</sup>

Así, las armas de fuego se convirtieron en un verdadero problema de seguridad para varios países pequeños; estos, junto con la sociedad civil y la comunidad académica, fueron los pioneros en llamar la atención del mundo sobre la relación entre armas y violencia, y en proponer un régimen internacional de regulación y control de las transferencias de estos artefactos. En otras palabras, estos agentes iniciaron el proceso de securitización de las armas de fuego, utilizando un discurso que buscaba posicionarlas como una amenaza existencial para la humanidad.

## Auge y caída de las armas pequeñas y livianas en la agenda internacional de seguridad

A mediados de la década de 1990, las armas pequeñas ligeras comenzaron una trayectoria hacia su securitización gracias a la existencia de una comunidad de expertos de varios países del mundo que estaban interesados en este tema y que, por lo tanto, desarrollaron investigaciones y publicaciones para evidenciar las problemáticas asociadas con las armas de fuego (como la violencia y el tráfico ilícito, entre otras). La

8 Se estima que la venta legal de armas de fuego mueve aproximadamente 8,5 miles de millones de dólares anualmente, lo que incluye la venta de partes y de municiones (Small Arms Survey 2013). A esto se suman unos 100 millones de dólares correspondientes a las transferencias lícitas no registradas, más un aproximado de 300 millones provenientes del mercado ilícito.

9 Según Small Arms Survey (2011), casi las tres cuartas partes del arsenal mundial se encuentran en manos de la sociedad civil.

visibilización de las armas de fuego también se debe a los esfuerzos de ciertas organizaciones no gubernamentales internacionales interesadas en controlar su comercio legal e ilegal (DerGhougassian 2011; Krause 2007; García 2004). También fue el resultado del compromiso de algunos organismos internacionales con el microdesarme<sup>10</sup> propuesto por el Secretariado de las Naciones Unidas, en ese momento, a cargo de Butros Butros-Ghali. A estas iniciativas se sumó el impulso de los países africanos, independizados a lo largo del siglo XX de los poderes coloniales europeos y que se encontraban azotados por la violencia vinculada con las armas de fuego (ver Krause 2007). Esta iniciativa también estuvo apoyada por los países latinoamericanos, los cuales establecieron el primer régimen occidental de control de estos dispositivos.

Al igual que lo ocurrido con la prohibición de las minas antipersonales,<sup>11</sup> la securitización de las armas de fuego estuvo precedida por la producción de conocimiento y también por el activismo de la sociedad civil. La particularidad del caso de las armas es que su ingreso en la agenda internacional de seguridad tuvo como motor principal las investigaciones que relacionaban su uso con el incremento de la violencia en conflictos intraestatales y en la lucha contra la criminalidad (García 2004), es decir, en contextos ajenos a la guerra convencional.

En 1988 aparecieron los primeros artículos académicos que hablaron específicamente del tráfico de armas de fuego.<sup>12</sup> A inicios de la década de 1990, las investigaciones sobre el tema –auspiciadas por algunas universidades canadienses y norteamericanas– comenzaron a ser más sistemáticas y a arrojar información contundente. Algunos resultados de estos estudios asociaron la proliferación de armas de fuego en países de África y de Asia con la violencia política, social, étnica, entre otras, en que vivían (García 2004); otros hicieron notar la falta de controles internacionales respecto a las transferencias lícitas e ilícitas de armas pequeñas. Lo cierto es que estos trabajos sirvieron como base para articular un discurso securitizador que poco a poco posicionó las armas como una amenaza existencial para determinadas poblaciones del mundo, logrando influir sobre la opinión pública internacional respecto a la necesidad de control.

10 Butros-Ghali explica el desarme en los siguientes términos: “Con esto me refiero al desarme práctico en el contexto de los conflictos que las Naciones Unidas están enfrentando actualmente con y por las armas, la mayoría de las armas ligeras están matando a cientos de miles de personas” (ONU 1995, 14).

11 En el caso de las minas antipersonales, la sociedad civil internacional y las organizaciones no gubernamentales internacionales implementaron una extensa campaña de publicidad, activismo y negociaciones que logró impedir su uso. Estas acciones se iniciaron oficialmente en 1992 y culminaron exitosamente con la suscripción del Tratado de Ottawa, en 1997 (Krause 2007; DerGhougassian 2011), en el cual se prohibió, desde su fabricación hasta su uso, por ser excesivamente perjudiciales para la población, entre ellos, niños y adultos (Axworthy 2008, 2030-2049). El compromiso con esta causa entre los miembros de la comunidad internacional ha hecho que distintos países realicen importantes esfuerzos por erradicar las minas en su territorio. Por ejemplo, en septiembre de 2015 Mozambique se convirtió en el primer país del mundo libre de estos artefactos.

12 La literatura sobre armas nucleares y convencionales es más antigua que la literatura sobre armas pequeñas; no obstante, en la primera es posible encontrar referencias específicas a las armas de fuego y a los países pequeños, ya en la década de 1970. Al respecto, ver UNESCO (1976).

Para 1994, la cuestión de las armas pequeñas era un tema solo de académicos e investigadores interesados en el comercio de armas, que escribían y documentaban acerca de la importancia de realizar nuevas investigaciones y sobre las consecuencias nocivas de su proliferación. No obstante, ya para estas fechas, el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) apoyó una serie de libros sobre la gestión de las armas y el mantenimiento de la paz en situaciones de posconflicto, como en Somalia, Zimbawe, Mozambique, la ex República Yugoslava, Camboya, Liberia, Nicaragua y El Salvador (Rana 1995).

Un año más tarde, en 1995, Mali<sup>13</sup> solicitó directamente a la Asamblea General de la ONU su contribución en la recolección de las armas pequeñas y livianas circulantes en su territorio y su cooperación en materia de control del tráfico ilícito a escala regional (ONU 1995). Con esta acción se podría sostener que la región africana impulsó la entrada de las armas de fuego dentro del sistema de las Naciones Unidas y logró abrir un espacio para tratar el tema en relación con la violencia que genera, con la seguridad humana y también como un problema con una dinámica internacional y regional que rebasa los esfuerzos internos de los Estados.

En respuesta al pedido de Mali, el Secretario General de ONU logró incluir las armas pequeñas y livianas en la agenda de la Asamblea General, específicamente en el informe *Suplemento de una agenda para la paz* (ONU 1995). Como resultado de esta acción, el 12 de diciembre de 1995, la Asamblea General emitió la Resolución 50/70B, pidiendo al Secretario General un informe sobre la acumulación, transferencia y tráfico ilícito de las armas pequeñas y livianas que se utilizan en los conflictos en los que participa la ONU con misiones. Este documento debía contener recomendaciones para prevenir las problemáticas relacionadas y las opiniones de los Estados miembros al respecto.

Con estos antecedentes, se realizó el informe denominado *Desarme general y completo: armas pequeñas*, mismo que fue presentado a la Asamblea General el 27 de agosto de 1997. Este documento resulta relevante para comprender la vinculación entre la acumulación excesiva de armas pequeñas y livianas y la violencia. En dicho informe, se estableció que el origen de esta acumulación tiene una naturaleza multi-causal en la que intervienen factores internos y externos: en el plano internacional, la Guerra Fría y las transferencias de armas a regiones como África y América Latina por parte de las grandes potencias (mencionado previamente en el punto anterior); y en la dimensión interna, la predisposición cultural como un elemento que hace que la posesión de armas sea vista como un símbolo de estatus social, seguridad personal, medio de sustento, atributo viril y, en algunos casos, como símbolo de identidad étnica y cultural (ONU 1997, 16).

13 Mali es un país africano, excolonia francesa, que en 1985 entró en conflicto con Burkina Faso por la posesión de un territorio rico en minerales, mismo que se resolvió en la Corte Internacional de Justicia. Posteriormente en este país ha tenido lugar una serie de enfrentamientos étnicos y políticos que han generado un importante escalamiento de la violencia y graves violaciones a los derechos humanos (Human Rights Watch 2015).

A esto se suma que en 1996 se estableció el primer panel de la ONU sobre armas pequeñas, en el cual participó una parte importante de la comunidad académica que había investigado el tema previamente. Esto desencadenó el proceso de construcción de normas internacionales para el control de las armas de fuego y marcó el momento en el cual las mismas ingresaron efectivamente en la agenda de seguridad internacional como una amenaza existencial que requiere la adopción de medidas de emergencia para enfrentarla.

Paralelamente al interés de los investigadores de las universidades, la sociedad civil comenzó a impulsar la seguritización de las armas de fuego. Así, entre 1993 y 1994, el Premio Nobel de la Paz y expresidente de Costa Rica, Óscar Arias, invitó a personalidades del mundo galardonadas con el mismo premio a desarrollar un Código Internacional de Conducta que regulara las transferencias de todo tipo de armas y que respetara los derechos humanos así como el derecho internacional humanitario. En 1995, organismos como Amnistía Internacional junto con otras organizaciones no gubernamentales de origen inglés y norteamericano (Security Information Council, Saferworld y World Development Movement) se sumaron a la propuesta de Arias (Amnistía Internacional 2015). Esta iniciativa, sin ser vinculante, fue suscrita por varios países del mundo en 1996, en San Francisco, Estados Unidos (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014a).

Este Código fue cuestionado por varios Estados (como Paquistán, Egipto, Colombia, entre otros) y por una parte de la sociedad civil, quienes se mostraron inconformes con que este compromiso contemplara únicamente sanciones morales. No obstante, para las organizaciones que lo impulsaron, el Código de Conducta contaba con la fuerza y la potencia para colocar el comercio de armas bajo el techo del derecho internacional humanitario (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014b), y con esta idea, se inició la redacción de un documento legal que cumpliera con el objetivo de ser vinculante, que desembocó en el Programa de Acción (PoA), firmado en 2001, y posteriormente en el Tratado de Comercio de Armas, suscrito en 2013, como se verá más adelante.

Mientras esto ocurría, el “Tratado de prohibición de minas antipersonales” fue suscrito en 1997. Este hito se convirtió en un referente a seguir y en una demostración de que el activismo de la sociedad internacional y de los países pequeños puede tener resultados positivos en la implementación de regulaciones, incluso para asuntos como las armas de fuego (O’Dwyer 2006). De hecho, se conformó la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés), como sucesora natural de la campaña para prohibir las minas antipersonales (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014a; Laurance y Stohl 2002, 18), la cual articuló a la sociedad civil internacional en torno al Código de Conducta. A partir de este momento, muchas personas en el mundo se comprometieron con la reducción global del comercio de armas e impulsaron la adopción de varios de los instrumentos legales

de alcance global. Adicionalmente el sistema internacional fue altamente permisivo y favorable a la constitución de un régimen sobre comercio de armas.

Así, este contexto favorable permitió que el Código de Conducta se transformara en el Programa de Acción de la ONU (PoA). Este documento es de gran relevancia dentro del proceso de securitización de las armas pequeñas y livianas debido a que es la primera iniciativa que se alejó del acotado objetivo de controlar el mercado ilícito de armas para concentrarse prioritariamente en cómo responder de forma adecuada a los diversos impactos creados por la disponibilidad generalizada y permanente de armas de fuego en las sociedades (Rogers 2009).

Pese a las virtudes del PoA, algunas voces criticaron su carácter no vinculante y lo tacharon de ser un instrumento blando dentro del sistema internacional. No obstante, desde otra perspectiva, este tipo de regímenes puede ser idóneo cuando los temas son nuevos en la agenda internacional y cuando no existen precedentes claros para su regulación (García 2004). De hecho, se podría sostener que el PoA abrió la puerta al establecimiento de un sistema regulatorio mundial de cumplimiento obligatorio. En efecto, durante el mismo año 2001, se suscribió el primer instrumento de alcance global y legalmente vinculante, aplicado específicamente a las armas pequeñas y livianas, a las municiones y a las partes y componentes, conocido como “Protocolo de armas de fuego” (Small Arms Survey 2013). Este instrumento internacional constituye un anexo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, también conocida como la Convención de Palermo, cuya finalidad es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

Una década más tarde, el 2 de abril de 2013, tuvo lugar el “Tratado de control de armas” (TCA) como resultado de un largo período de negociaciones.<sup>14</sup> Para este momento del proceso de securitización de las armas de fuego, perdió la especificidad lograda a inicios de la década de 2000. Efectivamente, si se revisa la historia del TCA, se puede ver que las armas pequeñas fueron un objetivo subordinado al control y regulación de las armas convencionales (Luque, entrevista;<sup>15</sup> Fundación Arias para la Paz y El Progreso Humano 2014b). Adicionalmente la inclusión de las armas de fuego dentro las regulaciones encontró mucha oposición por parte del grupo de países árabes y de los países productores, siendo estos últimos los más reacios a la imposición de controles sobre las municiones (Luque, entrevista), lo cual dejó un importante y peligroso vacío en el texto del TCA.

A esto se suma que, como resultado de las tensiones surgidas en las negociaciones, el TCA debilitó varios de los logros alcanzados por los acuerdos previamente suscritos. En otras palabras, este instrumento convirtió en facultades discrecionales algunas de las

14 Para organizaciones como la Fundación Arias –que fue una de sus promotoras originales–, el TCA fue suscrito en un tiempo récord, especialmente si se lo compara con el régimen nuclear u otros que han demorado muchos años. Entrevista a Lina Barrantes, Directora Ejecutiva de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 5 de septiembre de 2014.

15 Entrevista a Fernando Luque, exembajador de Ecuador en Nueva York, 10 de febrero de 2015.

regulaciones que eran de carácter obligatorio en instrumentos como el PoA, especialmente en lo que respecta al registro de exportaciones (Small Arms Survey 2013), pero también en relación con marcaje, intermediación (*brokering*), destrucción de excedentes, manejo de reservas y seguridad, intercambio de información y transparencia (ver Laurence y Stohl 2002). En este sentido, la sociedad civil debe asumir la responsabilidad de supervisión, verificación y de responder al incumplimiento en el control de armas pequeñas y ligeras, especialmente en aquellos países con capacidades estatales débiles, asumiendo que los flujos de armas en relación norte-sur seguirán fluyendo (Sears 2012).

A lo largo del período descrito, se puede ver cómo las armas de fuego entraron en la agenda internacional gracias a un discurso que las posicionó como una amenaza existencial para los seres humanos. De hecho, dos Secretarios Generales de la ONU, en distintos momentos, aludieron a la capacidad de daño de las armas pequeñas y uno de ellos llegó a equipararlas con verdaderas armas de destrucción masiva.<sup>16</sup> Sin embargo, aunque los agentes securitizadores (comunidad académica, sociedad civil internacional, organizaciones internacionales y países pequeños africanos y latinoamericanos) lograron llamar la atención sobre las armas de fuego, el discurso utilizado por estos actores no logró un consenso similar al alcanzado por la campaña para prohibir las minas antipersonales.

Algunos analistas sostienen que esto se debe a la falta de claridad respecto al enfoque central en el mensaje que rodea a las armas pequeñas. En otras palabras, el discurso securitizador de estos dispositivos no plantea de manera explícita cuál era la acción que se debía impulsar: si reducir las víctimas de las armas o controlar las transferencias ilegales (O'Dwyer 2006; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014a) y esto hacía que la fuerza del mensaje se diluyera. Desde otros puntos de vista, las minas antipersonales eran más sencillas de securitizar debido a que nunca estuvieron en manos de la sociedad civil porque no tenían ninguna utilidad fuera del contexto de guerra, sin embargo, las armas de fuego, desde su creación, han estado en manos de personas con distintos propósitos y utilidades, como la caza y la autoprotección por ejemplo, lo que ha hecho que algunas sociedades sean muy reticentes a la implementación de políticas de control sobre estos instrumentos, aún en el nivel internacional (Kahan y Bramant 2003). Finalmente otros discursos des securitizadores señalan que las políticas internacionales de control de armas han servido al objetivo de reproducir las relaciones imperiales, es decir, para concentrar el poder militar en las actuales potencias y mantener al margen de este desarrollo a los países más pequeños o incluso aquellos con capacidades intermedias (Eide 1976; Stravrianakis 2011; Luque, entrevista). Esta ha sido la posición de países latinoamericanos como Venezuela, Ecuador u Honduras frente al TCA, razón por la cual no lo han suscrito todavía.

16 En 1995, Butros-Ghali se refirió a las armas pequeñas como armas que “matan gente por cientos de miles” (ONU 1997, 60-61); en el año 2000, Kofi Annan sostuvo que las armas pequeñas debían ser reconocidas como verdaderas armas de destrucción masiva (Annan 2000).

*Las armas de fuego en la agenda latinoamericana*

Mientras la ONU estaba apenas considerando a las armas pequeñas como una problemática, la Organización de Estados Americanos (OEA) ya en 1990 había expresado su preocupación al respecto y había abordado el problema en relación con el narcotráfico y el crimen organizado en general. Efectivamente, entre 1993 y 1996, en el marco de la OEA se conformaron tres grupos de expertos, cuyos análisis dieron como resultado un “Reglamento modelo para el control de tráfico de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones” para los Estados miembros, mismo que fue redactado por los países integrantes del denominado Grupo de Río (Rogers 2009).

Esta iniciativa desembocó en la celebración de la “Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados” (CIFTA) en 1997. El objetivo de esta Convención estuvo centrado en la reducción y control del tráfico ilícito de armas. Su suscripción convirtió a occidente en la primera región del mundo en desarrollar un tratado legalmente vinculante contra el tráfico ilegal de armas de fuego (Godnick y Vásquez 2003).

Su rápida y temprana suscripción sirvió de ejemplo para la generación de instrumentos de similar naturaleza en otras regiones del mundo, entre ellos, el “Protocolo sobre el control de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados” en África Meridional (conocido también como *SADC Firearms Protocol*) que entró en vigor el 8 de noviembre de 2004. También inspiró el “Protocolo de Nairobi para la prevención, control y reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África (Protocolo de Nairobi)” que entró en vigor el 5 de mayo de 2006 (Rogers 2009).

En América Latina, la CIFTA también inspiró la conformación de regímenes subregionales de control de armas. Por ejemplo, la suscripción en 1998 de la “Declaración presidencial sobre cómo combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones y materiales relacionados”, entre los países que forman parte del MERCOSUR. En la región andina, la CIFTA fue la antesala de la Decisión 552, adoptada en el año 2002, por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), conocida también como el “Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”. Este mecanismo resulta innovador en el llamado que hace a la sociedad civil para participar en los procesos toma de decisiones y en el seguimiento y control de las medidas adoptadas.

A diferencia de lo ocurrido en Sudamérica, en la región central del continente americano existe un mayor dinamismo e interés por lograr un mejor control de las armas de fuego, tanto de parte de los gobiernos como de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, el Sistema de Integración Latinoamericano instauró dos mecanismos para enfrentar tráfico ilícito de armas: el “Tratado marco de seguridad democrática”, en el

seno del cual tuvo lugar el “Programa centroamericano para el control de armas pequeñas y ligeras” (CASAC, por sus siglas en inglés). Formaron parte de esta iniciativa ocho Estados: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Actualmente, dentro de este Programa, se ejecuta el proyecto “Apoyo a la lucha contra la tenencia y tráfico de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos” con fondos de la Unión Europea (CASAC 2015).

En Latinoamérica, las diferencias entre una región y otra respecto a sus formas de involucramiento y activismo para el control de armas es significativa. Así, en la región andina la sociedad civil ha tenido una débil participación en este tema, tanto en lo relacionado con la producción de investigaciones como en lo relativo a la generación de propuestas para la formulación de políticas de regulación del comercio legal y de porte y tenencia de armas; por tanto, han sido los Estados los principales protagonistas de este movimiento securitizador, cuya forma de acción lo ha convertido en un proceso de tipo vertical, de arriba (Estado) hacia abajo (sociedad). Un ejemplo constituye el caso ecuatoriano, en el cual el Gobierno ha implementado un conjunto de medidas para contraer el mercado de armas de fuego.<sup>17</sup> Por su parte, en América Central y en países como Argentina y Brasil, la sociedad civil ha sido mucho más activa y se ha involucrado profundamente en el control de las armas de fuego, lo que ha dotado a las políticas de control de una base social y de un modo de operación de abajo hacia arriba.

No obstante el dinamismo de ciertas regiones, América Latina en su conjunto ha mostrado un decaimiento en el impulso securitizador de las armas de fuego. Si bien las iniciativas regionales de control de armas fueron pioneras a nivel mundial, estas no han logrado una armonía ni con la normativa regional ni con las reglas internacionales (establecidas en el PoA, en el “Protocolo de armas de fuego” y en el TCA), en asuntos de gran importancia como el marcaje de las armas, los intermediarios comerciales, la destrucción de los excedentes, el flujo de información entre países vecinos y la transparencia en los registros. En este sentido, el papel jugado por la OEA ha sido más bien marginal.

La falta de consenso, coordinación y cooperación entre los países de la región ha motivado la acción individual de algunos Estados, los cuales han optado por endurecer o modificar sus políticas y leyes de control de armas según sus propias dinámicas y problemáticas. Es así que al menos siete países de la región han elegido esta vía desde 2007, entre ellos: Ecuador y Perú hicieron reformas en el año 2007; Paraguay en 2010; Panamá en 2011; Venezuela en 2013; Bolivia en 2013, y Chile en 2015.<sup>18</sup>

17 En el año 2007, Ecuador inició una política de desarme de la sociedad que se inauguró con un “Programa de entrega voluntaria de armas”, implementado en mayo de 2007 y que continuó con una serie de medidas como el incremento del 300% de impuestos a la compraventa de armas pequeñas; la prohibición de su importación; la prohibición de su fabricación local; la prohibición del porte y el endurecimiento de los requisitos para tener y portar armas a las personas naturales (Álvarez et al. 2016).

18 Los países mencionados han sufrido distintos tipos de reformas legales en diversos períodos, como se señala brevemente a continuación:

Estas iniciativas individuales constituyen esfuerzos aislados que no necesariamente están en armonía con los países vecinos y que, en muchas ocasiones, pueden ser contradictorias y desventajosas para combatir o eliminar los problemas relacionados con las armas de fuego. Este es el caso de la región andina, dentro de la cual Colombia, Ecuador y Perú son países que, pese a estar ubicados en el mismo corredor geográfico, tienen normativas y perspectivas distintas respecto al control del mercado legal e ilegal de armas. Así, Colombia y Perú, aunque tienen una historia de conflictividad social y una economía política vinculada con actividades delictivas (como el narcotráfico) asociadas al uso de armas de fuego, cuentan con legislaciones poco restrictivas para el porte, tenencia, exportación, fabricación e importación de armas; mientras que Ecuador, ubicado en la mitad de ambos, ha impuesto importantes controles al mercado de armas de fuego, con miras a desincentivar la oferta y la demanda.

Como se puede ver, en América Latina el proceso de securitización de las armas pequeñas y livianas es distinto al ocurrido en la escala global. En algunas subregiones, el interés por regular las armas ha estado determinado por el Estado más que por la sociedad civil. Finalmente, si bien a finales de la década de 1990 y a inicios de 2000 estas regiones influyeron y fueron influidas positivamente por el contexto internacional favorable que permitió la securitización de las armas en la agenda internacional, en la actualidad el alcance de este proceso ha perdido impulso.

## Conclusiones

El período de la Posguerra Fría desde sus inicios estuvo caracterizado por una acelerada globalización, por la apertura y liberalización de los mercados de capitales, bienes y servicios, por la vigencia de débiles controles y restricciones para limitar la proliferación de armas de todo tipo, por el crecimiento de la conflictividad política, étnica, religiosa, socioambiental, por cambios en las formas de expresión de la violencia y por el aumento de las actividades delictivas y criminales. Este contexto internacional configuró un ambiente en el cual las armas de fuego constituyeron un instrumento funcional para el ejercicio de la violencia y para la disrupción del orden y la legalidad.

---

Ecuador: no ha modificado su ley de control de armas, sin embargo, ha implementado una serie de medidas que han tenido un impacto importante sobre el mercado (oferta y demanda) de armas (Álvarez et al. 2016).

Perú: en 2007 se promulgó la Ley 29 106 modificatoria de la Ley 25 054, que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra y modifica los artículos 36 y 38 del Decreto Legislativo 635, Código Penal.

Paraguay: en 2011 emitió la Ley 4036 de armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines.

Panamá: en 2011 promulgó la Ley general de armas de fuego, municiones, y materiales relacionados (Ley 57).

Venezuela: en 2013 emitió la Ley de desarme y control de armas y municiones.

Bolivia: en 2013 promulgó la Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Ley 400).

Chile: en 2015 emitió la Ley 20 813 modificatoria de la Ley de control de armas y el código procesal penal.

Estas circunstancias adversas afectaron de manera desmesurada a los países pequeños, especialmente a aquellos de institucionalidad estatal débil y de pocos mecanismos para garantizar condiciones de seguridad a toda su ciudadanía. No obstante, estas mismas condiciones negativas impulsaron una actitud proactiva que permitió la entrada de las armas pequeñas en la agenda internacional y –más importante aún– la adopción de medidas para controlar su comercio lícito e ilícito. Por lo tanto, es posible sostener que estos actores cumplieron efectivamente con el papel de agente securitizador que, según la Escuela de Copenhague, se le atribuye a quien enuncia el discurso que articula una amenaza a unas medidas de emergencia logrando posicionar un tema dentro de la agenda de seguridad. En el plano teórico, el caso de las armas pequeñas (también el caso de la prohibición de las minas antipersonales) muestra que estos actores –tradicionalmente considerados marginales por la teoría convencional– tienen capacidad de influir en las prioridades del sistema internacional.

Ahora bien, el caso de las armas pequeñas muestra que la securitización, como todo proceso político, no es una construcción definitiva y, por lo tanto, demanda la acción política constante de los actores interesados para mantener el posicionamiento de estos dispositivos como una amenaza a la integridad y a la seguridad humanas. Las dificultades para sostener la securitización de las armas pequeñas en el tiempo probablemente sean el resultado de la falta de comprensión, por parte de los agentes, de la seguridad como un proceso político, de la ausencia de capital económico y/o político para sostener un activismo prolongado respecto a un tema y para lograr consensos con otros pares o con aliados estratégicos como organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y comunidades epistémicas.

A nivel latinoamericano, es importante mencionar que la región mantiene elevados niveles de violencia y problemas de comercio de armas tanto legal como ilegal, que han sido insuficientemente explorados y regulados. De hecho, en esta parte del mundo habita apenas un cuarto de la población mundial, sin embargo, ocurre el 66% de todos los homicidios cometidos sobre la faz de la tierra, de los cuales el 80% se comete con armas de fuego (UNODC 2013) y la mayoría de países que la conforman tienen niveles de violencia que corresponden a los de una pandemia. En otras palabras, en este continente con escasa historia y tradición de confrontaciones bélicas, la violencia cotidiana en tiempos de paz es similar al Estado de guerra.

Pese a estas circunstancias, el nivel de profundidad en la securitización de las armas por subregión es muy dispar. En algunas zonas, como en los países andinos, se evidencia una casi inexistente comunidad de expertos en tráfico lícito e ilícito de armas o en políticas de control, y una sociedad civil poco articulada y organizada en torno a la defensa de los derechos humanos vulnerados por la violencia y por la dinámica que rodea el comercio de armas. Esto ha fomentado el protagonismo del Estado como el principal agente securitizador, al menos dentro de su circunscripción territorial, lo cual se evidencia en las reformas legales emprendidas en cinco países andinos,

de los siete que emprendieron reformas (Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela). En otras regiones como Centroamérica, Brasil y Argentina, las organizaciones sociales han tenido un papel más relevante en lo que respecta al control de armas.

Estas diferencias entre regiones también encuentran su expresión en materia de política exterior. En efecto, la suscripción del TCA no encontró una región latinoamericana con una posición común frente al control de los flujos transnacionales de armas grandes y pequeñas, más bien, evidenció la existencia de posiciones contrapuestas. Esta situación sugiere que, probablemente, uno de los límites más importantes que encuentren los países pequeños para posicionar y mantener sus temas en la agenda internacional constituye la incapacidad para lograr acuerdos de largo plazo entre actores similares –en capacidades y en problemáticas– como lo insinúa el caso de las armas pequeñas.

## Bibliografía

- Álvarez, Carla, Mauricio Cuesta y Gualdemar Jiménez. 2016, en prensa. “Informe sobre impacto de la normativa que regula el mercado de armas pequeñas y ligeras, partes y municiones en Ecuador, sobre las políticas de seguridad. Período 2007-2014”. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Amnistía Internacional. 2015. “Cronología de la campaña”. Acceso el 20 de marzo de 2015.  
<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/armas>
- Annan, Kofi. 2000. *Un mundo sin terror: las armas pequeñas. Informe del Secretario General a la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al milenio*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Axworthy, Lloyd. 2008. “Canada and Antipersonal Landmines: Human Security as a Foreign Policy Priority”. En *Foreign Policy: Theories-Actors-Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 229-268. Oxford: Oxford University Press.
- Ávila, Marianela, Fernando Proaño y Andrés Gómez. 2011. “Comparativo”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10 (noviembre): 136-157.
- Banco Mundial. 2011. “El MiniAtlas de seguridad humana”. Acceso el 20 de febrero de 2012.  
<http://www.hsrgroup.org/our-work/publications/miniatalas-spanish.aspx>
- Buvinić, Mayra y Andrew Morrison. 2000. “Living in a More Violent World”. *Foreign Policy* 118 (primavera): 58-72.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security. A New Frame for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. 1961. *Diccionario militar, aeronáutico, naval y terrestre*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.

- Cahn, Anne, Joseph Kruzal y Peter Dawkins. 1980. *Control futuro del comercio de armas*. México: Publigráficos.
- Cooper, Neil. 2011. "Humanitarian Arms Control and Processes of Securitization: Moving Weapons along the Security Continuum". *Contemporary Security Policy* 32 (1): 134-158. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2011.556855>
- DerGhoughassian, Khatchik. 2011. "Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización". *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10 (noviembre): 23-35.
- Diccionario enciclopédico de armas y tiro*. 2010. Acceso el 10 de febrero de 2015. [http://diccionarioenciclopedicodearmas.blogspot.com/2010/07/ari\\_11.html](http://diccionarioenciclopedicodearmas.blogspot.com/2010/07/ari_11.html)
- Dubos, Jean-François. 1974. *Venta de armas: una política*. Barcelona: DOPESA.
- Eide, Asbjorn. 1976. "The Transfer of Arms to Third World Countries and Their Internal Uses". *International Social Science Journal* 28 (2): 307-325.
- Fundación Arias Para La Paz y el Progreso Humano. 2014a, en prensa. "Interview with Greg Puley. Chief of the Policy Advice and Planning Section in OCHA", 7 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2014b, en prensa. "Notes from Meeting with George Walker", 19 de mayo.
- García, Denise. 2004. "Making New International Norms: The Small Arms Case". *BCSIA Discussion Paper 2003-13*, abril. Cambridge, Massachusetts: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Goldstein, Joshua. 2011. *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*. Nueva York: Penguin Group.
- Godnick, William y Helena Vásquez. 2003. *Control de Armas Pequeñas en América Latina*. Londres: International Alert.
- Gvalia, Giorgi, David Siroky, Bidzina Lebanidze y Zurab Iashvili. 2013. "Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States". *Security Studies* 22: 98-131. DOI: 10.1080/09636412.2013.757463
- Heinemann, Alessandra y Dorte Verner. 2006. "Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean". *World Bank Policy Research Working Paper* 4041.
- Human Rights Watch. 2015. "Mali: Lawlessness, Abuses Imperil Population. Government Needs to Restore Security, Justice System". Acceso el 20 de marzo de 2015. <https://www.hrw.org/news/2015/04/14/mali-lawlessness-abuses-imperil-population>
- Kahan, Dan y Donald Bramant. 2003. "More Statistics, Less Persuasion: A Cultural Theory of Gun-Risk Perceptions". *University of Pennsylvania Law Review* 4 (151): 1291-1327.
- Krause, Keith. 2007. "Small Arms and Light Weapons: Towards Global Public Policy". *Coping with Crisis. Working Paper Series*. International Peace Academy.
- Lacina, Bethany y Nils Petter Gleditsch. 2005. "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths". *European Journal of Population* 21: 145-166.

- Laurance, Edward y Rachel Stohl. 2002. *Making Global Public Policy: The Case of Small Arms and Light Weapons*. Ginebra: Small Arms Survey.
- O'Dwyer, Diana. 2006. *First Landmines. Now Small Arms? The International Campaign to Ban Landmines as a Model for Small-Arms Advocacy*. Dublín: Royal Irish Academy. Acceso el 15 de noviembre de 2014.  
[http://doras.dcu.ie/14995/2/ODwyer-First\\_Landmines\\_Now\\_Small\\_Arms-doras.pdf](http://doras.dcu.ie/14995/2/ODwyer-First_Landmines_Now_Small_Arms-doras.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2001. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Nueva York: ONU.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Desarme general y completo: armas pequeñas. Resolución A/52/298". Acceso el 10 de febrero de 2015.  
<http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/1997%20Panel%20Sp.pdf>
- \_\_\_\_\_. 1996. "Desarme general y completo: armas livianas". Acceso el 10 de enero de 2015.  
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/70&Lang=S>
- \_\_\_\_\_. 1995. "Suplemento de una agenda para la paz". Acceso el 10 de enero de 2015.  
<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>
- Organización de las Naciones Unidas par la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1976. "The Infernal Cycle of Armament". *International Social Science Journal* 28 (2).
- Orozco, Gabriel. 2006. "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20 (1): 141-162.
- Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC). 2015. "Proyecto: Apoyo a la lucha contra la tenencia ilícita y tráfico de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos". Acceso el 15 de octubre de 2015.  
<http://casacsica.org/proyectos/>
- Rogers, Demian. 2009. *Postinternationalism and Small Arms Control*. Farnham y Burlington: Ashgate.
- Sears, Nathan. 2012. "Controlling Small Arms and Light Weapons Proliferation: The Potential of the Arms Trade Treaty". *Paterson Review of International Affairs* 12: 35-59.
- Small Arms Survey. 2013. "The Arms Trade Treaty: A Step Forward in Small Arms Control?" *Research Notes. Measures and Programmes* 30 (junio): 1-4.
- \_\_\_\_\_. 2011. "States of Security". Acceso el 10 de agosto de 2013.  
<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>
- Stravrianakis, Anna. 2011. "Small Arms Control and the Reproduction of Imperial Relations". *Contemporary Security Policy* 1 (32): 193-214. DOI: 10.1080/13523260.2011.556861#2011

- Thee, Marek. 1976. "International Arms Control and Disarmament Agreements". *The Infernal Cycle of Armament. International Social Science Journal* 28 (2): 359-374.
- Rana, Swadesh. 1995. *Small Arms and Intra-State Conflicts*. Nueva York y Ginebra: UNIDIR. Acceso el 10 de marzo de 2015.  
<http://unidir.org/files/publications/pdfs/small-arms-and-intra-state-conflicts-238.pdf>
- United Nations on Drugs and Crime (UNODC). 2013. *Global Study on Homicide 2013*. Viena: UNODC. Acceso el 20 de noviembre de 2013.  
[http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2010. *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena: UNODC.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Westaad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War. Third World Interventions in the Making of our Times*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Williams, Michael. 2003. "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". *International Studies Quarterly* 47 (4): 511-532.

## Documentos legales

### *Bolivia*

- Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Ley 400). 2013. Acceso el 15 de octubre de 2015.  
[http://www.unlirec.org/Documents/CAN/Bolivia/Ley\\_Armas\\_Fuego\\_set\\_2013.pdf](http://www.unlirec.org/Documents/CAN/Bolivia/Ley_Armas_Fuego_set_2013.pdf)

### *Chile*

- Ley 20 813 modificatoria de la Ley de control de armas y el Código Procesal Penal. 2015. Acceso el 15 de octubre de 2015.  
<https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=12782>

### *Panamá*

- Ley general de armas de fuego, municiones y materiales relacionados (Ley 57). 2011. Acceso el 15 de octubre de 2015.  
[http://www.unlirec.org/Documents/Centroamerica/Panama/LeyGeneralArmas-MunicionesMaterialesRelacionadosLeyN57\\_2011.pdf](http://www.unlirec.org/Documents/Centroamerica/Panama/LeyGeneralArmas-MunicionesMaterialesRelacionadosLeyN57_2011.pdf)

### *Paraguay*

- Ley de armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines (Ley 4036). 2011. Acceso el 15 de octubre de 2015.  
[http://www.unlirec.org/Documents/Mercosur/Paraguay/LeyArmasFuegoPiezas-ComponentesMunicionesExplosivosAccesoriosAfinesLeyN4036\\_2010.pdf](http://www.unlirec.org/Documents/Mercosur/Paraguay/LeyArmasFuegoPiezas-ComponentesMunicionesExplosivosAccesoriosAfinesLeyN4036_2010.pdf)

*Perú*

Ley que modifica la Ley 25 054, que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra; y modifica los artículos 36 y 38 del Decreto Legislativo 635, Código Penal (Ley 25 024). 2007. Acceso el 15 de octubre de 2015.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/875A90AC-8DA17E35052579C6005D2CCB/\\$FILE/29106.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/875A90AC-8DA17E35052579C6005D2CCB/$FILE/29106.pdf)

*Venezuela*

Ley para el desarme y control de armas y municiones. 2013. Acceso el 15 de octubre de 2015.

[www.unlirec.org/documents/mercosur/venezuela/leydesarmecontrolarmasmuniciones\\_2013.pdf](http://www.unlirec.org/documents/mercosur/venezuela/leydesarmecontrolarmasmuniciones_2013.pdf)

*Instrumentos internacionales*

Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción . Tratado de prohibición de minas antipersonales. 1997. Acceso el 24 de abril de 2014.

[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/B9A95DE-B6541532BC12571C7002E56DA/\\$file/Convencion\\_d\\_Ottawa\\_Espanol.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B9A95DE-B6541532BC12571C7002E56DA/$file/Convencion_d_Ottawa_Espanol.pdf)

Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales, suscrita en Washington DC el 14 de noviembre de 1997. Acceso el 17 de junio de 2013.

[https://www.oas.org/juridico/mla/sp/traites/sp\\_traites-mla-corr.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/traites/sp_traites-mla-corr.pdf)

Tratado de comercio de armas. 2013. Acceso el 17 de junio de 2013.

[http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT\\_text\\_\(As\\_adopted\\_by\\_the\\_GA\)-S.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-S.pdf)

Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco. 2002. Acceso el 14 de noviembre de 2014.

<http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Tesis

---

**La Ronda: olvidar el barrio,  
recordar la calle**

---

Lucía Durán Solís

---

FLACSO Ecuador, 2015

---

143 páginas

A través de los estudios de Antropología Urbana se ha logrado visibilizar las tensiones que provocan los proyectos de regeneración desarrollados en los centros históricos de América Latina. En diversas investigaciones se ha mostrado cómo personas y grupos son desplazados de esos centros vía políticas y procesos de gentrificación. Los discursos que acompañan a dichos proyectos se sostienen en dispositivos disciplinadores, clasificadorios y racistas.

La obra de Lucía Durán se inscribe en esta corriente de investigación. Es el resultado de cuatro años de trabajo en un pequeño barrio donde se desarrolló un proyecto espectacular: una calle turística. La autora indaga cómo determinados discursos y representaciones emergen, se visibilizan y se tornan dominantes. Ella explora también sus efectos sobre la vida de los sujetos. Su mirada retorna al “antes de” la “Calle de La Ronda” para explicar de qué manera se produce y legitima una intervención urbano-arquitectónica sobre un barrio patrimonial.

d diálogo



## El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?

Un diálogo con Kurt Weyland

*Populism: A Threat to Democracy in*

*Latin America?*

*A Dialogue with Kurt Weyland*

*O populismo: uma ameaça à democracia na América Latina?*

*Um diálogo com Kurt Weyland*

---

Jenny Pontón Cevallos

### Presentación

Kurt Weyland es PhD en Ciencia Política por Stanford University, Estados Unidos. Desde 2001, es profesor de Política Latinoamericana en el Departamento de Gobierno de University of Texas en Austin, en el mismo país. Las líneas de investigación del profesor Weyland se centran en democratización y gobiernos autoritarios, política social y difusión de políticas, y populismo en América Latina, especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y Venezuela. Es autor de varios libros como *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil* (1996, University of Pittsburgh Press); *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela* (2002, Princeton University Press); *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America* (2007, Princeton University Press); y *Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848* (2014, Cambridge University Press). Adicionalmente es autor de varios capítulos de libros y artículos en reconocidas revistas científicas. En agosto de 2015, Kurt Weyland estuvo en Quito para participar como ponente en el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, llevado a cabo en las instalaciones de FLACSO Ecuador, donde expuso sobre “El populismo como amenaza a la democracia en América Latina”. En el marco del mencionado Congreso, nos concedió la siguiente entrevista.



164

### ¿Cómo define usted el populismo?

El populismo es claramente un gran tema, muy controversial porque inicialmente fue definido como una etapa histórica, después en términos de políticas económicas, sociales y redistributivas. Yo prefiero definirlo de manera mucho más amplia en términos políticos porque el populista puede ser de derecha o de izquierda, puede ser neoliberal o realizar intervenciones desde el Estado –como lo hicieron de diferente modo Alberto Fujimori y Hugo Chávez–, pero lo que tienen en común los líderes populistas es la estrategia política. Esta estrategia se basa en un liderazgo personalista muy fuerte, se trata de un líder que llega al poder y se mantiene ahí con base en vínculos no organizados con una masa heterogénea de seguidores. Por lo tanto, los elementos típicos del populismo son el liderazgo personalista y la falta de institucionalización del vínculo con los votantes. Esto le da al populismo una base bastante fluida, no muy sólida, en términos de sustentación. De eso se derivan, en mi opinión, muchas tendencias típicamente populistas tanto de derecha como de izquierda. Esto significa que las tendencias populistas nos permiten entender muchas de las dinámicas de los gobiernos; significa que esta definición de populismo funciona para explicar cosas.

## **¿Considera que el populismo es una amenaza para la democracia en América Latina?**

La naturaleza del liderazgo personalista, no organizado y no institucionalizado significa que los populistas pueden tener una base popular bastante fuerte pero nunca muy sólida, organizada y disciplinada. Los populistas un día son los héroes de la patria y en poco tiempo se les puede evaporar el apoyo popular porque estos líderes no tienen una base popular muy duradera ni sólida. Su incentivo es aumentar el poder y la intensidad del vínculo con la población al máximo posible y esto lleva a varias tendencias. Primero, que los populistas –como no tienen vínculo institucional– consideran a las otras instituciones como amenazas, como limitaciones a su poder y quieren disminuir la independencia de estas instituciones, tratan de hegemonizar el poder político. También, dado que no tienen un vínculo institucional con los seguidores, tratan de aumentar su aceptación a través de la polarización, donde nosotros (los populistas) somos “los buenos” y la oposición no es una competencia leal sino “los enemigos”. Esta idea de que la oposición está conformada por “los enemigos” acarrea una tendencia hegemónica muy fuerte, que a su vez lleva a conflictos sociales y políticos intensos porque la oposición también responde en términos intransigentes. En este sentido, la polarización destruye el pluralismo y constituye una amenaza para la democracia.

165

## **¿Cuáles serían las diferencias entre el populismo de izquierda y de derecha?**

Claramente las diferencias son en términos de proclama política e ideología política, pero también hay diferencias en la manera en que llegan al poder. Normalmente la derecha lo hace aprovechando crisis muy fuertes como la hiperinflación. Las crisis económicas muy severas permiten a los líderes populistas de derecha llegar al poder y después implementar medidas neoliberales para disminuir la inflación. Otro tipo de crisis son las guerras civiles con las guerrillas de izquierda, como lo hizo Álvaro Uribe con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Eso significa que se eligen con base en una crisis y que tienen apoyo popular muy grande en el inicio, pero cuando resuelven estas crisis ya no tienen una base duradera.

Por otro lado, los populistas de izquierda se eligen por otros temas, no por crisis muy fuertes temporales, sino con base en problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y el desempleo, que son temas muy difíciles de resolver. La hiperinflación se puede resolver, la guerrilla se puede derrotar, pero la pobreza y el desempleo no se resuelven en cinco años y esto permite a los populistas de izquierda conseguir un apoyo más duradero. Pueden conseguir mejorías pero nunca van a resolver esos problemas estructurales; por eso tienen una base que apela a la población más duradera.

## ¿Cree que en la actualidad hay gobiernos populistas en América Latina?

Lo que permite el surgimiento del populismo es la debilidad de las instituciones, específicamente en el sistema partidario. Podemos ver que en Perú y Ecuador el populismo ha sido bastante recurrente. En Venezuela surgió la posibilidad del populismo cuando colapsó el sistema partidista anterior. En un país como Chile, que durante los últimos 20 ó 30 años ha tenido un sistema de partidos muy fuertes, no hay espacio político para el populismo. En Brasil se ha consolidado el sistema de partidos políticos aunque tuvimos una experiencia populista con Fernando Collor de Mello en los inicios de la década de 1990, pero cuando se consolidó el sistema partidista, ya no hubo espacio para populistas. El Partido de los Trabajadores de Lula da Silva no es populista, es un partido organizado e institucionalizado. Lula tiene una popularidad personal pero no es un líder populista, nunca trató de conseguir fama para reelegirse continuamente, no tenía una asamblea constituyente a su favor, no habló de refundación, por lo que se puede decir que el estilo de Lula fue una estrategia política bastante diferente. Para mí, el surgimiento del populismo depende de una variable muy importante: la fortaleza del sistema de partidos políticos.

166

## En sus investigaciones, usted habla de que en América Latina han existido en los últimos años dos tipos de gobiernos de izquierda: radicales y moderados. ¿Considera a los primeros populistas?

La razón para el surgimiento del populismo de izquierda más radical fue en parte la debilidad del sistema de partidos pero también la oportunidad dada por el *boom* económico. Surgió en países que se beneficiaron mucho del aumento del precio del petróleo y del gas natural. Ahora, con la disminución del precio de estos recursos, hay dos caminos diferentes. Por un lado, Venezuela se radicalizó porque se alejó mucho del modelo neoliberal, nacionalizó numerosas empresas y antagonizó con los empresarios domésticos e internacionales; la lógica ha sido radicalizar ese modelo. Antes de las elecciones municipales de 2013, el Presidente Nicolás Maduro intervino en varias tiendas de consumo para disminuir los precios; en términos de la economía de mercado, es un Gobierno muy intervencionista. Mientras que en Bolivia y Ecuador, en mi opinión, ha habido una moderación: ya no están siguiendo este camino de nacionalización. Están moderando y recortando gastos del Estado para solventar la crisis de la disminución del precio del petróleo. Esto ha permitido a Evo Morales y a Rafael Correa tener mayor acercamiento con los empresarios; pero en Venezuela existe mucha desconfianza en ese sector porque ven en el poder arbitrario de Maduro una enorme incertidumbre. Creo que, en el caso venezolano, la relación entre el Gobierno y los empresarios ha llegado a un límite muy difícil de reconciliar.

En mis investigaciones también clasifiqué estos cuatro gobiernos –Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Chávez en Venezuela y Ortega en Nicaragua– como izquierda radical y populista, no obstante, existen diferencias entre ellos bastante fuertes. Evo Morales es producto de un movimiento social fuerte aunque fragmentado; él tiene una base popular más intensa, es decir, hay un movimiento social que lo sostiene. Creo que, en términos políticos, el menos amenazado es Morales y el más amenazado es Correa porque este último no tenía movimiento social ni político antes de ser Presidente. Explico el caso de Correa a partir del de Chávez. Hugo no era producto de un movimiento social sino de un cuerpo de militares golpistas, pero durante su Gobierno, enfrentó tanta oposición que creó una organización poblacional como los círculos bolivarianos, los consejos comunales, entre otros. Los chavistas tienen entre un 15% y 25% de seguidores fervientes y comprometidos con el proyecto. Cuando la oposición realiza marchas, hay grupos que los van a reprimir violentamente. Chávez construyó cierta base popular, no una organización muy institucionalizada, pero sí seguidores más fervientes. Este no fue el caso de Ecuador porque Correa fue tan exitoso que no enfrentó huelgas ni golpes, por lo tanto, no tenía intención de crear grupos que lo protegieran y ahora me parece que es el Presidente con menos seguidores comprometidos y el más frágil en el poder.

**¿Considera que es posible llegar al poder con estrategias populistas y una vez ahí consolidarse políticamente?**

Me parece cada vez más difícil convertir el populismo en algo más duradero. Hay esta generación clásica de populistas como Perón, Lázaro Cárdenas, Getúlio Vargas, entre otros, que eran muy personalistas pero después crearon organizaciones y partidos políticos con cierta fuerza. Creo que, en la época actual, esto es más difícil porque la base popular es aún más heterogénea. En los casos de populismo clásico, uno de los grupos más comprometidos con los proyectos populistas es la clase trabajadora que tiene capacidad de organización colectiva en sindicatos o partidos. Los casos actuales de populismo tienen como legado cierta organización, pero sus bases populares son heterogéneas porque están conformadas mayoritariamente por sectores informales que carecen de sindicatos. En todos esos países donde los partidos son débiles, el uso de medios de comunicación de masas y digitales son fuertes; esto permite llegar de manera mucho más fácil a la población aunque no se logre crear organizaciones. Un ejemplo de este recurso fue el programa televisivo *Aló Presidente* que tenía Hugo Chávez. Por tal motivo, creo que es muy difícil que en esta época alguien que comience como populista logre luego institucionalizar un partido. El liderazgo personalista significa que no quieren otros líderes, por lo que, cuando surge uno que podría ser poderoso, el líder lo “decapita” en términos políticos, como fue el caso de Yoshiyama bajo Fujimori. Asimismo, Chávez no tenía

un sucesor; cuando sufrió de cáncer fue muy difícil encontrar a alguien y muchos dicen que Maduro no se compara con la grandeza política que tuvo Chávez. Es muy difícil el problema de la sucesión en los gobiernos populistas. Son gobiernos personalistas, lo cual significa no querer institucionalizar el propio movimiento porque la institucionalización significa limitar el poder del máximo líder impidiendo que otros sectores tengan poder de veto y que surjan otros líderes. Por eso desinstitucionalizan el juego político.

ensayo  
visual





# Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos en la obra de Sandow Birk

## *Anthropology and Contemporary Art: Parody and Stereotypes in the Work of Sandow Birk*

### *Antropologia e arte contemporânea: parodia e estereótipos na obra de Sandow Birk*

---

X. Andrade\*

Arte y antropología han ejercido históricamente un papel complementario –aunque no libre de sospechas disciplinarias– para el establecimiento de sistemas de poder, estéticos e institucionales, destinados a fomentar ciertas formas de coleccionismo; construir la autoridad de objetos y representaciones dentro del sistema museal; y justificar las taxonomías y jerarquías científicas, arqueológicas, artesanales y/o artísticas.<sup>1</sup> El museo arqueológico ha sido, en el caso ecuatoriano, el entorno privilegiado para dicho encuentro y el frustrado intento de establecimiento de un museo de antropología y arte contemporáneo a inicios de la década de 2000, la mejor ilustración de los desencuentros posibles.<sup>2</sup>

Los diálogos entre ambos campamentos, especialmente en las dos últimas décadas, constituyen un camino de doble vía, no libre, sin embargo, de tensiones y obstáculos.<sup>3</sup> Por un lado, la crisis de la representación en antropología –con sus diferentes historicidades en diversos contextos y su relativo impacto en unos u otros– fomentó una mirada crítica a los límites de la producción textual y al carácter situado de la etnografía, siendo también un llamado a la depuración de una mirada etnográfica in-

171

---

Xavier Andrade. PhD en Antropología Social por la New School for Social Research, Estados Unidos. Profesor Asociado del Departamento de Antropología, Universidad de los Andes, Bogotá.

✉ [xandrade13@hotmail.com](mailto:xandrade13@hotmail.com)

\* Agradezco a Sandow Birk, Ron De Angelis y Koplin del Rio Gallery por haber colaborado con este ensayo al ceder documentación clave de los infaustos sucesos aquí esbozados.

1 Referencia temprana para revisar este recorrido es la compilación de Marcus y Myers (1995) y una reciente es Schneider y Wright (2013). Las discusiones de James Clifford sobre museos, representación y taxonomías, y sobre el sistema arte/artesanía –inicialmente compiladas en Clifford (1988)– continúan siendo productivas.

2 Ver Andrade (2004) sobre el Museo Antropológico y de Arte Contemporáneo en Guayaquil, Ecuador.

3 Para un contrapunteo, ver el artículo de Hal Foster (1995) que condensa críticamente el “giro etnográfico” en arte contemporáneo y una respuesta de Clifford (2003). Las consecuencias productivas de dichas tensiones son problematizadas detenidamente por Elhaik (2013).

formada por discusiones interdisciplinarias. Un grado de reflexividad sobre la naturaleza construida de los retratos etnográficos fue gradualmente incorporada a la tarea.<sup>4</sup>

Por otro lado, el propio campo del arte demandó crecientemente la atención y la participación de las ciencias sociales y de la antropología en particular.<sup>5</sup> Desde el arte relacional y como práctica social, pasando por la creciente des-objetivación del arte, hasta propuestas directamente colaborativas entre artistas y antropólogos, la posibilidad de integrar géneros tradicionalmente adjetivados de manera negativa desde las ciencias sociales –como, por ejemplo, la ficción o la copia– para estimular reflexiones etnográficas, ha impulsado mi interés sobre propuestas artísticas como parte del tráfico que se construye entre los dos bandos,<sup>6</sup> de manera todavía dispersa en la región.

El proyecto *The Great War of the Californias* del artista norteamericano Sandow Birk (Detroit 1962), realizado entre 1996 y 2000, documenta una guerra ficticia que tiene lugar en un futuro cercano pero indeterminado. La confrontación armada resulta de las resistencias mutuas entre San Francisco y Los Ángeles en California, Estados Unidos. La documentación gráfica, cargada de citas a la historia del arte y al mercado en general, despliega ironía, sarcasmo y humor (estrategias mal vistas y, de facto, censuradas en las ciencias sociales) para reconstruir y documentar visual y auralmente un conflicto bélico justificado sobre la base de prejuicios que imperan entre los dos centros de poder de la costa oeste de Estados Unidos y que resuenan, muy de cerca, con la realidad bicéfala y las rivalidades regionales en Ecuador con sus lugares comunes sobre civilización y barbarie, masculinidad y feminidad, clase y presupuestos raciales, tan frecuentemente reiterados en la esfera pública y mediática, principalmente en relación con distintas formas de “populismo”.

De hecho, como en Ecuador, las tensiones entre los dos polos urbanos en California se expresan mediante la profusión de estereotipos en la esfera pública entre ambas partes. Después de todo, aquellos no son más que fórmulas simplistas para pensar la cultura en términos negativos y esencialistas. Así, los estereotipos proveen un vocabulario de bolsillo para hablar de una cierta otredad.<sup>7</sup> De acuerdo con el archivo creado por Sandow Birk, la pretenciosa intelectualidad y esnobismo del norte (San Francisco) es contestada por el sur (Los Ángeles) con imprecaciones sobre la supuesta naturaleza afeminada y/u homosexual de las poses de sus habitantes. A su vez, el conservador machismo endilgado a la presencia chicana y mexicana en Los Ángeles es respondido con el despliegue de la bandera del arcoíris de la tolerancia desde uno de los lugares emblemáticos de la revolución sexual y los derechos de las minorías,

4 La naturaleza de dicha reflexividad, no obstante, estuvo fuertemente en debate, con posiciones que varían desde la denuncia a los excesos narcisistas de la antropología (Polier y Roseberry 1989) hasta su imposibilidad filosófica (Mier 2002).

5 En Latinoamérica, se destacan las contribuciones realizadas sobre la materia por parte de García Canclini (2010).

6 Adicionalmente, en el campo del documental etnográfico se encuentra un nicho próspero de discusión sobre ficción, falsedad y la representación de lo real (Juhász y Lerner 2006).

7 Para el caso ecuatoriano y el cruce de estereotipos entre las ciudades de Guayaquil y Quito, ver Andrade (2014).

como lo ha sido históricamente San Francisco. Por su parte, a la lógica comercial y espectacular del mercado industrial cinematográfico de Hollywood, se contraponen el también simulado estoicismo, protestantismo y patriotismo de trabajadores del sector tecnológico del Silicon Valley.

El proyecto de Birk se compone de 120 piezas entre pintura, grabado, dibujo, pósters propagandísticos de ambos bandos y un documental falso: un largometraje audiovisual que, como única referencia autorizada sobre los hechos, usa como materia prima la documentación ficticia creada por el artista para dar cuenta de los orígenes del conflicto y el desenlace en la guerra (Meredith 2003). Adicionalmente, un audio con la narración sobre los eventos de guerra complementa el catálogo (Birk 2000) publicado con motivo de su primera exhibición completa en el Laguna Art Museum, de Laguna Beach.<sup>8</sup> En su introducción, Sandow Birk, Infante de Marina de Primera Clase del Batallón de Artistas de la Armada Unida de las Californias, reporta:

Mientras el soso pueblo lamentaba el retiro voluntario de su serie de televisión favorita, una atronadora y decisiva guerra se ceñía en el horizonte occidental, alimentada por estereotipos y confusión, avivada por amargura y codicia, y marinada con las pungentes especias de una miríada de comunidades inmigrantes.

La Gran Guerra de las Californias fue peleada en miles de sitios. Desde Lake Tahoe hasta Tijuana, en lugares como Potrero y Pasadena, Bakersfield y Beverly Hills, Telegraph Hill y Tarzana. Más de 3 millones de californianos la pelearon, y cerca de 20 mil murieron en ella. Los californianos se mataron entre ellos en pueblos californianos, playas californianas y cielos californianos. En los dos días de la Batalla de Van Nuys, 2 mil murieron en tan solo cuarenta minutos. Inicialmente conocida como “la guerra de las ciudades”; “la guerra de los siete meses” e incluso “la lucha entre la neblina y el esmog”, el conflicto rápidamente se desarrolló con una fuerza y a una escala que nadie podía prever, y resultó en trágicos episodios lamentados y celebrados hasta el presente.

La Gran Guerra es una improbable mezcla de personalidades, decisiones y acciones enrolladas en el burrito gigante de la historia. Hizo más rica a alguna gente y más pobre a la mayoría, y confirió celebridad a desconocidos. Inmigrantes de más de 100 países, muchos de ellos sobrevivientes de las guerras en sus propias tierras, se vieron envueltos en batallas épicas por su tierra adoptiva.

Una actriz de Fresno en aprietos, con nada más notable en su currículum que una pequeña parte en una telenovela, montaría un dramático asalto. Un trabajador mexicano inmigrante, con su amor por la jardinería y una espalda dañada, lideraría 10 mil tropas en una de las batallas más sangrientas.

Las obras en esta exhibición representan solo una parte del amplio registro dejado por artistas de este período. A pesar de que muchos de ellos no estaban entrenados, brindaron un sentido de inmediatez a los trascendentales eventos de su era. Pinturas in-

<sup>8</sup> El título del documental falso podría traducirse como *Entre niebla y truenos*, mientras el audio narrativo como *Entre niebla y truenos: trabajos históricos de la Gran Guerra de las Californias*.

dividuales fueron escogidas tanto por sus percepciones personales o perspectivas únicas, como por sus méritos artísticos. Juntas, ellas cuentan una sentida historia de heroísmo nacional, pérdida personal y sacrificio (Birk 2000, 16 y ss., traducción del autor).

Es en la parodia de los lenguajes de la historia tradicional y su inscripción irónica en la materialidad del legado visual que este proyecto avanza, donde encuentro un terreno fructífero para pensar la gran batalla entre el arte contemporáneo y la antropología. O de la antropología contra sí misma: contra su pretenciosa seriedad, contra sus códigos de corrección política, contra su autoritarismo textual, contra su mímica de las causas nativas, contra sus suspicacias en el medio ecuatoriano para relacionarse con el mundo de los objetos y con los circuitos del arte. Pero también a favor de ella: por su demanda por la investigación sistemática, por ejemplo, y por su comprensión de múltiples miradas y perspectivas marginalizadas y no legitimadas en la historia. En este sentido, el archivo creado por Sandow Birk funciona como un ejemplo de producción cultural menor –la de la ficción inscrita en la materialidad de una serie artística que, a su vez, interpela a la historia del arte y a las representaciones antropológicas sobre identidad– susceptible de ser considerada seriamente desde lo etnográfico.<sup>9</sup>

En 2012 conocí a Birk con motivo de un proyecto propio que extiende mis preguntas etnográficas sobre la gráfica popular, las prácticas de coleccionismo y el valor de la obra de arte en los circuitos contemporáneos –*The Full Dollar Collection of Contemporary Art* (2009 hasta el presente)–. Generosamente Sandow aceptó formar parte del mismo cuando tuvo lugar en Highland Park, un emblemático barrio del este de Los Ángeles. Una de sus obras originales –también apropiación de piezas canónicas del arte occidental en las que se imagina el pasado bucólico de lo que fuera el emplazamiento original de la megalópolis– fue revisitada por el rotulista salvadoreño Rodolfo Cardona<sup>10</sup> y emplazada en la fachada de un negocio del barrio elegido para una serie de intervenciones en el espacio público –dedicadas a comentar la gentrificación de la zona urbana elegida– basadas en los métodos de la apropiación.

Entender las relaciones entre el arte contemporáneo y la antropología como un recorrido de doble vía puede enriquecer metodológica y conceptualmente nuestra disciplina. El interés no es estetizar la antropología sino repensar los medios de producción de conocimiento antropológico cuando estos son deliberadamente

9 Sobre literatura menor, interesan las discusiones planteadas por Deleuze y Guattari en su seminal artículo del mismo título de 1983. Aunque la referencia principal es la literatura, y Frantz Kafka en particular, el análisis es potencialmente útil para otros campos de producción intelectual al preguntarse sobre cuestiones de método, política e individualidad/colectividad. La citación de múltiples narrativas que van desde el cine documental histórico, la historia del arte y la vida cotidiana, hace el proyecto de Birk particularmente estimulante para un ejercicio de este tipo. Los alcances de este ensayo, por supuesto, se limitan a enunciarlo como posibilidades.

10 Rodolfo Cardona es un reconocido rotulista de *Highland Park* cuyo trabajo representa la continuidad de tradiciones gráficas de rotulación que se encuentran mayormente en países de Latinoamérica. Otros rotulistas participantes del proyecto venían derivados del grafiti y diferentes formas de *street art*. Una entrevista con Cardona puede ser consultada aquí: <https://www.kcet.org/shows/departures/interview-sign-painter-rodolfo-cardona>

contaminados con los del arte contemporáneo. Al involucrar prácticas y estrategias desde el arte contemporáneo –por ejemplo la capacidad de activar ejercicios más colaborativos, críticos y públicos sobre la antropología– estas tienden eventualmente a multiplicarse.<sup>11</sup>

El proyecto *The Great War of the Californias* me interesa en particular por su atención y deconstrucción del espinoso mundo de los estereotipos, omnipresentes en el día a día de la referencia privada y convertidos en secretos públicos a la hora de interrelacionarse. Aquellos fundamentan, orientan y median silenciosamente nuestras formas de comportamiento mientras también se agitan en la esfera pública. Al mismo tiempo de ser contestados abiertamente, constituyen también prácticas largamente establecidas en silencio al interior de la academia: el desbalance de estudios históricos, antropológicos, sociológicos entre Guayaquil y Quito, por ejemplo, es ilustrativo al respecto.

El establecimiento de espacios sistemáticos de formación y diálogo entre artistas y antropólogos ha encontrado igualmente resistencias en el medio. En Ecuador, dichos diálogos son marginales a nivel universitario y tienden a ser vistos con sospecha por ambas partes gracias, otra vez, a los estereotipos atinentes a las destrezas y búsquedas de cada bando, pero también a condiciones estructurales que inciden en la propia formación académica.

Utilizar un archivo ficticio que sirve de evidencia única de una guerra imaginada tiene sentido cuando las preguntas se dirigen al hacedor de imágenes, la materialidad de su obra, su contexto de producción y sus métodos sistemáticos de investigación sobre historia del arte y lo popular en un momento histórico dado. El proyecto de Sandow Birk destapa inquisiciones antropológicas, no solamente sobre temas de representación de la otredad –patente en este trabajo del artista– hacia las múltiples capas que constituyen un aspecto problemático de ella, sino también sobre los estereotipos especialmente aplicables a las comunidades migrantes. Imágenes falsas y estigmatizantes todas ellas, pero verdaderas en términos etnográficos más profundos, en el sentido que orientan, bajo ciertas condiciones dadas, las prácticas de la gente. Al ironizar sobre su estatus, el lenguaje artístico deja patente la pobreza de las generalizaciones que se hacen sobre distintas oleadas de migrantes. Su omnipresencia en este proyecto de Birk da cuenta de la imposibilidad de pensar California y, por extensión, Estados Unidos, sin considerarlos seriamente como ciudadanos y ciudadanas. Un recordatorio que se vuelve más actual mientras más fundamentalista se dibuja la esfera pública en ese país.

A través de una de las galerías que lo representa (Koplin del Rio), Birk contribuyó para este ensayo visual con un grupo de imágenes que brindan una idea aproximada

11 Documentación sobre el conjunto de este proyecto se encuentra en el portal: <https://www.kcet.org/shows/departures/projects/full-dollar>. Discusiones pertinentes desde la antropología sobre apropiación en el arte contemporáneo se encuentran en Schneider (2006).

de su célebre proyecto de *La Gran Guerra de las Californias*, con el fin de continuar alentando otros diálogos posibles entre antropología y arte contemporáneo. Hacer de los artistas contemporáneos, sus métodos y su obra, objeto de estudio etnográfico es una de las posibilidades productivas que se abren en los tráficos antropológicos que se hacen de los mundos del arte. Lidiar con este tipo de preguntas y materiales ayuda, adicionalmente, a ampliar la agenda de las tareas posibles de la antropología visual más allá de la tradición del documental etnográfico.

## Bibliografía

- Andrade, Xavier. 2014. *The Vulgarity of Democracy: Cartoons, Masculinity and Politics in Ecuador*. Disertación para PhD en Antropología (manuscrito). Nueva York: The New School for Social Research.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Burocracia: museos, políticas culturales y flexibilización laboral en Guayaquil". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 20: 64-72. Quito: FLACSO Ecuador.
- Birk, Sandow. 2000. *Sandow Birk's In Smog and Thunder: Historical Works from the Great War of the Californias*. Laguna Beach, CA: Laguna Art Museum.
- Clifford, James. 2003. "Interviewer: Alex Coles, London/Santa Cruz, 1999". *On the Edges of Anthropology*, 23-42. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- \_\_\_\_\_. 1988. *The Predicament of Culture: Twentieth Century Ethnography, Literature and Art*. Cambridge: Harvard University Press.
- Deleuze, Gilles y Felix Guattari. 1983. "What is a Minor Literature?" *Mississippi Review* 11 (3): 13-33.
- Elhaik, Tarek. 2013. "Response Paper: What is Contemporary Anthropology?" *Critical Arts* 27 (6): 784-798.
- Foster, Hal. 1995. "The Artist as Ethnographer?" *The Traffic in Culture: Refiguring Art and Anthropology*, editado por George Marcus y Fred Myers, 302-309. Berkeley: University of California Press.
- García Canclini, Néstor. 2010. *La sociedad sin relato: antropología y estética de la inminencia*. Madrid: Katz eds.
- Juhasz, Alexandra y Jesse Lerner. 2006. "Introduction: Phony Definitions and Troubling Taxonomies of the Fake Documentary". En *F is For Phony: Fake Documentary and Truth's Undoing*, 1-33. Minneapolis: Minnesota University Press.
- Marcus, George y Fred Myers, eds. 1995. *The Traffic in Culture: Refiguring Art and Anthropology*. Berkeley: University of California Press.
- Meredith, Sean, dir. 2003. *In Smog and Thunder: The Great War of the Californias*. Estados Unidos, 98 minutos.
- Mier, Raymundo. 2002. "El acto antropológico: la intervención como extrañeza". *Tramas* 18 (19): 13-50.

- Polier, Nicole y William Roseberry. 1989. "Tristes Tropes: Post-Modern Anthropologists Encounter the Other and Discover Themselves". *Economy and Society* 18 (2): 45-264.
- Schneider, Arnd. 2006. "Appropriations". En *Contemporary Art and Anthropology*, editado por Arnd Schneider y Christopher Wright, 29-51. Oxford: Berg Publishers.
- Schneider, Arnd y Christopher Wright, eds. 2013. *Anthropology and Art Practice*. Londres: Bloomsbury.

## Referencias virtuales

Portal electrónico de Sandow Birk:

[www.sandowbirk.com](http://www.sandowbirk.com)

Portal electrónico de la galería Koplín del Río:

[www.koplindelrio.com](http://www.koplindelrio.com)

Portal electrónico del proyecto The Full Dollar Collection of Contemporary Art en Highland Park, Los Ángeles:

<http://www.kcet.org/socal/departures/community/fulldollar/interviews/interview-artist-sandow-birk.html>

Entrevista con el rotulista salvadoreño Rodolfo Cardona:

<https://www.kcet.org/shows/departures/interview-sign-painter-rodolfo-cardona>



© Sandow Birk 1996-2000.

"Abajo Hollywood". 1998. Acrílico sobre papel, 42" x 30".



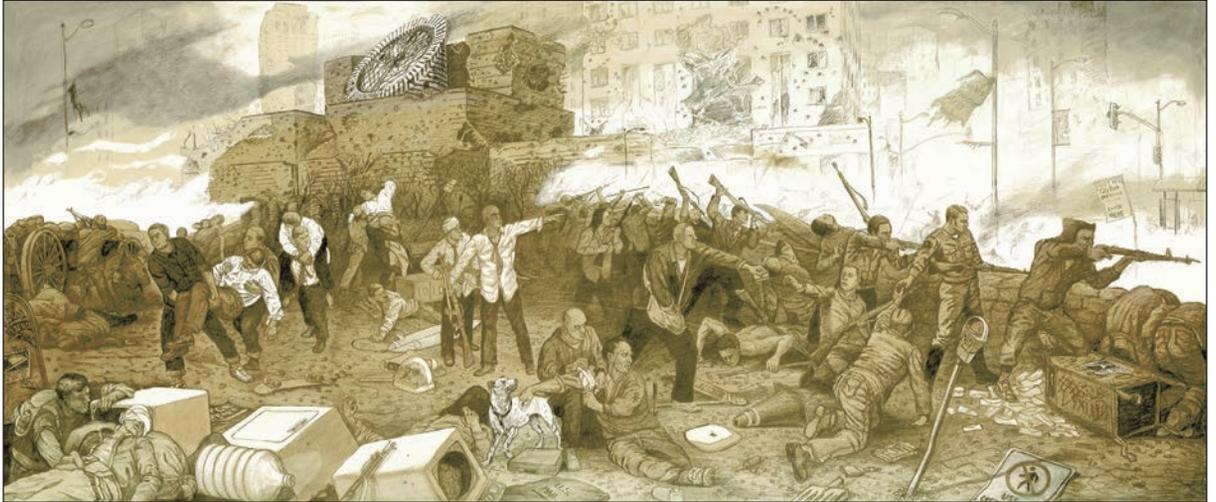
© Sandow Birk 1996-2000.

"Romper el sur". 1998. Acrílico sobre papel, 42" x 30".



© Sandow Birk 1996-2000.

"El abandono del Museo de Arte Moderno de San Francisco durante la Batalla de San Francisco". 2002. Dos placas de aguafuerte sobre papel de algodón, 41 1/2" x 21 1/8".



© Sandow Birk 1996-2000.

"La Gran Batalla de San Francisco". 1996. Óleo sobre lienzo, 80" x 80".



© Sandow Birk 1996-2000.  
"Rendezvous at Twin Peaks". 1998. Óleo sobre lienzo, 50" x 50".



© Sandow Birk 1996-2000.

"Retrato de la Teniente Comandante Rebecca Jordan". 1996. Óleo sobre lienzo, 32" x 24".



© Sandow Birk 1996-2000.

"El espíritu de Los Ángeles". 1998. Óleo sobre lienzo, 54" x 43".



© Sandow Birk 1996-2000.

“Las últimas horas de Telegraph Hill (la Batalla de San Francisco)”. 1996. Óleo sobre lienzo, 43” x 54”.



© Sandow Birk 1996-2000.

“San Francisco sobre las ruinas de su ciudad”. 1996. Óleo sobre lienzo, 54” x 43”.



© Sandow Birk 1996-2000.

"El triunfo de la San Francisco SS". 1998. Óleo sobre lienzo, 90" x 134".



© Sandow Birk 1996-2000.

“El hundimiento de Hollywood”. 1998. Óleo sobre lienzo, 50” x 50”.

t  
temas



# Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género como un problema social en Quito\*

*Silences and Accents in the Construction of Gender Violence as a Social Problem in Quito*

*Silêncios e ênfases na construção da violência de gênero como um problema social em Quito*

Paz Guarderas Albuja

Fecha de recepción: mayo de 2015

Fecha de aceptación: marzo de 2016

## Resumen

La violencia de género ha sido construida como un problema social en diversas matrices semiótico-materiales. En este artículo se describe estas matrices y se analiza sus efectos en las leyes y servicios municipales de Quito. Se evidencia cinco matrices: sexualidad; salud; derechos humanos; seguridad, y prácticas disciplinares. Se muestra cómo las voces que pretendieron generar rupturas en el *statu quo* fueron soterradas, mientras se convirtieron en hegemónicas aquellas que han perpetuado el orden patriarcal.

*Descriptor:* violencia de género; políticas sociales; ordenanzas; servicios municipales; genealogía; Quito.

## Abstract

Gender violence has been constructed as a social problem in diverse semiotic-material matrices. This article describes these matrices and analyzes their effects on laws and municipal services in Quito, Ecuador. Five different matrices are examined: sexuality, health, human rights; security and disciplinary practices. The analysis demonstrates that the actors and voices that attempted to generate ruptures in the status quo have been silenced, while those that have perpetuated the patriarchal order have become hegemonic.

*Keywords:* gender violence; social policy; orders; municipal services; genealogy; Quito.

## Resume

A violência de gênero tem sido construída como um problema social em diversas matrizes semiótico-materiais. Neste artigo, descrevem-se estas matrizes e analisam-se seus efeitos nas leis e serviços municipais de Quito. Evidenciam-se cinco matrizes: sexualidade; saúde; direitos humanos; segurança e práticas disciplinares. Mostra-se como as vozes que pretenderam gerar rupturas no *status quo* foram soterradas, enquanto converteram-se em hegemónicas aquelas que têm perpetuado a ordem patriarcal.

*Descriptor:* violência de gênero; políticas sociais; ordenanças; serviços municipais; genealogia; Quito.

**Paz Guarderas Albuja.** Doctora en Psicología Social por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesora titular en la carrera de Psicología en la Universidad Politécnica Salesiana, sede Quito.

✉ [mguarderas@ups.edu.ec](mailto:mguarderas@ups.edu.ec)

\* Este artículo es fruto de una investigación de tesis realizada en el marco del programa de Doctorado en Psicología Social de la Universitat Autònoma de Barcelona.

**D**urante las últimas tres décadas, la violencia de género ha sido posicionada como un problema social en Quito. Hace parte de las agendas de los movimientos de mujeres y feministas de la ciudad, se incluye en los planes y programas de los gobiernos locales, se la aborda en ordenanzas, aparece en estudios académicos y ocupa las páginas de los medios de comunicación. La violencia de género se ha construido como problema social a partir de ciertos discursos, prácticas y relaciones sociales, los cuales la han configurado con sus soluciones. Sin embargo, los estudios realizados en Quito que dan cuenta de este proceso de construcción son escasos. De allí surgen las preguntas de esta investigación: ¿cómo se construyó la violencia de género como problema social en Quito?, y ¿qué efectos han tenido estas concepciones en las políticas locales?

En este artículo se pretende mostrar las matrices semiótico-materiales (Haraway 1999, Hacking 2001) que convirtieron a la violencia de género en un problema social en Quito e identificar su influencia en las normativas y servicios municipales. Me detengo en las definiciones, pues estas permiten comprender cómo se concibió y abordó el problema desde la década de 1980. Centro mi análisis en la normativa y en las metodologías de intervención de los servicios municipales de prevención y atención a la violencia de género en Quito.

Ya que en el caso ecuatoriano no se cuenta con un análisis específico del tema planteado, en este artículo aspiro contribuir al debate. Hacerlo es pertinente en el momento histórico por el que atraviesa Ecuador, ya que el Gobierno del actual presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013; 2013-2017) ha ejecutado acciones que atentan contra las libertades sexuales y genéricas,<sup>1</sup> al mismo tiempo que ha sido galardonado por sus logros en relación con la igualdad de género (*El Comercio* 2015b). En esta investigación esbozo algunas reflexiones que pueden explicar esta aparente paradoja.

Este artículo contiene siete secciones. En la primera se encuentran las bases teóricas y metodológicas utilizadas en la investigación. Desde la segunda hasta la sexta sección se presentan los principales resultados en los que se evidencian las matrices de comprensión de la violencia de género y sus presencias o ausencias en la normativa municipal. En la séptima parte se discute el proceso de silenciamiento y los acentos en la construcción de la violencia de género como problema. Finalmente se apuntan los nuevos desafíos para la investigación y la intervención en el tema.

1 Me refiero a la sanción ejecutada en el movimiento Alianza PAIS cuando legisladoras defendieron la despenalización del aborto en casos de violación en el debate sobre el nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) (Zamora 2014); la aprobación del Plan Familia que critica el hedonismo y plantea la abstinencia y control de la sexualidad en las adolescentes y jóvenes (*El Comercio* 2015c; Estrella 2015); y la oposición frontal al feminismo por parte del discurso oficial (García 2014).

## Claves teóricas y metodológicas

La mirada teórica y metodológica que se utiliza en este artículo está atravesada por los presupuestos de la perspectiva discursiva en psicología social (Garay et al. 2005) y del conocimiento situado (Haraway 1995). De los primeros, se recoge la noción del discurso como práctica social, es decir, las relaciones de las personas no están afectadas por el lenguaje sino que este las conforma. Esto implica –apuntan Garay, Íñiguez y Martínez (2005)– centrar el interés en cómo las personas construyen la realidad y en el carácter *performativo* del lenguaje. Se parte entonces de la idea de que los problemas psicosociales se construyen a partir del lenguaje, por ello, el énfasis se ha colocado en estudiar cómo la violencia de género se ha conceptualizado en los textos y los efectos ha tenido en la acción.

Del conocimiento situado, se adscribe la idea de que el conocimiento siempre es parcial, temporal y contingente, pero también es objetivo. Parafraseando a Haraway, el quehacer investigativo debe lograr versiones contingentes, históricas, críticas y situadas de los fenómenos; pero también un compromiso político que sea parcialmente compartido y “favorable a los proyectos globales de libertad finita, de abundancia material adecuada, de modesto significado en el sufrimiento y de felicidad limitada” (Haraway 1995, 321). La autora plantea que el conocimiento situado debe recoger los aportes de las teorías críticas sobre cómo son construidos los significados y los cuerpos sin negarlos, para tener una “oportunidad de futuro”. Este compromiso político con las versiones que entregamos desde nuestro quehacer investigativo es lo que la autora denomina “objetividad encarnada”. Objetividad sin pretensiones de generalizaciones ni universalismos, sino localizada y limitada. Como escribe la autora en mención, “solamente la perspectiva parcial permite una visión objetiva” (Haraway 1995, 326).

En esta investigación, mi inspiración metodológica es la genealogía que plantea Foucault (1979). La intención es mostrar las tensiones que surgen al tratar la violencia de género como problema social en Ecuador, sacar a la luz los conocimientos y saberes soterrados en torno a esta problemática y desenmascarar los efectos de un saber totalitario. Hacer genealogía es ir atrás de los saberes soterrados tras sistematizaciones formales que se constituyen como pensamientos únicos y jerarquizados, escribe Foucault (1979). La genealogía no es buscar el origen sino preocuparse por los detalles, implica enfatizar en “los efectos del saber centralizador” (Foucault 1979, 130). La genealogía, escribe el autor, es una lucha de poder contra los efectos de un discurso unitario. Implica desempolvar documentos y ser meticulosos en las búsquedas, ir atrás de lo singular en los procesos, encontrar información donde menos se espera y fijarse incluso en las ausencias.

Para la elaboración de este artículo se revisaron investigaciones publicadas sobre violencia de género en Ecuador, recogiendo algunos informes inéditos que aportaban

elementos clave. De las investigaciones realizadas sobre y en el país, se escogieron las que contenían diversas definiciones y se privilegiaron las que contaban con una base empírica. Se dejó de lado aquellas que presentaban planteamientos teóricos sin sustento empírico o descripciones del problema sin elaboraciones teóricas, salvo cuando el abordaje era novedoso en relación con lo encontrado. Dos bibliografías, una anotada y otra temática (Cuvi y Buitrón 2006; Herrera 2001) y un estado del arte sobre seguridad ciudadana (Torres 2012) fueron claves para acceder al material investigado. Una limitación en este estudio fue la dificultad de encontrar literatura gris, es decir, producciones sobre la violencia de género no publicadas, cuyo acceso es restringido; sin embargo, fue posible contar con algunos informes inéditos que enriquecieron este estudio.

Seleccioné el caso de Quito por varios motivos. En primer lugar, porque esta ciudad ha sido pionera en la promulgación de ordenanzas para la erradicación de la violencia de género. En segundo lugar, en Quito funcionan desde hace algunos años servicios especializados en atención a esta problemática: el Centro de Atención Integral Las Tres Manueles desde 1996 (MDMQ 2004) y los Centros de Equidad y Justicia desde 2003 (MDMQ 2011). En tercer lugar, porque los cambios en las políticas de atención a la violencia de género en Ecuador<sup>2</sup> han tenido efectos directos en los mencionados servicios, incluso estuvieron a punto de cerrarse para convertirse en centros de convivencia ciudadana, dejando de lado la especificidad de la atención a la violencia de género. Finalmente, porque durante algunos años laboré en esta municipalidad y varias de las preguntas que dieron origen a esta investigación se gestaron en ese contexto. En la actualidad, desde la docencia, continúo vinculada con estos servicios aportando en su quehacer.

La información recolectada fue analizada a la luz de condensaciones de significados construidos o lugares comunes en los que se asientan las comprensiones sobre la violencia de género. Estos puntos de condensación se configuraron como matrices semiótico-materiales (Haraway 1999; Hacking 2001). Se trata de complejas relaciones entre discursos y prácticas que configuran una manera de comprender la violencia de género y unas prácticas: artículos, leyes, informes, panfletos, clasificaciones, instituciones, pero también lugares, espacios físicos, relaciones, turnos, papeles.

Identifiqué cinco matrices semiótico-materiales: sexualidad; salud; derechos humanos; seguridad, y prácticas disciplinares. Es necesario indicar que estas clasificaciones tienen un carácter analítico pero que en los estudios aparecen de manera entrelazada. Unos y otros lugares se influyen y se constituyen. Sin embargo, realizar esta “dissección” ha sido clave para comprender conceptualmente cómo la violencia de género se ha constituido en problema social en el país, yendo más allá de enfoques

2 Modificaciones en las normativas que se explicarán más adelante. Mientras se realizó esta investigación, se estaban cerrando las comisarías de la Mujer y la Familia, proyecto hito de atención a la violencia de género que funcionaba desde 1994. En su lugar, en 2014 se pusieron en funcionamiento las unidades judiciales especializadas en violencia hacia la mujer y miembros de la familia.

cronológicos o de actores, que son los que han primado en otras latitudes (Araujo et al. 2000; De Miguel 2008).

Posteriormente recogí las ordenanzas metropolitanas existentes en el Municipio de Quito alusivas a la violencia de género (Ordenanza 42 de 2000; Ordenanza 286 de 2009; Ordenanza 235 de 2012) y las metodologías de dos servicios municipales que funcionan en la ciudad para prevenir y atender violencia de género, violencia intrafamiliar, maltrato infantil y delitos sexuales (MDMQ 2004, 2011). Indagué cómo habían influido o no las matrices antes descritas.

Escogí utilizar el concepto violencia de género, ya que engloba otras nociones alrededor del tema. En Ecuador han existido diversos significantes asociados: violencia hacia la(s) mujer(es); violencia doméstica; maltrato hacia la mujer; violencia en la relación de pareja; violencia intrafamiliar y sus expresiones en violencia psicológica; física; sexual; violencia patrimonial; acoso sexual; acoso sexual callejero; incesto; violación; estupro; explotación sexual; femicidio; entre otros nombres. Entiendo también que asumir el concepto violencia de género como punto de partida conlleva ciertas tensiones, por un lado, la instrumentalización y despolitización del término “género” en el país y, por otro lado, usarlo como una estrategia para superar concepciones esencialistas de la identidad. Asumo entonces la escritura de este artículo en medio de esta disonancia apostando por la segunda concepción. Otra advertencia es que existen varias maneras de comprender la violencia: desde sus causas y desde descripciones. En este artículo se utilizan las dos formas.

## Voces desde la sexualidad

Colocar la mirada sobre la sexualidad ha sido tarea de los feminismos. Kate Millet (2010), por ejemplo, indicó que en el patriarcado a la vez que se cosifica el cuerpo de las mujeres –representándolas como objeto sexual–, se veda su libertad sexual por el culto a la virginidad, pero también se la interpela para que oferte su sexualidad a cambio de protección y prestigio. La autora mostró que la sexualidad de las mujeres puede ser explotada libremente por los hombres a partir de la idea de “amor romántico”, única condición que autoriza la actividad sexual de las mujeres. Por su parte, Irigaray (1985) colocó el cuerpo y el deseo de las mujeres en un lugar preponderante, evidenciado la necesidad de “sacarlo de su silencio y servidumbre”.

Diversas autoras en Ecuador dialogaron con estas feministas y tejieron una matriz discursiva sobre la violencia de género alrededor del patriarcado, la sexualidad y el cuerpo. En esta matriz se debatió sobre la violencia contra la mujer (Rodríguez 1998) la violencia doméstica en la relación de pareja (Cuvi et al. 1989; Vega y Gómez 1993); la explotación sexual (Betancourth 2010), y la violencia de género (Cuvi y Martínez 1994). Basaron sus investigaciones en las voces de mujeres, hombres, adul-

tas, jóvenes, trabajadoras sexuales, en los medios de comunicación, en los estratos populares y medios, y en las zonas rurales y urbanas de la Costa y la Sierra del país.

Para Kristi Stølen (1987), los celos –muchas veces infundados– de los hombres devenían en maltrato a las mujeres. La sexualidad femenina, según Uca Silva (1988, estaba conferida de dualidad. Para ambas autoras, “buena mujer” era la madre dedicada al hogar, la joven virgen, la esposa fiel; identidad conferida de santidad escribieron Silvia Vega y Rosario Gómez (1993). “Mala mujer” era la seductora, la provocativa, la que tenía relaciones sexuales fuera del matrimonio (Stølen 1987; Silva 1988), una identidad con halo de peligrosidad (Vega y Gómez 1993). La sexualidad masculina fue vista como intrínseca y biológicamente más activa (Silva 1988), de allí que el “verdadero hombre” era el que conquistaba y seducía a más de una mujer (Stølen 1987). María Cuvi y Alexandra Martínez (1994) contribuyeron de forma original al análisis al indagar sobre la asociación de la maternidad y la castidad con la noción de mujer-virgen madre como Mater Dolorosa; esta figura aludía al sufrimiento como único camino para librarse del pecado del placer sexual. Gloria Camacho (1996) realizó variaciones interpretativas de las ideas “buena y mala mujer” asociándolas con María y Eva. Por su parte, Zaida Betancourth (2010), en una investigación más reciente sobre la explotación sexual, planteó que la maternidad forzada es la manera en que las “malas mujeres” pretenden convertirse en “buenas mujeres”.

Cuvi y Martínez (1994) evidenciaron que los conflictos matrimoniales y los maltratos comenzaban cuando el hombre establecía una relación permanente con otra mujer; en ese momento, las mujeres desplazaban su conflicto hacia la “mala mujer” y la desigualdad intergénero se convertía en un enfrentamiento intragénero. En su investigación, se develó que en los estratos medios la visión de la buena y la mala mujer se expresaba de una manera sutil.

La violencia, indicó Uca Silva (1988), tiene una función coercitiva y de castigo. Cuvi y Martínez (1994), además de comprender la violencia de género como una advertencia de los hombres para controlar los comportamientos sexuales de las mujeres o para mantener incuestionada su libertad sexual, adscribieron el binomio honor/vergüenza: la imagen del hombre frente a los otros implicaba el control de la virginidad y castidad de las mujeres. Camacho (1996, 2003) explicó que el castigo es un mecanismo constitutivo de las alternativas bipolares –buenas o malas mujeres– y se legitima cuando la actuación se aleja del modelo de feminidad ideal. En esta misma línea, Vega y Gómez (1993) aseveraron que la violencia contra las mujeres en la relación doméstica de pareja aparecía recurrentemente motivada por la transgresión de papeles o el incumplimiento de las responsabilidades asignadas tanto por la división sexual del trabajo como por la identidad femenina (santa o peligrosa) y masculina (libre de vivir su sexualidad a su manera). Amplían la idea de Stølen (1987) al indicar que la violencia se desencadena no solo por la simple sospecha de infidelidad sino también por la intromisión de la esposa en la sexualidad del marido.

Finalmente dos investigaciones, una de Gloria Ardaya y Miriam Ernst (2000) y otra de Gloria Camacho (2003) que, partiendo del debate sobre las sexualidades, introdujeron la idea de ciudadanía. Atribuyeron a la organización familiar un carácter patriarcal, autoritario, donde los derechos y prácticas democráticas estaban ausentes en consonancia con la cultura política del país. Si bien la investigación de Ardaya y Ernst (2000) no contó con una base empírica, aportó nuevos elementos al debate. Las autoras explicaron que la ausencia del padre en la familia y el predominante rol doméstico de la mujer, debido a la división sexual del trabajo, derivaron en la idea de que las mujeres son “madres poderosas y esposas débiles” y los hombres imponen su presencia mediante la violencia. Indicaron que padre y madre vivían una sexualidad reprimida, envuelta por la obligación más que por el goce. Concluyeron que la asociación de la identidad con ciertas formas de vivir la sexualidad ha construido identidades fragmentadas de hombres y mujeres, y ha permitido la “represión masiva de una parte del “sí mismo” de los seres humanos” (2000, 81).

En las ordenanzas analizadas (Ordenanza 42 de 2000; Ordenanza 286 de 2009; Ordenanza 235 de 2012), no se alude a esta matriz. La vinculación entre la violencia de género y el control de la sexualidad queda por fuera del abordaje conceptual de las metodologías de los servicios. En ambas, se considera que la violencia intrafamiliar y de género derivan de concepciones patriarcales y de las relaciones de poder, pero ninguna recoge el debate sobre la sexualidad. Sin embargo, en la metodología de los centros de Equidad y Justicia (MDMQ 2011) aparece el tema de los “derechos sexuales y reproductivos” entre las actividades de capacitación realizadas desde el área de promoción de derechos (MDMQ 2011, 32).

En relación con la normativa nacional sobre los fines de la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia,<sup>3</sup> más conocida como Ley 103, se indica que la “ley tiene por objeto proteger la integridad física, psíquica y libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia” (artículo 1). En este artículo se nombra la libertad sexual, sin embargo, en la Ley no se aterrizan acciones concretas para abordarla en otros articulados. En este sentido, concluyo que desde la institucionalidad tanto en la normativa como en los servicios se ha puesto poco hincapié en el tema de la sexualidad. Esta matriz ha sido silenciada para dar paso a otras maneras de comprender la violencia de género.

## Interludios desde la salud

Cuando en 1993 la Organización Panamericana de la Salud (OPS) declaró que la violencia contra las mujeres era un problema de salud pública, se constituyó otra

3 Esta Ley representó los logros del movimiento de mujeres y feministas, y fue derogada parcialmente con el COIP en 2014.

matriz de comprensión. Las voces de Lori Heise y otras autoras (Heise et al. 1994) tuvieron sus ecos en el país. En esta matriz convivían los discursos de los derechos humanos con el abordaje desde la sexualidad puesta la mirada en el cuerpo. Se indagó sobre la explotación sexual, el acoso y el abuso en el ámbito escolar (Cordero y Maira 2001; Cordero y Sagot 2001) y los desafíos para las políticas y servicios (Breilh 1996; Maira 1999, principalmente la ruta de atención (OPS 1999, Maira 1999).

Jaime Breilh (1996) resaltó que la violencia de género no solo se expresaba en la vida familiar, sino también en el ámbito laboral, escolar, recreativo y político. Sugirió ir más allá de medidas jurídicas aisladas o de servicios dispersos y abordarla de manera integral y colectiva. Su apuesta se centró en el derecho de las mujeres a tomar decisiones sobre su cuerpo y su sexualidad con autonomía y autoafirmación, y recaló el derecho a optar libremente por la maternidad y a recibir información para una sexualidad plena y libre.

Lilia Rodríguez (1998) enfocó la violencia de género en tanto factor de riesgo, pues los poderes de dominio patriarcal nutrían la idea de inferioridad, incapacidad e incompletud de las mujeres. En el análisis de la ruta crítica (OPS 1999) se planteó que considerar la violencia como un riesgo de salud de las mujeres ponía de manifiesto sus efectos en los procesos vitales, sexuales y reproductivos, y abría un camino a la epidemiología y al quehacer de salud. Con este abordaje, se puso la escucha en el cuerpo femenino como lugar donde se vive y significa el impacto físico, psicológico y espiritual de la violencia (OPS 1999). En 2001, Tatiana Cordero y Gloria Maira usaron este concepto para analizar la explotación, el abuso y el acoso sexual en el ámbito educativo. En sus investigaciones aparecieron variaciones de las representaciones de la sexualidad, por ejemplo, una sexualidad masculina fácilmente “provocada”, lo cual deposita en las mujeres la responsabilidad de evitar la violencia y el acoso sexual mediante el control de su comportamiento corporal y sexual de acuerdo con la norma (Cordero y Maira 2001). También señalaron la cosificación del cuerpo, la mercantilización de la sexualidad y la naturalización de la explotación sexual de las mujeres como parte de las dinámicas sociales, económicas y culturales que configuraban dicha explotación con base en la desigualdad entre hombres y mujeres (Cordero y Sagot 2001).

El abordaje desde la salud fue contemplado en la legislación de la municipalidad quiteña dando la pauta de su definición. En esta normativa, se utilizaron los conceptos de violencia intrafamiliar y de género y se los comprendió como “un problema social de género y de salud pública” (Ordenanza 42 de 2000, artículo 1). Esta Ordenanza estableció tres acciones clave: detección, denuncia y atención integral. De esta manera, se dotó a operadores y operadoras de salud de un papel preponderante en la identificación de esta problemática y se implementó la atención integral en lo legal, social y psicológico (MDMQ 2004, 2011). La atención psicosocial podría contemplarse como parte de la promoción de salud que se derivó de las comprensiones surgidas en esta matriz.

Otra influencia de esta matriz es la noción de ruta crítica que fue clave para la implementación de los servicios municipales institucionalizados (Ordenanza 286 de 2009). Estos servicios colocaron en un mismo espacio a las entidades de administración de justicia, policiales y a un equipo técnico psicológico, social y legal para atender a quienes enfrentaban situaciones de violencia de género (MDMQ 2011).

Esta matriz de comprensión de la violencia ha tenido mayor influencia en la normativa del Municipio de Quito, pues sus concepciones y principales aportes sobre la atención se han plasmado en los servicios. Sin embargo, el tema del cuerpo no se evidencia.

## Acento en los derechos humanos

La matriz discursiva de los derechos humanos fue clave cuando se retornó a la democracia en la región latinoamericana.<sup>4</sup> Cobró protagonismo para los movimientos sociales ecuatorianos durante la Presidencia de tinte dictatorial de León Febres-Cordero (1984-1988), mientras la violencia hacia las mujeres se posicionó como problema social en las calles (Ayala 1987). Este proceso estuvo acompañado de las conferencias y convenciones internacionales en las se definió la violencia hacia las mujeres como un problema de derechos humanos (ONU 1975, 1979, 1980, 1993, 1994). Tales iniciativas fueron un mecanismo para instar al Estado ecuatoriano a tomar medidas para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de violencia. Varias ONG<sup>5</sup> dedicadas a trabajar por los derechos de las mujeres introdujeron enfáticamente la violencia de género en esta matriz discursiva en un escenario neoliberal.

Las investigaciones realizadas bajo esta matriz han tenido, desde mi perspectiva, dos lugares de condensación: la violencia de Estado contra las mujeres y la violencia de género como contravención o delito. Es así que el debate decantó hacia el acceso a la justicia y la aplicación del derecho.

La violencia de Estado hacia las mujeres se presentó en un breve pero dramático artículo de María Arboleda (1987). Ella recogió las violaciones a los derechos humanos de las mujeres cometidas por instituciones como la Policía, el Ejército (en menor grado) y la justicia. Analizó el sonado caso Camargo,<sup>6</sup> cuya sentencia terminó por invisibilizar una compleja red de explotación de delitos sexuales (“trá-

4 Se refiere al fin de las dictaduras militares en América Latina. En Ecuador ocurrió en 1979.

5 Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM); Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES); Centro de Investigación Acción de la Mujer (CIAM); Centro de Estudios e Investigaciones de la Mujer Ecuatoriana (CEIME), entre otras.

6 Daniel Camargo Barbosa para la opinión pública fue un violador y asesino en serie detenido en 1986. Pero tras algunas investigaciones policiales, se identificó que existían otros cómplices e involucrados en los delitos por los cuales fue sentenciado. Uno de sus cómplices, Allauca, podría haber sido clave para obtener mayor información sobre el caso, pero se fugó según se cree con complicidad de la Policía. Todo apunta a que tras el caso Camargo se escondía una organización de explotación sexual y delitos sexuales (Arboleda 1987). Algo que la justicia ecuatoriano no investigó.

fico de blancas”, “perversión de menores” y secuestro) e ignorar a las 70 mujeres asesinadas. Dicha autora abordó también las torturas infligidas a las mujeres sospechosas o pertenecientes al movimiento subversivo Alfaro Vive Carajo,<sup>7</sup> cometidas por miembros de la fuerza pública.

El énfasis estuvo en la tipificación que se plasmó en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, conocida como Ley 103 (expedida en 1995). Esta Ley daba cuenta de la actuación en caso de contravenciones; de esta forma, se distinguió entre contravención y delito a partir de las lesiones causadas por la violencia. Las primeras eran atendidas por las comisarías de la Mujer y la Familia y los segundos abordados como parte de un proceso penal.<sup>8</sup> Lo que se reguló se denominó violencia intrafamiliar que se la definió como “toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar”. Esta Ley fue derogada parcialmente al entrar en vigencia el Código Orgánico Integral Penal (COIP 2014), el cual tipifica como delito esta problemática, manteniendo la definición de violencia intrafamiliar aunque, al utilizar un enfoque de tipo penal, se perdió la inmediatez en la obtención de las medidas de protección. El COIP además de los delitos sexuales ya tipificados incorporó el femicidio; sin embargo, invisibilizó el tema de la libertad sexual que estaba contemplado en la Ley 103.

La Ley 103 colocó en la mira a los servicios judiciales (juzgados, comisarías nacionales y comisarías de la Mujer y la Familia); muchas investigaciones describieron a estos servicios (León 1995; Orellana 2000; Jácome 2003; Camacho et al. 2010; Paillocho 2011). Cabe resaltar la investigación de Gloria Camacho y otras autoras que aportaron al debate al indicar el enfoque “familista” que primaba en los operadores de justicia y el tratamiento dado a las boletas de protección por parte de las usuarias. Todas fueron investigaciones empíricas que describieron el fenómeno basado en datos cuantitativos y cualitativos sobre las denuncias, medidas de protección y sanciones.

En esa línea de tipificación se inquirió sobre dos aristas de la violencia de género: la violencia política y la violencia patrimonial. En relación con la violencia política, María Arboleda y otras autoras (Arboleda et al. 2012) desenmascararon a la violencia institucionalizada de la “democracia patriarcal” cargada de prácticas que excluían y

7 Grupo subversivo que operó en Ecuador entre 1983 y 1991, período caracterizado por una importante crisis económica en el país.

8 Se comprendía como una contravención cuando la lesión incapacitaba a la persona por menos de tres días y como un delito cuando la incapacidad era mayor a tres días. El sentido de esta distinción establecida en la Ley 103 (1995) fue que se lograra atender en las comisarías de la Mujer y la Familia los casos de contravenciones con mayor celeridad. Este proceso favorecía la inmediatez en el otorgamiento de medidas de protección conocidas en la Ley 103 como “medidas de amparo” (artículo 13). Actualmente según el COIP (2014) existe una distinción entre contravenciones y delitos. Contravención es “la infracción penal sancionada con pena no privativa de libertad o privativa de libertad de hasta 30 días” (artículo 19) y delito “es la infracción penal sancionada con pena privativa de libertad mayor a treinta días” (artículo 19). En el COIP (2014) se establece una distinción entre las “medidas cautelares” para casos de delitos y las “medidas de protección” para el caso de contravenciones (artículo 520).

subordinaban a las mujeres hasta convertirlas en objetos utilizados por los partidos y organizaciones políticas a su antojo. Indicaron que “cuando las mujeres asumen un perfil deliberante ante las decisiones políticas, pasan de ser “reinitas a brujas” y viven campañas de acoso mediático y otras formas de maltrato” (Arboleda et al. 2012, 105) con sanciones para silenciarlas.

La violencia patrimonial fue investigada por Carmen Diana Deere, Jennifer Twyman y Jackeline Contreras (2014). Las autoras advirtieron que esta forma de violencia aparece porque las mujeres desconocen las leyes y porque confían en que sus parejas y familiares varones actúan de buena fe. Indicaron también que muchas veces ellas preferían renunciar a sus derechos para lograr romper su relación de pareja cargada de violencia. Concluyeron que era clave incorporar la violencia patrimonial como una violación de derechos humanos con el fin de superar la situación de vulnerabilidad de las mujeres en caso de separación, divorcio y viudez.

Los servicios municipales se nutren de esta matriz. En la Ordenanza Metropolitana 286 de institucionalización de los centros de Equidad y Justicia (Ordenanza 286 de 2009), se enunció como objetivo de los servicios “contribuir a la construcción de una cultura de paz y participación ciudadana, mediante una administración de justicia desconcentrada, con el trabajo interinstitucional coordinado eficiente, eficaz y efectivo” (artículo 1). El hincapié puesto en la justicia evidencia que el problema se construyó en esta matriz como una contravención o delito y, por lo tanto, la denuncia y la sentencia eran parte de las soluciones.

La Ordenanza 286 estableció que los servicios están destinados a las “víctimas de violencia de género, intrafamiliar e institucional, del incumplimiento de medidas de amparo, lesiones por violencia intrafamiliar, maltrato infantil y delitos sexuales” (artículo 2). La referencia a la violencia institucional recogió el debate sobre la violación de derechos por parte de las instituciones del Estado. Sin embargo, en las metodologías de los servicios no se establece ningún programa o actividad vinculada con esa temática (MDMQ 2004, 2011). Los y las profesionales de los servicios centran buena parte de su accionar en peritajes de acuerdo con la demanda de los servicios de justicia, especialmente en los centros de Equidad y Justicia, en el caso de las Tres Manueles, que ha mantenido otras intervenciones tales como terapias psicológicas, club de las familias por el buen trato, entre otras (MDMQ 2004).

Esta matriz tuvo como efecto un mayor posicionamiento de la violencia de género como un problema social y su desnaturalización, sin embargo, la tendencia a la judicialización ha implicado que la violencia se convierta en un problema individual que debe ser resuelto en el ámbito judicial, ámbito que, como se verá más adelante, no ha dejado de estar inserto en las lógicas patriarcales.

## Voces desde la seguridad ciudadana

Otra configuración se desprendió del abordaje de los derechos humanos: la violencia de género como un problema de seguridad ciudadana (Carrión 2012). Según Andreina Torres (2010, 4), este discurso se incorporó en la región por el incremento de los delitos debido a las inequidades sociales, la exigencia de la seguridad como un bien público, el aumento de seguridad privada y el deterioro de la imagen de la policía. En consonancia, las miradas regionales se volcaron hacia las ciudades seguras para las mujeres (Falú y Segovia 2007).<sup>9</sup>

La matriz discursiva desde la seguridad retomó las relaciones de poder y la desigualdad (Carrión 2008) y apuntó al dominio masculino y heterosexual como el motivo de la perpetuación de la violencia de género (Torres 2008). La adscripción al concepto “violencia de género” (Segura Villalva 2006; Torres 2008) colocó la escucha en la persecución sufrida por trabajadoras y trabajadores sexuales, en la violencia derivada de la opción sexual y en el acoso sexual callejero. Las autoras volvieron sobre la impunidad de los delitos y pusieron sobre el tapete al “repudio social” hacia las trabajadoras sexuales y las diversidades sexo-genéricas como obstáculo para acceder a la denuncia (Torres 2008).

Este enfoque, según Fernando Carrión (2008), enfatizó en el espacio público con la intención de eliminar la dicotomía público/privado. Este autor, en consonancia con Ana Falú (2009), señaló el acceso restringido de las mujeres al espacio público como un mecanismo para su aislamiento y, por ello, al debilitamiento de su ciudadanía. La apuesta radicó en el derecho a vivir la ciudad plenamente (Carrión 2012).

Este abordaje produjo modificaciones en la Ordenanza Metropolitana 235, en la que se utiliza el concepto “violencia basada en género” y se la definió así:

se entiende a violencia contra las mujeres a toda actuación basada en la pertenencia del sexo de la víctima, y con independencia de su edad que, a través de medios físicos o psicológicos incluyendo amenazas, coacciones o intimidaciones en el ámbito público o privado, tenga como resultado posible o real, un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer (artículo 4).

De este enfoque se desprendió una campaña municipal: “Quiero andar tranquila calles sin acoso” (*El Universo* 2011) y el “Proyecto Cuéntame” (*El Comercio* 2015a). En ambos se enfatizó en el acoso sexual callejero en el espacio público, particularmente en el transporte. En la metodología de los centros de Equidad y Justicia (MDMQ 2011) también se evidencia la incorporación de las diversidades

9 Este proceso fue apoyado y financiado por ONU Mujeres. Quito participó del Programa Ciudades Seguras para las Mujeres impulsado por esta organización.

sexo-genéricas como parte de la conceptualización de la violencia de género. Sin embargo, no se explicitan acciones específicas en lo referente a la violencia que viven las trabajadoras sexuales.

Desde mi perspectiva, este abordaje se encuentra entre el discurso que pretende criminalizar a la violencia –por ello aún el énfasis en la denuncia como mecanismo de control del crimen– y el discurso liberador que propone el uso y disfrute del espacio público.

## Variaciones sobre el disciplinamiento

Otra matriz que ha surgido en los últimos años y que parte de la crítica sobre la disciplina abordada por Michel Foucault (1996) es la violencia de género como una práctica disciplinar, es decir, como un mecanismo para convertir a los cuerpos de las mujeres en dóciles y fácilmente gobernables. Este abordaje hace eco de la matriz de la sexualidad al recoger la idea de la violencia como control.

A partir del análisis del incesto, María Fernanda Porras (2011) y Poema Carrión (2009) revelaron la “violencia simbólica” y el “testimonio victimario” en las instituciones de justicia. Ambas autoras mostraron cómo la palabra de las víctimas es puesta en duda y la forma violenta en que se indaga sobre su comportamiento sexual o moral, para justificar los hechos y desechar las denuncias.

Desde la perspectiva de Andrea Pequeño, la violencia hacia las indígenas era una advertencia para que ellas no quebrantaran el modelo de masculinidad y orden social de acuerdo con un “imaginario que atribuye a las mujeres un carácter connatural que tiende a la tradición” (Pequeño 2009, 86). Desde su perspectiva, estas advertencias podrían ser parte de un “discurso camuflado de disciplinamiento y domesticación”.

En esta misma línea, Natalia Marcos y Tatiana Cordero (2009) develaron la violencia cometida por padres, madres y otros familiares motivada por la orientación sexual o la identidad de género y expresada, de manera dramática, en los encierros forzados en las clínicas de “rehabilitación”. En estos espacios se pretendió “normalizar” a las mujeres lesbianas a partir de torturas para someterlas.

Varias autoras en el país abordaron la expresión más extrema de la violencia de género: el femicidio (Carcedo 2010; Cordero y Maira 2011; Ortega y Valladares 2007; Pontón 2009). Sin embargo, fue la investigación de Tatiana Cordero y Gloria Maira la que puso sobre el tapete la idea de que “los femicidios son prácticas de castigo por la trasgresión a la norma de género y reflejan la reproducción de su ordenamiento a través de la violencia como mecanismo de disciplinamiento y sometimiento” (Cordero y Maira 2011, 8). Esta matriz aún no ha dejado sus huellas en ninguna normativa ni en los servicios se comprende a la violencia de género como una práctica disciplinar para erigir y controlar los cuerpos de mujeres.

## Silencios y acentos

Los resultados evidencian que la violencia de género se ha construido en diversas matrices semiótico-materiales; unas han sido enfatizadas en las leyes y en los servicios en Quito, otras, silenciadas. Los abordajes desde la sexualidad han sido soterrados mientras que aquellos desde la salud han quedado enunciados en las leyes locales y han inspirado a los servicios municipales para evitar que las mujeres transiten por la ruta crítica. No obstante, los aportes de la matriz de la salud en relación con el cuerpo y la libertad sexual han sido omitidos.

Los enfoques de derechos humanos han enfatizado la tipificación de ciertas violencias y el acceso a la justicia y la seguridad. El discurso feminista que posicionó a la violencia de género como problema ha sido usado para legitimar un modelo de control del crimen (Ferraro 1996), lo que reduce el problema a castigos y protecciones. Los discursos de seguridad traen sin embargo la idea del derecho a la ciudad; remiten a las voces que claman por una visión basada en el goce, el disfrute y las libertades. ¿Qué consecuencias ha acarreado este silencio alrededor de la matriz de sexualidad? ¿Por qué unas voces se silencian y otras se acentúan? Esbozaré algunas respuestas.

La consecuencia de la primera pregunta es que las voces silenciadas han sido interpretadas en la literatura como ausencias. Las investigaciones presentadas evidencian que las luchas de las feministas en las calles de Quito, a mediados de 1980 e inicios de 1990, vinieron acompañadas de producciones teóricas. Se muestra también lo contrario a lo planteado por Roberto Castro y Florinda Riquer (2003), para quienes en la región no han existido trabajos de investigación que pongan a dialogar la producción teórica y la base empírica. Asimismo se indica que las teóricas no solamente estaban preocupadas por la violencia en el ámbito privado, como señala Andreina Torres (2008), sino también por otras violencias, lo cual pone en entredicho su aseveración. No se trata entonces de una ausencia de investigaciones en violencia de género sino que las existentes han sido soterradas para dar cabida a saberes hegemónicos.

Los saberes hegemónicos vinculados con el enfoque de derechos humanos se sedimentaron en el acceso a la justicia, discurso que dotó de “peso moral y jurídico” (Orellana 2000) al problema para exigir a los Estados prevenir, erradicar y castigar la violencia de género, haciendo de la exigibilidad un proceso social, político y legal (Valladares 2004). Un discurso que se ha usado estratégicamente como una herramienta de lucha, a veces con fuerza y otras sutilmente, pero que no ha transgredido el orden totalmente, como explicaré más adelante. Sin embargo, la consecuencia de esta sedimentación ha sido la reducción del problema al ámbito legal y su inserción en las lógicas del Poder Judicial; lógicas que no han dejado de ser patriarcales, androcéntricas y homogeneizadoras, como bien han criticado varias autoras a nivel nacional y regional (Facio 2003; Valladares 2004). Esta construcción del problema ha implicado

que su solución y las intervenciones se centren en el acceso a la justicia, lo cual ha conllevado la simplificación del problema en un “único momento: el de la denuncia” (Marugán y Vega 2002).

Las lógicas del Poder Judicial también han acentuado la construcción del binomio víctima/victimario. Comparto con Judith Salgado (2008, 94) la idea de que la victimización de una persona brinda mayor posibilidad de ser reconocida como titular de derechos, mientras que cuando entra en escena la libertad sexual, la capacidad de escoger, de transformar y la potencia, el tema de los derechos se diluye. Como alertaron María Cuví y Alexandra Martínez (1994), tras este abordaje victimista subyace el supuesto de que la identidad es algo fijo y dado junto con la negación de las diversidades. La dicotomía mujer víctima/hombre victimario profundiza los estereotipos de género (Izquierdo 1998), lo que mantiene el *statu quo*. En esta línea, coincido con los planteamientos de Wendy Brown (2004), quien manifiesta que ciertos discursos de los derechos humanos producen cierto tipo de subjetividades y de sujetos que requieren cierto tipo de protecciones.

De lo enunciado se desprende otro efecto: la construcción de la violencia de género como un problema judicial no ha favorecido la despatriarcalización ni ha construido, necesariamente, caminos desde la institucionalidad para conseguir mayores libertades sexuales, lo cual ha sido el anhelo de las feministas del país desde mediados de la década de 1980 e inicios de 1990. Por el contrario, la atención judicializada de dicha violencia ha servido, en muchos casos, como un mecanismo de gobernabilidad y disciplinamiento (Foucault 1996). Como han indicado algunas autoras en los juzgados (Carrión 2009; Porras 2011), en las comisarías de la Mujer y la Familia<sup>10</sup> (Carmacho et al. 2010) y en algunas líneas de intervención municipal (MDMQ 2004) han primado visiones “familistas” que pretenden restaurar el orden y se distancian de las ideas trasgresoras que dieron origen al problema.

Otro efecto es la criminalización de la violencia de género (Izquierdo 1998). Si bien el planteamiento del problema en el ámbito de los derechos permitió desnaturalizarla, adentrarla en los terrenos de la criminalización ha ido contracorriente de lo planteado cuando fue construida como problema social. La violencia de género ha vuelto al ámbito de lo privado y se ha reducido, en el mejor de los casos, a protecciones, culpas y castigos que recaen sobre individuos. Poco se ha avanzado en cambios profundos. El efecto de ubicar a la violencia de género en esta arena ha sido su despolitización. Apunto a esta despolitización porque considero que, al silenciar el abordaje de la sexualidad y del cuerpo, se dejaron de lado los elementos discursivos que implicaban un mayor cuestionamiento del orden patriarcal. Ha sucedido lo mismo en otras latitudes, como por ejemplo Estados Unidos, donde el discurso feminista ha sido solapado por el del crimen (Ferraro 1996).

10 Las comisarías de la Mujer y la Familia estuvieron en funcionamiento hasta 2014, momento en que entraron en funcionamiento los juzgados especializados de atención a la violencia hacia las mujeres y miembros de la familia.

No se puede olvidar que el proceso de institucionalización de la violencia de género en las leyes y servicios estatales vino de la mano del discurso de desarrollo promovido por la cooperación internacional y la famosa “oenegización” del movimiento feminista (Álvarez 1999). Se insertó el “enfoque de género” como base conceptual, lo que, parafraseando a Silvia Vega (2004), desdibujó el carácter político y contestatario de las prácticas y discursos feministas. En este sentido, comparto la idea de Raquel Rodas (2007) de que buena parte del accionar político del movimiento de mujeres y feminista se centró en la consecución de derechos; pasando de “la exigencia de libertades al requerimiento de facultades”.

Otra posible explicación de lo que mantuvo al tema de la sexualidad en un agujero profundo remite a los planteamientos de Pilar Troya (2007) y de Kathya Araujo y Mercedes Prieto (2008). Para la primera autora, algunas fracciones del movimiento de mujeres y feminista, quizá las que encabezaron los procesos de institucionalización, dejaron de lado el tema de la sexualidad. Para las segundas, ni la academia ni los estudios en ciencias sociales habían abordado con énfasis esta temática en la región.

Al contrario de lo planteado por autoras como María Cuvi (2003) quien sostuvo que la violencia de género fue uno de los discursos feministas que tuvo resonancia en la sociedad y que entró de alguna manera en imaginarios, símbolos y representaciones, mi planteamiento en este artículo es que la institucionalización de la violencia de género, lejos de haber propiciado una transformación cultural, ha sido cooptada y significada sin generar sismos en el orden preestablecido.

## A manera de cierre

En esta investigación he analizado cómo se construyó la violencia de género como problema social en Quito y qué efectos han tenido estas concepciones en las políticas locales. Tras revisar las principales investigaciones sobre la violencia de género desde 1985 hasta mediados de 2015 en Ecuador, se aprecia que la construcción de la violencia de género como problema social se dio en diferentes matrices semiótico-materiales. En las políticas locales y en las metodologías de los servicios de atención del Municipio de Quito, algunas de esas matrices fueron soterradas, mientras otras se convirtieron en hegemónicas.

La primera matriz presentada establece que la violencia de género es un mecanismo de control de la sexualidad para construir subjetividades. Si este es el problema, la solución se encuentra en la arena de la promoción de la libertad sexual de las mujeres (Breihl 1996) y en el fomento de relaciones más democráticas entre los géneros (Ardaya y Ernst 2000); es decir, en cambios profundos en las concepciones y prácticas en torno a lo que significa ser mujer y hombre en nuestra sociedad.

La segunda matriz de comprensión concibe a la violencia de género como un problema de salud pública y centra su análisis en los efectos de este fenómeno en el cuerpo a partir de la epidemiología y de la noción de riesgo para la salud de las mujeres (OPS 1999). También aborda la concepción cosificada del cuerpo femenino y su explotación en la lógica del sistema patriarcal (Cordero y Sagot 2001). En esta matriz se establece que la solución para el problema está en el abordaje integral y colectivo (Breihl 1996) y se enfatiza en analizar la “ruta crítica” de la atención ante la violencia con el afán de evitarla (OPS 1999).

La tercera matriz comprende a la violencia de género como un problema de derechos humanos, instando a los Estados a tomar medidas al respecto a partir de las convenciones internacionales (ONU 1975, 1979, 1980, 1993, 1994). En esta matriz se producen estudios que colocan la violencia de Estado hacia las mujeres como un problema que requiere ser visibilizado (Arboleda 1987). Con el pasar del tiempo, las investigaciones decantaron hacia el acceso a la justicia y otras sirvieron para poner sobre el tapete la necesidad de tipificar ciertas violencias que no estaban contempladas en las leyes y códigos del país. Desde esta perspectiva, la solución del problema estaría en tipificar la violencia de género para favorecer su denuncia y la sentencia, pero también en incentivar el reconocimiento de las personas como sujetos con derechos.

La cuarta matriz es la de seguridad ciudadana, que surge con dos vertientes. Por un lado, está la idea del uso seguro del espacio público (Carrión 2008) y, por otro lado, el reconocimiento de otras violencias de género que suceden en el espacio público (Torres 2008; Segura 2006). Las soluciones, además de fomentar la utilización del espacio público de manera segura, establecen la tipificación y denuncia de ciertos tipos de violencia como el acoso sexual callejero.

Finalmente he relacionado investigaciones que utilizan la noción de prácticas disciplinares para explicar la violencia de género y de allí se desprende la última matriz (Foucault 1996). En esta matriz hay menos énfasis en las soluciones, pero se puede pensar que estas apuntan hacia cambios profundos en las prácticas y discursos sobre lo que implica ser mujer y hombre.

Al analizar las políticas locales (Ordenanza 42 de 2000; Ordenanza 286 de 2009; Ordenanza 235 de 2012) y las metodologías de los servicios municipales de Quito (MDMQ 2004, 2011), concluyo que unas matrices se han silenciado y otras se han acentuado. La matriz de la sexualidad –así como aquellos aspectos de la matriz de la salud que apostaban por las libertades sexuales– ha sido silenciada. Se ha acentuado el abordaje de los derechos humanos enmarcados en el acceso a la justicia. De la matriz seguridad se ha recogido una nueva conceptualización de la violencia de género y se han desprendido un par de campañas contra el acoso sexual callejero; se apunta que la solución del problema recae en la tipificación de ciertas violencias y en la denuncia. Por último, la matriz que alude a la violencia de género como práctica disciplinar no ha dejado huellas en los servicios y normativas locales.

Concluyo que un efecto de los acentos puestos en las políticas locales es reacomodar lo público a lo privado. La construcción del problema desde lo legal abrió posibilidades para que las personas se reconozcan como sujetos de derechos. Sin embargo, esta trama circunscribe la solución en lo judicial con un doble efecto, como lo indican Begoña Marugán y Cristina Vega (2002), ya que mediante las acciones judiciales la solución a la violencia de género se limita a la denuncia y la responsabilidad de realizarla recae sobre quienes reciben la violencia. El problema parece resolverse –o incluso disolverse– en una boleta de protección y una sentencia, en el mejor de los casos.

De acuerdo con lo expuesto, un hallazgo fundamental de este estudio es que las matrices de derechos humanos y de seguridad, al abordar la violencia de género desde el ámbito criminal, no han conllevado una modificación profunda de las concepciones patriarcales, sino más bien han tendido a mantener el *statu quo*. Esto no significa que las normativas sean innecesarias, sino que los efectos de esos procesos resultarían ir a contracorriente de los planteamientos feministas. El proceso de construcción de la violencia de género como problema social desde los feminismos implicó trasladar a la esfera pública algo que había permanecido en el ámbito privado. Sin embargo, en el caso de Quito, al cabo de unos años de institucionalización de la prevención y atención a la violencia de género, enfatizando lo legal, la tendencia ha sido la opuesta: se ha ido acomodando lo público a lo privado. Es decir que las académicas feministas en Quito desde 1980 bregaron por sacar a la luz una violencia que había sido confiscada al ámbito privado. Su apuesta fue construirla como un problema de orden social y que fuera más allá de las explicaciones individuales –tales como la patologización–, y que se lo comprendiera como un mecanismo patriarcal de construcción de nuestras subjetividades como mujeres u hombres. Sin embargo, al judicializarla se vuelve al ámbito de lo privado al pretender encontrar la solución en la denuncia, en la cual intervienen una víctima y un victimario.

Mi apuesta política y teórica es que en este momento nuevos sentidos eclosionan en voces que aún no han sido escuchadas en los servicios y en las leyes. La sexualidad ha sido retomada por las feministas en las calles.<sup>11</sup> Es necesario desenterrar y cargar de nuevos sentidos aquellas voces que explicaron la violencia de género desde la sexualidad, la corporeidad y la división sexual del trabajo; sustentar nuestras apuestas teóricas y prácticas en la necesidad de modificar concepciones y prácticas; y construir nuevos masculinos y femeninos, pactos de honor, relaciones personales e institucionales liberadoras. Es clave descolonizar y *despatriarcalizar* nuestras viejas comprensiones y seguir construyendo espacios de palabra y reflexión compartida que den sustento a nuevas estrategias de cambios. Parece que el terreno feminista en las calles y la academia es propicio, pese a que no resultará fácil en el compás conservador en el que transcurren nuestros días.

11 La Marcha de las Putas y la Coordinadora Política Juvenil, entre otras organizaciones feministas bregan por posicionar el tema de las libertades sexuales.

## Bibliografía

- Álvarez, Sonia. 1999. "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO Boom". *International Feminist Journal of Politics* 1 (2): 181-209.  
DOI: 10.1080/146167499359880
- Araujo, Kathya y Mercedes Prieto. 2008. "Introducción". *Estudios sobre sexualidades en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Araujo, Kathya, Virginia Guzmán y Amalia Mauro. 2000. "El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas". *Revista de la CEPAL* 70: 133-145.
- Arboleda, María. 1987. "Violencia sexual y poder". En *Siete pecados capitales: derechos humanos en el Ecuador. Informe especial*, editado por Alberto Luna Tobar, 110-128. Quito: El Conejo.
- Arboleda, María, Lola Gutiérrez y Tania López. 2012. *Levantando el velo: estudio sobre acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador*. Quito: ONU Mujeres / AMUME / AECID.
- Ardaya, Gloria y Miriam Ernst. 2000. *Imaginario urbano y violencia intrafamiliar*. Quito: CEPAM.
- Ayala, Alexandra. 1987. "Damos vida exigimos vivir". *Mujer/Fempres* 69: 4-5.
- Betancourth, Zaida. 2010. "Las paradojas de la explotación sexual. Estudio de caso: Centro Histórico de Quito (Ecuador)". Tesis para Maestría en FLACSO Ecuador.
- Breilh, Jaime. 1996. *El género entrefuegos: inequidad y esperanza*. Quito: CEAS.
- Brown, Wendy. 2004. "The Most We Can Hope For... Human Rights and the Politics of Fatalism". *The South Atlantic Quarterly* 103 (2/3): 451-463.
- Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Mujeres fragmentadas: identidad y violencia de género*. Quito: CEPLAES.
- Camacho, Gloria, Katty Hernández y Verónica Redrobán. 2010. *Las comisarias de la mujer. ¿Un camino hacia la justicia?* Quito: CEPLAES.
- Carcedo, Ana. 2010. *Femicidio en Ecuador*. Quito: Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.
- Carrión, Fernando. 2012. "Barrios seguros para las mujeres". *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 11: 33-42.
- \_\_\_\_\_. 2008. "El espacio de la violencia de género". En *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*, editado por Jenny Pontón y Alfredo Santillán, 79-80. Quito: FLACSO Ecuador / MDMQ.
- Carrión, Poema. 2009. "Incesto: del silencio verdugo al testimonio victimario. El caso de las niñas y niños en el proceso penal". *Flor de Guanto* 1.

- Castro, Roberto y Florinda Riquer. 2003. "La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos". *Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro* 19 (1): 135-146.
- Cordero, Tatiana y Gloria Maira. 2011. *Femicidio en la prensa escrita. Una visión desde lo local. Informe final de investigación*. Quito: Comisión de Transición del CONAMU.
- \_\_\_\_\_. 2001. *A mí también... Acoso y abuso sexual en colegios del Ecuador. Discursos opuestos y prácticas discriminatorias*. Quito: CONAMU / Corporación Promoción de la Mujer / Taller de Comunicación Mujer.
- Cordero, Tatiana y Montserrat Sagot. 2001. *Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes*. Quito: Corporación Promoción de la Mujer / Taller Comunicación Mujer.
- Cuvi, María. 2003. "El lugar de las mujeres en una sociedad en crisis". En *Modernización del Estado, crecimiento económico y reducción de la pobreza*, editado por el Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ, 65-82. Managua: Servicios Gráficos.
- Cuvi, María y Laura Buitrón. 2006. *Pensamiento feminista y escritos de mujeres en el Ecuador: 1980-1990. Bibliografía anotada*. Quito: UNIFEM / UNICEF.
- Cuvi, María y Alexandra Martínez. 1994. *El muro interior*. Quito: CEPLAES / Abya-Yala.
- Cuvi, María, Amalia Mauro, Uca Silva y Silvia Vega. 1989. *Violencia de género en la relación doméstica de pareja*. Quito: CEPLAES.
- Deere Carmen Diana, Jennifer Twyman y Jackeline Contreras. 2014. "Género, estado civil y la acumulación de activos en el Ecuador: una mirada a la violencia patrimonial". *Eutopía* 5: 93-119.
- De Miguel, Ana. 2008. "La violencia contra las mujeres. Tres momentos en la construcción del marco feminista de interpretación". *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política* 38: 129-137.
- El Comercio*. 2015a. "97 denuncias de acoso en buses se presentaron en el primer trimestre de 2015", 20 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 2015b. "Ecuador premiado por sus políticas para alcanzar la igualdad de género", 24 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2015c. "ENIPLA pasa a llamarse Plan Familia Ecuador", 28 de febrero.
- El Universo*. 2011. "Sin acoso sexual callejero", 7 de octubre.
- Estrella, Santiago. 2015. "Alexis Mera: el Estado debe enseñar a la mujer a postergar su vida sexual". *El Comercio*, 16 de marzo.
- Facio, Alda. 2003. "Hacia otra teoría crítica del derecho". En *Las fisuras del patriarcado, reflexiones sobre feminismo y derecho*, editado por Gioconda Herrera, 15-44. Quito: FLACSO Ecuador.
- Falú, Ana. 2009. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: Red Mujer / Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.
- Falú, Ana y Olga Segovia, eds. 2007. *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

- Ferraro, Kathleen. 1996. "The Dance of Dependency: A Genealogy of Domestic Violence Discourse". *Hypatia* 11 (4): 78-91.
- Foucault, Michel. (1975). 1996. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones Piqueta.
- Garay, Ana, Lupicinio Íñiguez y Luz Ma. Martínez. 2005. "La perspectiva discursiva en psicología social". *Subjetividad y procesos cognitivos* 7: 105-130.
- García, Ramiro. 2014. "¿Ideología de género?" *El Universo*, 6 de enero.
- Hacking, Ian. 2001. *¿La construcción social de qué?* Barcelona: Paidós.
- Heise, Lori L., Alanagh Raikes, Charlotte Watts y Anthony Zwi. 1994. "Violence Against Women: A Neglected Public Health Issue in Less Developed Countries". *Social Science & Medicine* 39 (9): 1165-1179.
- Haraway, Donna. (1991) 1999. "Las promesas de los monstruos: una política regeneradora para otros inapropiados/bles". *Política y Sociedad* 30: 121-163.
- Haraway, Donna. (1991) 1995. *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Herrera, Gioconda. 2001. "Bibliografía temática". En *Antología de género*, editado por Gioconda Herrera, 61-75. Quito: FLACSO Ecuador.
- Irigaray, Luce. 1985. "El cuerpo a cuerpo con la madre". Acceso el 30 de abril de 2015. <http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/elcuer1193.pdf>
- Izquierdo, María Jesús. 1998. "Los órdenes de la violencia: especie, sexo y género". En *El sexo de la violencia. Género y cultura de la violencia*, editado por Fisas Vincenç, 1-26. Barcelona: Icaria.
- Jácome, Nelly. 2003. "Estudio cultural de la práctica jurídica en las comisarías de la Mujer y la Familia". Tesis para Maestría en FLACSO Ecuador.
- León, Guadalupe. 1995. *Del encubrimiento a la impunidad: diagnóstico sobre la violencia de género*. Quito: CEIME.
- Maira, Gloria. 1999. "La violencia intrafamiliar: experiencia ecuatoriana en la formulación de políticas de atención en el sector salud". *Revista Panamericana de Salud Pública* 5 (4/5): 332-337.
- Marcos, Natalia y Tatiana Cordero. 2009. "Situación de las mujeres lesbianas y trans en Ecuador". Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Informe Sombra. Acceso el 30 de marzo de 2015. <http://www.tcmujer.org/index.php/publicaciones>
- Marugán, Begoña y Cristina Vega. 2002. "Gobernar la violencia: apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado". *Política y Sociedad* 39 (2): 415-435.
- Millet, Kate. (1969). 2010. *Política sexual*. Madrid: Cátedra.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). 2011. *Actualización metodológica del área de violencia intrafamiliar, violencia de género, maltrato infantil de los centros de Equidad y Justicia*. Quito: MDMQ.

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). 2004. *Hacia puerto. Sistematización de la experiencia del Centro de Apoyo Integral a la Mujer y la Familia "Las Tres Manueles"*. Quito: MDMQ.
- Orellana, Beatriz. 2000. *La justicia presa. Investigación de la violencia en la administración de justicia*. Cuenca: Corporación Mujer a Mujer / CEPAM.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1994. *Conferencia interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. Belem do Pará: ONU.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Conferencia mundial de derechos humanos*. Viena: ONU.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Conferencia mundial del decenio de las Naciones Unidas para la mujer*. Copenhague: ONU.
- \_\_\_\_\_. 1979. "Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación con la mujer". Acceso el 30 de marzo de 2015.  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>
- \_\_\_\_\_. 1975. *Conferencia mundial por el año internacional de la mujer*. México: ONU.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1999. *Violencia contra las mujeres. La ruta crítica*. Quito: OPS.
- Ortega, Enma y Lola Valladares. 2007. *Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el DMQ*. Quito: MDMQ.
- Paillacho, Marcia. 2011. "La boleta de auxilio en el entorno familiar de las mujeres violentadas". Tesis para Maestría en FLACSO Ecuador.
- Pequeño, Andrea. 2009. "Vivir violencia, cruzar los límites. Prácticas y discursos en torno a la violencia contra mujeres en comunidades indígenas de Ecuador". En *Participación y políticas de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos recientes*, compilado por Andrea Pequeño, 147-168. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Pontón, Jenny. 2009. "Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada". *Ciudad Segura* 31: 4-9.
- Porras, María Fernanda. 2011. "Incesto y violencia de género en Quito". Tesis para Maestría en FLACSO Ecuador.
- Rodas Morales, Raquel. 2007. "Muchas voces, demasiados silencios. Discursos de las lideresas del movimiento de mujeres del Ecuador". En *Las propias y los ajenos. Miradas críticas sobre los discursos del movimiento de mujeres del Ecuador*, editado por Raquel Rodas Morales. Quito: ACDI / CONAMU / Abya-Yala.
- Rodríguez, Lilia. 1998. "Conceptualización de género, violencia y salud". En *Género, violencia y salud*, editado por MDMQ / UNFPA, 3-16. Quito: MDMQ / UNFPA.
- Salgado, Judith. 2008. *La reapropiación del cuerpo. Derechos sexuales en Ecuador*. Quito: UASB / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional.
- Segura Villalva, Maritza. 2006. "La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana?" *Ciudad Segura* 9: 4-9.

- Silva, Uca. 1988. “Lo demás es silencio: la mujer en la crónica roja”. *Cuadernos de la Mujer* 5: 1-24.
- Stølen, Kristi Anne. 1987. *A media voz*. Quito: CEPLAES.
- Torres, Andreina. 2012. “La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004”. En *Violencia y seguridad ciudadana. Algunas reflexiones*, editado por Andreina Torres, 33-104. Quito: FLACSO / IDRC / CRDI.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza”. *Policy Paper. FES-ILDIS Ecuador* 7.
- \_\_\_\_\_. 2008. “Violencias de género en la calle: entre el empirismo y la subjetividad”. En *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*, compilado por Jenny Pontón y Alfredo Santillán, 81-97. Quito: FLACSO Ecuador.
- Troya Fernández, Pilar. 2007. “Discursos sobre ciudadanía del movimiento de mujeres de Ecuador a fines de los 90”. Tesis para Maestría en FLACSO Ecuador.
- Valladares, Lola. 2004. “Género y derechos humanos”. *Aportes Andinos* 12.
- Vega Ugalde, Silvia. 2004. “Movimiento de mujeres: ¿cuál es el ‘nuevo momento?’”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político* 1: 70-77.
- Vega, Silvia y Rosario Gómez. 1993. “La violencia contra la mujer en la relación doméstica: la más callada y frecuente violación de los derechos de las humanas”. *Las mujeres y los derechos humanos en América Latina*. Lima: Red Entre Mujeres.
- Zamora, Paúl. 2014. “El semestre legislativo tuvo rostro femenino”. *El Comercio*, 2 de enero.

## Documentos

### *Legislación ecuatoriana*

Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia. Ley 103. Registro Oficial 839 del 11 de diciembre de 1995.

Código Orgánico Integral Penal (COIP). Registro Oficial 180 del 10 febrero de 2014.

### *Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)*

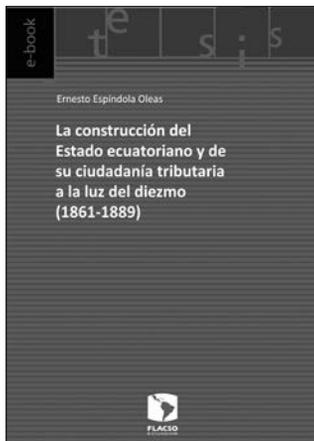
Ordenanza Metropolitana 235. 2012. Que establece las políticas hacia la erradicación de la violencia basada en género en el Distrito Metropolitano de Quito, 24 de abril.

Ordenanza Metropolitana 286. 2009. De institucionalización de los centros de Equidad y Justicia del Distrito Metropolitano de Quito, 29 de enero.

Ordenanza Metropolitana 42. 2000. Que establece las políticas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el Distrito Metropolitano de Quito, 21 de noviembre.

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Tesis

---

**La construcción del Estado ecuatoriano  
y de su ciudadanía tributaria a la luz  
del diezmo (1861-1889)**

---

Ernesto Espíndola Oleas

---

FLACSO Ecuador, 2016

---

Libro digital

Premoderno y de origen eclesiástico, el diezmo en Ecuador pervivió hasta 1889, cuando fue sustituido por impuestos (predial y por exportación de cacao). En esta obra, Ernesto Espíndola evidencia que entre 1861 y 1889, conservadores y liberales mantuvieron una confrontación en torno a la pertinencia de este tributo. Dichas disputas estuvieron enmarcadas por la relación conflictiva entre un Estado en proceso de “modernización” y una ciudadanía republicana en construcción.

En esta obra, el autor visibiliza el rol de los “subalternos” en la formación del Estado y de una ciudadanía tributante, un factor que operó a la par del proyecto de las élites y sus intereses. En el análisis se recupera la voz de campesinos indígenas libres en Chimborazo, quienes interpusieron demandas por el cobro abusivo del diezmo. Igualmente se ofrece extractos de los debates parlamentarios de la época.

# Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos

*Fairtrade, Food Security and Globalization: Building Alternative Food Systems*

*Comércio justo, segurança alimentar e globalização: construindo sistemas alimentares alternativos*

Martin Calisto Friant

Fecha de recepción: octubre de 2015

Fecha de aceptación: febrero de 2016

## Resumen

Este ensayo examina las políticas y prácticas de la certificación de comercio justo (*fairtrade*) con el fin de evaluar si este sistema de comercio alternativo puede contribuir con soluciones innovadoras a la seguridad alimentaria mundial. Para ello, se examina en primer lugar los principales retos y problemas a los que se enfrenta el sistema alimentario mundial. En segundo lugar, se explora la historia, visión y estándares de certificación del sello *fairtrade*. En tercer lugar, se evalúan los efectos de *fairtrade* sobre la calidad de vida de los pequeños agricultores del sur global para entender las fortalezas y debilidades de este sistema de certificación. En cuarto lugar, se analiza si, y en qué forma, el sistema *fairtrade* podría contribuir a la seguridad alimentaria mundial. Para concluir, este ensayo sugiere que el mayor valor de *fairtrade* no reside en su sello de certificación, sino más bien en sus principios sociales y ambientales. De hecho los estándares de *fairtrade* tienen el potencial de inspirar políticas internacionales que podrían conducir a una transformación sostenible del sistema alimentario mundial.

*Descriptores:* comercio justo; agricultura orgánica; agroecología; seguridad alimentaria; soberanía alimentaria; políticas alimentarias internacionales; sistemas alimentarios alternativos; economía social y solidaria.

## Abstract

This article examines the politics and practices of Fairtrade certification in order to assess whether this alternative trading system could contribute to innovative solutions for global food security. The analysis begins by assessing the main challenges and problems characterizing the contemporary global food system. It then explores the history, vision and certification standards of the Fairtrade label. In the third section, the results of the impact studies of Fairtrade certification on producer livelihoods are discussed, analyzing the various strengths and weaknesses. Finally the article ana-

---

**Martin Calisto Friant.** Licenciado en Ciencias Políticas y Estudios de Desarrollo Internacional por la Universidad McGill, Canadá. Magíster en Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad College de Londres, Inglaterra y Magíster en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Melbourne, Australia. Actualmente es presidente de la Fundación Terrasapiens que trabaja para salvaguardar los derechos de la naturaleza en Ecuador y la región andina.

✉ [martin.calisto.fr@gmail.com](mailto:martin.calisto.fr@gmail.com)

lyzes whether, and how, the Fairtrade system could positively contribute to improving global food security. To conclude this paper argues that the greatest strength of Fairtrade is not the certification mechanism itself but rather the social and environmental principles it represents. Fairtrade standards could serve to inform broader international policies, which could lead to a sustainable transformation of the global food system.

*Keywords:* fairtrade; organic agriculture; agro ecology; global food security; food sovereignty; international food policy; alternative food systems; social and solidarity economy.

### Resume

Este ensaio examina as políticas e práticas da certificação de comércio justo (*fair trade*) com o objetivo de avaliar se o sistema de comércio alternativo pode contribuir com soluções inovadoras à segurança alimentar mundial. Para tanto, examina-se em primeiro lugar os principais desafios e problemas que enfrenta o sistema alimentar mundial. Em segundo lugar, explora-se a história, visão e padrões de certificação do selo *fair trade*. Em terceiro, são avaliados os efeitos do *fair trade* sobre a qualidade de vida dos pequenos agricultores do sul global para entender as fortalezas e debilidades deste sistema de certificação. Em quarto lugar, analisa-se se, e em que forma, o sistema *fair trade* poderia contribuir à segurança alimentar mundial. Para concluir, este ensaio sugere que o maior valor de *fair trade* não reside no selo de certificação, se não mais bem em seus próprios princípios sociais e ambientais. Na verdade, os padrões de *fair trade* têm o potencial de inspirar políticas internacionais que poderiam levar a uma transformação sustentável do sistema alimentar internacional.

*Descritores:* comércio justo; agricultura orgânica; agroecologia; segurança alimentar; soberania alimentar; políticas alimentares internacionais; sistemas alimentares alternativos; economia social e solidária.

El sistema alimentario mundial atraviesa un momento crítico. Se enfrenta a un doble desafío tanto en términos de equidad social como de sostenibilidad ambiental. De hecho, 842 millones de personas sufren de desnutrición crónica y 2 mil millones de personas sufren de malnutrición (De Schutter 2014). Esto sucede a pesar de que la producción actual de alimentos podría proveer las necesidades de toda la población mundial y de que el 35% de los adultos tiene sobrepeso (Garnett 2013). Además, las técnicas de la agricultura industrial causan graves impactos ambientales que amenazan las bases ecológicas del sistema alimentario (Lobao y Stofferahn 2008). La agricultura es una de las principales contribuyentes al cambio climático, a la deforestación, a la degradación del suelo, al agotamiento del agua y a la pérdida de biodiversidad (Freibauer et al. 2011). Mientras que los servicios ecosistémicos necesarios para la producción de alimentos son devastados por la agricultura industrial, el sistema alimentario mundial tiene que alimentar a una población creciente que llegará a 9 mil millones de habitantes en el año 2050 (Godfray et al. 2010). Una transformación urgente es por lo tanto crucial para asegurar la sostenibilidad social y ambiental del sistema de distribución y producción alimentaria (Biel 2014). El futuro del siglo XXI dependerá de la capacidad para resolver este desafío.

Este artículo examina las políticas y prácticas de *fairtrade*<sup>1</sup> con el fin de evaluar si este sistema de comercio alternativo puede aportar soluciones innovadoras a esta crisis. Pocas soluciones prácticas a este problema han sido propuestas hasta el momento, ya que la mayoría de ellas carece de visión o viabilidad (Godfray et al. 2010). Por otra parte, *fairtrade* es una propuesta única que ha sido capaz de crear un sistema alimentario alternativo mediante la imposición de estrictas normas sociales y ambientales, sin comprometer su éxito económico (Reed 2012; Reynolds 2012). Aunque *fairtrade* tiene varias limitaciones (Mohan 2010; Marston 2013; Naylor 2014), es útil examinar este sistema para evaluar si sus prácticas podrían marcar el camino hacia una transformación sostenible del sistema alimentario. Ha habido un debate académico creciente alrededor de *fairtrade* y la mayoría de la literatura consiste en estudios de caso sobre el impacto del comercio justo para los agricultores del tercer mundo (Shreck 2005; Reynolds et al. 2007; Jaffee 2007; MacDonald y Marshall 2010; Valkila y Nygren 2010; Linton 2012; Valiente-Riedl 2013). Sin embargo, prácticamente ninguna investigación ha examinado los vínculos entre *fairtrade* y la seguridad alimentaria mundial.

Este artículo primero evalúa los desafíos que enfrenta el sistema alimentario mundial y presenta la historia y visión de *fairtrade*. Segundo, revisa los impactos de *fairtrade* para los pequeños productores certificados, con el fin de analizar si podría contribuir a una transformación sostenible del sistema mundial de alimentos a nivel global. Concluye argumentando que, si bien los resultados directos de *fairtrade* son mixtos, este sistema tiene muchas lecciones que ofrecer en la creación de un sistema alimentario más social y ambientalmente sostenible. En el fondo, la contribución más importante de *fairtrade* para la seguridad alimentaria mundial no reside en su marca de certificación, sino en sus principios, una vez traducidos en políticas alimentarias nacionales e internacionales.

A lo largo de este artículo, se adoptará un análisis basado en el marco teórico de la ecología política, debido a que esta postura ontológica multidisciplinaria permite investigar el conjunto de factores ambientales, sociales, políticos y económicos que influyen en este tema.

## Evaluando los desafíos del sistema alimentario mundial

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proponían reducir la proporción global de personas desnutridas al menos en 12% a finales de 2015. Sin embargo, está claro que este objetivo no se cumplirá, ya que alrededor del 14% de la población

1 A lo largo del artículo, el término *fairtrade* se utilizará para referirse a la marca de certificación específica de la organización *Fairtrade International* (FLO), mientras que “comercio justo” se utilizará para referirse al movimiento de comercio justo en general, incluyendo todos sus diversos principios, agrupaciones y organismos.

mundial sigue sufriendo de desnutrición, mientras que alrededor del 29% todavía sufre de malnutrición (De Schutter 2014; UN 2015, 21). Una combinación de cinco factores principales puede explicar por qué el hambre y la inseguridad alimentaria siguen siendo preocupaciones importantes en un siglo en el que los seres humanos tienen la capacidad de enviar robots a explorar la superficie de otros planetas.

En primer lugar, la alta volatilidad de los precios de los alimentos ha afectado seriamente la capacidad de la ciudadanía más pobre para sostener sus necesidades nutricionales (George 2010). La especulación en el mercado financiero y la liberalización del comercio de productos alimentarios ha llevado a una situación en la que los precios de los alimentos son artificialmente altos e inestables (Carolan 2013). Los biocombustibles son también una de las principales razones para esta volatilidad y han sido responsables de hasta el 75% del reciente aumento de precios de los alimentos (Lawrence et al. 2013). Jean Ziegler, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la alimentación de 2000 a 2008, ha calificado la producción de biocombustibles incluso como un “crimen contra la humanidad” debido a que quita comida de la boca de la gente para alimentar automóviles (2011). Lo más grave es que varios estudios han demostrado que los biocombustibles, desarrollados para luchar contra el cambio climático, en realidad producen hasta un 70% más gases de efecto invernadero que los combustibles fósiles (George 2010, 123).

En segundo lugar, la destrucción del medio ambiente y la degradación del suelo causada por la agricultura industrial ha reducido significativamente la fertilidad y los rendimientos agrícolas (Garnett 2013). El uso insostenible de técnicas de monocultivo a gran escala, de maquinaria pesada, fertilizantes y pesticidas químicos ha llevado a niveles severos de salinización, acidificación y erosión del suelo (Lawrence et al. 2013). Con el 24% de las tierras de cultivo mundial identificadas como degradadas, este fenómeno se ha convertido en un problema sistémico para la producción de alimentos, lo que resulta en una pérdida significativa de rendimientos (Freibauer et al. 2011, 34). La agricultura industrial también contamina y agota las fuentes de agua de las que depende, lo que debilita aún más el potencial productivo del sistema alimentario (HLPE 2015; Foley et al. 2011). Por otra parte, los grandes monocultivos industriales son una de las principales causas de deforestación y han reducido críticamente la biodiversidad del planeta (Shiva 2008). Esta pérdida de biodiversidad, incluyendo de la agrobiodiversidad, contribuye directamente a la inseguridad alimentaria, ya que limita la diversidad de nutrientes disponibles para las necesidades humanas y reduce los rendimientos agrícolas al restringir la resiliencia y adaptabilidad del sistema alimentario (FAO y PAR 2011; Lang y Barling 2012; IFAD 2014).

La agricultura produce ahora un 30% a 35% de todas las emisiones globales de gases de efecto invernadero (Foley et al. 2011). La agricultura no solo es uno de los principales contribuyentes al cambio climático en el mundo, también es uno de los sectores económicos que será más gravemente afectado por sus impactos. De hecho,

el cambio climático debilita aún más las bases ecológicas del sistema alimentario, ya que reduce la predictibilidad de los patrones climáticos y aumenta la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos (De Schutter 2014). Desastres naturales recurrentes como sequías, inundaciones y huracanes desestabilizan los rendimientos globales causando una disminución de la productividad mundial. Los precios internacionales de alimentos serán entonces cada vez más volátiles (Lawrence et al. 2013).

En suma, este escenario ambiental dará lugar a importantes crisis alimentarias que pondrán en serio peligro el futuro de la seguridad alimentaria mundial (Garnett 2013). El Panel Intergubernamental del Cambio Climático de la ONU (IPCC, por sus siglas en inglés) ha estimado que el cambio climático llevará a un aumento en el número de personas desnutridas de 40 a 170 millones (McMichael y Scheider 2011).

En tercer lugar, el sistema alimentario mundial se caracteriza por relaciones comerciales altamente desiguales entre los países del norte global y del sur global (Carolan 2013). En particular, los subsidios agrícolas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) causan incalculables daños a los pequeños agricultores. Se ha estimado que estos subsidios (incluyendo los pagos directos en Estados Unidos y la política agrícola común de la Unión Europea) suman un total de 365 mil millones de dólares anuales, lo que representa más del doble de toda la asistencia oficial para el desarrollo entregada en 2014 (Carolan 2011, 193). Esta situación ha afectado gravemente los medios de subsistencia de los agricultores del tercer mundo que no pueden competir frente a productos altamente subsidiados del hemisferio norte. Millones de campesinos pobres incluso han tenido que abandonar sus tierras y millones más se han quedado sin recursos suficientes para sostener las necesidades nutricionales de sus familias. Por otra parte, los países en desarrollo no han podido proteger a sus agricultores con subsidios o aranceles de importación debido a que las condiciones de los “programas de ajuste estructural” y los “acuerdos de libre comercio” neoliberales les han obligado a mantener mercados “abiertos” (Millstone 2010). La contradicción entre las políticas impuestas por el occidente y las que practica son manifiestamente injustas y han afectado de manera desproporcionada a la ciudadanía más vulnerable del planeta (Ziegler 2011).

En cuarto lugar, la fuerte integración vertical y horizontal de los mercados alimentarios mundiales ha creado condiciones altamente monopólicas (Carolan 2011). Seis compañías controlan el 66% de las ventas de semillas a nivel mundial y el 76% de las ventas globales de agroquímicos (ETC Group 2013, 3). Cuatro empresas controlan entre el 75% y 90% del comercio mundial de cereales y oleaginosas (SAC 2012, 3). Las 100 principales empresas de fabricación de alimentos controlan 77% del mercado mundial de alimentos y bebidas procesadas (ETC Group 2011, 39). Por otra parte, los 100 principales supermercados mundiales controlan el 35% de las ventas globales de alimentos y un par de estas empresas tienden a monopolizar los mercados de distri-

bución dentro de cada país (ETC Group 2008, 46). Esta concentración mundial del mercado alimentario en todos los sectores, desde la producción hasta el procesamiento, el comercio y la distribución, ha permitido que algunas empresas obtengan una considerable capacidad de control de precios. Esto permite esencialmente que las empresas distribuidoras y comerciales reduzcan los precios entregados al productor, mientras que aumentan los precios para el consumidor (Carolan 2011). Por encima de esto, el enorme poder de compra que ejercen los comerciantes de granos transnacionales, los procesadores de alimentos y los supermercados les ha permitido imponer estrictos estándares de calidad. Con estos estándares arbitrarios, a menudo puramente estéticos, resulta cada vez más difícil para los pequeños productores del sur global acceder a los mercados de alto valor en el norte global (De Schutter 2009). Por la falta de acceso a estos mercados —y frente a los precios de venta al productor, reducidos artificialmente—, los pequeños agricultores pierden un porcentaje importante de sus ingresos y se vuelven más vulnerables frente a las crecientes crisis alimentarias (Carolan 2013). Esta estructura monopólica ha contribuido en gran medida al aumento en los rangos de los que viven en condiciones de inseguridad alimentaria en el mundo.

En quinto lugar, la dieta occidental, basada en el consumo excesivo de carne y productos lácteos, ha provocado una desviación de la producción de alimentos para la alimentación animal (Garnett 2013). Esta dieta es tan insostenible que el 75% de las tierras agrícolas del mundo (y el 30% de la superficie del planeta) se utilizan ahora para la alimentación animal o el pastoreo de animales (Foley et al. 2011). La carne consume así el 40% de la producción mundial de cereales y las dietas a base de carne consumen 10 veces más granos y 100 veces más agua que las dietas vegetarianas (Godfray et al. 2010, 817). La tierra y los alimentos, que podrían alimentar a la ciudadanía más vulnerable del planeta, se usan entonces para la industria de la carne, causando una escasez artificial de productos alimenticios y un aumento de los precios alimentarios. Con la transición nutricional de las economías emergentes hacia patrones de consumo occidentales, este problema se vuelve sistémico y afecta seriamente la capacidad de las personas más pobres para alimentar a sus familias (Godfray et al. 2010).

Estos cinco factores demuestran hasta qué punto nuestro sistema alimentario se caracteriza por una distribución altamente desigual que beneficia a los sectores más ricos de la economía global, mientras que disminuye la capacidad de los sectores más pobres para sostener sus necesidades nutricionales (Millstone 2010). Resulta paradójico que nuestro sistema alimentario ahora produzca suficiente para sostener una población mundial de 12 a 14 mil millones de habitantes y que sin embargo 2 mil millones de personas sigan sufriendo de malnutrición (De Schutter 2014; UNCTAD 2013, iii).

Estos cinco factores también señalan otra importante contradicción del sistema alimentario que hará de la seguridad alimentaria un creciente problema en el futuro. En efecto, la agricultura causa impactos ambientales que amenazan seriamente los

servicios ecosistémicos necesarios para la producción de alimentos. Esto está sucediendo en un momento en el que el sistema tendrá que sostener las demandas de una población mundial cada vez mayor y más exigente.

Para solventar los problemas sociales y ambientales descritos, es imprescindible una reestructuración completa del sistema alimentario actual. Se necesita mayor investigación para encontrar formas de garantizar tanto la sostenibilidad ambiental del sistema de producción de alimentos como la equidad social del sistema de distribución de los mismos. El futuro del siglo XXI depende de la capacidad para resolver este dilema. Ahora que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han propuesto terminar por completo con la malnutrición para el año 2030, la necesidad de soluciones concretas a este desafío es cada vez más latente. La siguiente sección examinará el sistema de certificación *fairtrade*, para descubrir si este modelo alternativo puede proporcionar soluciones innovadoras a la crisis social y ambiental.

## ¿Qué es el comercio justo?

El movimiento de comercio justo comenzó en la década de 1960 con unos pocos comerciantes minoristas especializados y organizaciones no gubernamentales (ONG), como las tiendas *Oxfam* en Reino Unido y *Thousand Villages* en América del Norte (Linton 2012). Estas organizaciones de comercio alternativo (OCA) emprendían prácticas de comercio justo “informalmente” mediante la compra a productores del tercer mundo a precios justos y el apoyo a su desarrollo socioeconómico (Hudson et al. 2013). El comercio justo creció rápidamente en popularidad durante el inicio del período neoliberal entre 1980 y 1990, ya que los agricultores perdieron el apoyo del Estado y buscaron otras formas de estabilizar sus ingresos (Jaffee 2007). Este período neoliberal también dio lugar a un aumento en la deslocalización de empresas que se trasladaron a países del tercer mundo con laxas normas sociales y ambientales (Knapp 2010). Con la expansión de las tecnologías de transporte y comunicación, estas desigualdades mundiales se hicieron cada vez más visibles. En suma, estos factores permitieron que las personas del hemisferio norte tomaran conciencia de la pobreza y la destrucción ambiental generada por la globalización capitalista (Valiente-Riedl 2013). El comercio justo, por lo tanto, surgió como una respuesta a los nefastos efectos humanos y ecológicos del libre comercio, buscando crear una alternativa justa y sostenible a la globalización neoliberal (Hudson et al. 2013).

En un principio, las OCA basaron sus credenciales como comercializadoras de “comercio justo” sobre simples relaciones de confianza tanto con sus clientes como con sus productores (Linton 2012). En la década de 1990, las OCA vieron la necesidad de garantizar sus credenciales de “comercializadoras justas” de una manera más formal y legítima. *Fairtrade International* (FLO) fue entonces creada en 1997 como

una ONG coordinadora para reagrupar diversas OCA del mundo entero, unidas para crear una sola marca de certificación que garantizara las credenciales de sus productos (Valiente-Riedl 2013). Así es como nació la distinguible marca de certificación *fairtrade*. Cualquier producto certificado con el sello *fairtrade* garantizaría un estricto conjunto de criterios sociales y ambientales determinados por la junta directiva de 25 ONG (Reed 2012).

El objetivo de la FLO, según lo determinado por su teoría del cambio, es crear “un mundo en el que todos los pequeños productores agrícolas y los trabajadores puedan disfrutar de medios de vida seguros y sostenibles, desarrollar su potencial y decidir sobre su futuro” (FLO 2013a, 5). La FLO pretende concretar esta visión, tanto a través de su marca de certificación *fairtrade*, así como por “el cambio de las políticas y prácticas del comercio internacional mediante el cabildeo y las campañas políticas” (FLO 2013a, 7).

Sobre la base de esta visión, *fairtrade* puede ser visto tanto como un sistema de comercio alternativo como un movimiento social (MacDonald y Marshall 2010). De hecho, la FLO politiza explícitamente las relaciones comerciales neoliberales demostrando los daños sociales y ambientales que producen (MacDonald 2014). La FLO busca así una transformación mundial que dé lugar a un “sistema de comercio global más justo y sostenible” (FLO 2013a, 8). El objetivo final de *fairtrade* es hacer que todo el comercio sea “justo”, poniendo fin a la necesidad de su marca de certificación (Jaffee 2011).

Desde esta visión, los principios de la FLO encuentran fuertes similitudes con las teorías de la economía social y solidaria, las cuales buscan una transformación hacia una economía basada en unidades de producción cooperativas y cadenas de comercio socialmente justas y ambientalmente sostenibles (Coraggio 2011; Guerra 2012).

Mientras que el objetivo de la FLO a largo plazo es una transformación mundial, en el corto plazo podría decirse que la FLO toma ventaja del capitalismo globalizado mediante la venta de su marca de certificación (MacDonald y Marshall 2010). De esta forma, es capaz de incrementar su poder económico y político, certificando productos de gran consumo que a veces son procesados por los mismos agronegocios que critica. Así es como *fairtrade* espera obtener la influencia necesaria para cambiar el capitalismo neoliberal en el largo plazo. Sin embargo, la cooperación con los gigantes de la alimentación es un enfoque riesgoso que ha sido criticado (Shreck 2005; Valkila y Nygren 2010; Jaffee y Howard 2010; Reynolds 2012; Valiente-Riedl 2013; Hudson et al. 2013). Buscando concretar esta estrategia, *fairtrade* tendrá que asegurarse de no perder de vista su objetivo final.

La marca de certificación *fairtrade* ha tenido un fuerte éxito internacional. En 2013, la venta de productos *fairtrade* ascendió a más de 7 mil millones de dólares (FLO 2014a). Esto representó solamente el 0,01% de las ventas totales de la industria de alimentos y bebidas en todo el mundo (Mohan 2010). Sin embargo, las ventas de *fairtrade* han tenido remarcables tasas de crecimiento, subiendo más del 25% anual

entre 1998 y 2013 (Mohan 2010; FLO 2014a). Más de 30 mil productos certificados por *fairtrade* están ahora en venta en 125 países (FLO 2014a).

En total, más de 1,4 millones de agricultores y trabajadores cultivan productos *fairtrade* en 74 países (FLO 2014a). De estos agricultores, el 80% son agricultores de pequeña escala con terrenos de un promedio de 1,6 hectáreas, agrupados en cooperativas agrícolas con un promedio de 288 miembros (FLO 2013b). El 61% de estos productores se encuentra en África y el Medio Oriente; el 21%, en América Latina y el Caribe; y el 18%, en Asia y Oceanía (FLO 2013b).

Con base en estas cifras, es evidente que *fairtrade* ha ganado un considerable alcance internacional. A pesar de representar tan solo una fracción de las ventas mundiales de productos agrícolas, *fairtrade* crece exponencialmente. A continuación, se explica brevemente los criterios de certificación *fairtrade* para tener un mejor entendimiento de la manera en la que la visión y valores de la FLO están garantizados mediante su sello de certificación.

## Los criterios *fairtrade*

Los criterios de certificación *fairtrade* tienen los siguientes componentes principales:

En primer lugar, *fairtrade* elimina los intermediarios obligando a que los comercializadores paguen directamente a los agricultores un precio mínimo (determinado por *fairtrade* para cada producto). Este precio mínimo cubre los costos de producción y permite que los productores mantengan condiciones de vida dignas. Sin embargo, el precio de mercado prevalece cuando está por encima de este mínimo (FLO 2015).

En segundo lugar, además del precio mínimo (o del precio de mercado según cuál sea mayor), los comerciantes deben pagar una prima social a los agricultores que varía entre el 5% y el 15% por encima del precio del mercado. El uso de esta prima social debe ser determinado democráticamente por cada cooperativa de productores. Los productos, que también cuentan con la certificación “orgánico”, obtienen una segunda prima del 10% al 20% por encima del precio de mercado (FLO 2015).

En tercer lugar, los comerciantes deben firmar contratos a largo plazo con los productores y en cada compra deben proporcionarles un crédito de hasta el 60% del valor adquirido (FLO 2015).

En cuarto lugar, los productos de *fairtrade* deben respetar una serie de criterios sociales basados en las convenciones de derechos humanos de la ONU y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos incluyen la equidad de género, la no discriminación, la prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzado, la libertad de asociación y condiciones de trabajo sanas y seguras (FLO 2015).

En quinto lugar, los productos de comercio justo deben respetar una serie de criterios ambientales basados en principios agroecológicos. Incluyen la conservación

de los suelos y del agua, la preservación de la biodiversidad, la gestión integrada de residuos, la protección de áreas protegidas y de áreas con alto valor de conservación, la eficiencia energética y fuertes restricciones en el uso de agroquímicos (FLO 2015).

Para la mayoría de productos agrícolas, solo cooperativas de pequeños productores pueden ser acreditadas como productoras *fairtrade* y así vender sus cultivos en el mercado *fairtrade*. Sin embargo, para frutas, flores, té, verduras y especias, las plantaciones privadas pueden también ser acreditadas como *fairtrade*. Las plantaciones se incluyeron para estos productos, principalmente debido a la naturaleza de su cultivo, sin embargo, la acreditación de las plantaciones privadas ha sido criticada por el incumplimiento de algunos de los principios del comercio justo (Hudson et al. 2013). En cualquier caso, las plantaciones son una minoría de cultivos, ya que solo representan alrededor del 19% de la producción total del productos *fairtrade* (FLO 2013b). Por otra parte, las plantaciones tienen un conjunto adicional de criterios de certificación por encima de los mencionados anteriormente.

En primer lugar, deben conformarse sindicatos de trabajadores controlados democráticamente, con la capacidad de negociar sus salarios y mejorar sus condiciones de trabajo (FLO 2014b). En segundo lugar, estas uniones deben decidir sobre el uso de la prima social *fairtrade*. En tercer lugar, deben mantenerse estrictas condiciones de vida y de trabajo para garantizar el bienestar de trabajadores, trabajadoras y sus familias (incluyendo un salario mínimo digno, acceso al agua potable y saneamiento básico, condiciones de vivienda dignas, licencias por maternidad y vacaciones remuneradas) (FLO 2014b).

## Evaluado los impactos de *fairtrade*

Con base en una revisión de la literatura académica, se examina ahora las fortalezas y debilidades de *fairtrade* en su capacidad de mejorar las condiciones de vida de los agricultores y sus comunidades. Al evaluar el impacto que esta certificación tiene sobre la realidad socioambiental de los productores acreditados, se puede evaluar si *fairtrade* puede realmente proponer soluciones viables a los grandes desafíos que el sistema alimentario enfrenta.

### *Fortalezas*

Uno de los más importantes beneficios de *fairtrade* se debe a los precios más altos y estables que los agricultores reciben por sus productos gracias al precio mínimo garantizado por *fairtrade* y la prima social de *fairtrade* (Laroche y Guittard 2009). Mientras que los precios mínimos garantizados por *fairtrade* no son tan ventajosos cuando los precios internacionales de productos agrícolas se encuentran relativamente altos, el precio mínimo mantiene la estabilidad de los medios de vida de los

agricultores. Por lo tanto, protege a los agricultores de la volatilidad del mercado de productos agrícolas y les permite mantener una calidad de vida mínima, incluso en períodos en los que los precios llegan a niveles precariamente bajos (Linton 2012). Esta estabilidad es muy importante para los agricultores, ya que les permite ahorrar y hacer proyecciones e inversiones a largo plazo. De lo contrario, en años de bajos precios, los agricultores a menudo tienen que endeudarse, buscar trabajo a tiempo parcial fuera de sus tierras o vender un bien preciado o un animal para alimentar a sus familias. En períodos de graves crisis del mercado agrícola, el precio mínimo garantizado por *fairtrade* puede incluso impedir que los agricultores tengan que vender sus tierras y migrar permanentemente a zonas urbanas (Laroche y Guittard 2009).

Un segundo beneficio clave de *fairtrade* es el uso de la prima social en proyectos de desarrollo local que responden a las necesidades y aspiraciones de cada cooperativa. De hecho, elegir, diseñar e implementar democráticamente proyectos comunitarios gracias a la prima social es por sí solo un gran beneficio por el potencial de empoderamiento que tiene para los agricultores (Nelson y Pound 2009).

La prima a menudo se usa en la construcción o la mejora de infraestructura local de salud, educación, transporte o agua corriente (CEVAL 2012). Esto conduce a mejoras en los servicios sociales tanto para los agricultores como para sus comunidades (Vagneron y Roquigny 2011). La prima también se utiliza con frecuencia para formación, capacitación y asistencia técnica a los agricultores con el fin de mejorar sus prácticas de gestión y producción agrícola. Esto conduce a una mayor calidad de productos y a mayores rendimientos, mejorando así los ingresos totales de los agricultores (MacDonald 2014). Capacitaciones para mejorar las técnicas agroecológicas y obtener una certificación orgánica también son bastante comunes y conducen a una mejora adicional en la calidad de su producción y de sus ingresos (Hudson et al. 2013).

Otro notable beneficio de la prima social es que permite que las cooperativas agrícolas proporcionen créditos de bajo interés para sus agricultores y trabajadores. Estos microcréditos son particularmente importantes para los agricultores que regularmente necesitan pequeños préstamos para mantenerse a flote entre los períodos de cosecha o para alimentar a sus familias en caso de malas cosechas (Valiente-Riedl 2013). Por consiguiente, pueden mantener su calidad de vida sin tener que solicitar un préstamo privado a tasas de usurero (Vagneron y Roquigny 2011).

Estudios también han encontrado que *fairtrade* conduce a mejoras en la fuerza y la capacidad de organización de las cooperativas agrícolas (Nelson y Pound 2009). Esto abre la puerta para que las organizaciones agrícolas cooperen y formen redes para alcanzar sus objetivos a largo plazo, lo que lleva a un mejor acceso a los mercados internacionales (CEVAL 2012). *Fairtrade* promueve entonces la entrada en los mercados extranjeros, así como en los concursos internacionales de productos y otras vías de comercialización que mejoran la capacidad de las cooperativas para competir y prosperar en los mercados internacionales (Mohan 2010).

Los agricultores certificados también gozan de un mayor sentido de comunidad y de un empoderamiento democrático. Las cooperativas manejadas de forma democrática no solo unen a los agricultores para las actividades orientadas a la producción. Son formidables vías de movilización para fines políticos y sociales, y permiten que los agricultores tengan una voz tanto a escala nacional como internacional (Valkila y Nygren 2010). Además, *fairtrade* fortalece su capacidad para colaborar con otras cooperativas y formar amplias alianzas regionales, nacionales e incluso internacionales, tales como la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Comercio Justo (CLAC) (MacDonald 2014).

Una de las ventajas más importantes de *fairtrade* es el grado en que promueve mejores prácticas de manejo ambiental (Nelson y Pound 2009). De hecho, los métodos de producción agroecológicos requeridos por *fairtrade* (como las restricciones en el uso de agroquímicos, las técnicas sostenibles de manejo del agua, del suelo y de residuos, así como los requisitos relativos a la biodiversidad y la protección de áreas con alto valor de conservación) han llevado a la creación de ecosistemas y de comunidades significativamente más saludables (Laroche y Guittard 2009). Por lo tanto, las granjas acreditadas por *fairtrade* tienen una mayor biodiversidad, una cubierta forestal más densa y cuentan con una mejor calidad de aire, agua y suelos (Nelson y Pound 2009; CEVAL 2012). Además, producen menos gases de efecto invernadero por lo que usan menos productos agroquímicos y son más resistentes a las perturbaciones naturales debido a las técnicas de policultivo y de agroforestería (Jawtusich et al. 2011). Estos impactos ambientales son aún más latentes para el 56% de los productores *fairtrade*, que también están certificados como productores orgánicos (FLO 2014a). Como han demostrado varios estudios, estas técnicas de agricultura ecológica tienen el potencial de revertir por completo la degradación del suelo causada por la agricultura industrial; al hacerlo, los suelos revitalizados capturan cantidades significativas de carbono, llevando a una reducción del CO<sub>2</sub> en la atmósfera (UNCTAD 2013). La agricultura orgánica puede así servir como un mecanismo de mitigación del cambio climático, mientras que también restaura la salud y fertilidad de los suelos (White 2014). En suma, la agricultura agroecológica promovida por *fairtrade* efectivamente combate muchos de los impactos ambientales que amenazan el futuro de la seguridad alimentaria mundial (Shiva 2008; Allen y Melcarek 2009).

Por último, estudios han encontrado que el comercio justo ha ayudado a construir la autoestima, el reconocimiento social y la confianza de los agricultores (Vagneron y Roquigny 2011). De hecho, varios productores *fairtrade* se sienten parte de un movimiento que les da la capacidad de controlar sus vidas y mejorar su futuro. El líder de una cooperativa entrevistado por Kate MacDonald (2014) mencionó que, para él, *fairtrade* principalmente se trata de “creer que podemos cambiar el mundo... que nuestras acciones hacen una diferencia y que podemos crear algo mejor para el futuro”.

## Debilidades

La mayor dificultad para las cooperativas de productores acreditadas por *fairtrade* es simplemente la venta de toda su producción en el mercado *fairtrade* (Valkila y Nygren 2010). Mientras que las ventas de productos *fairtrade* han crecido exponencialmente, la producción de bienes *fairtrade* ha crecido aún más rápidamente (Linton 2012). Por lo tanto, la demanda por productos *fairtrade* no ha evolucionado en paralelo al incremento de la oferta y muchas cooperativas han terminado vendiendo tan solo entre el 10% y el 60% de sus cosechas en el mercado *fairtrade* (FLO 2013b, 46). Esto reduce significativamente los ingresos de sus miembros y la cantidad de prima social disponible para proyectos de desarrollo (MacDonald 2014).

Otro problema importante es el costo de acreditación para las cooperativas (Mohan 2010). Estos costos dependen del tamaño y la estructura de las cooperativas, pero pueden variar de 1800 a 20 mil dólares el primer año y de 1500 a 10 mil dólares cada año siguiente (FLOCERT 2014a). La FLO está consciente de los problemas que pueden ocasionar estos altos costos y proporciona préstamos y donaciones para ayudar a cubrir estos gastos. Sin embargo, muchas cooperativas ni siquiera están conscientes de que existe este apoyo financiero (Linton 2012). Convertirse en una cooperativa acreditada por *fairtrade* es claramente una inversión con costos y beneficios cuyo balance económico exacto depende de muchos factores.

Una tercera debilidad importante del sistema *fairtrade* es la falta general de comunicación e integración de los agricultores dentro de la FLO (CEVAL 2012). La mayoría de los agricultores tiene un conocimiento muy básico de la estructura de la FLO y de los criterios de certificación de *fairtrade*. Muchas veces solo los líderes de las cooperativas entienden el sistema *fairtrade*, mientras que el resto de los agricultores lo ven únicamente como un mecanismo para conseguir mejores precios o, en el peor de los casos, como una imposición de requisitos ambientales y sociales extranjeros (Vagneron y Roquigny 2011). Esto limita el potencial educativo y de empoderamiento de este sistema y puede llevar a diversos conflictos y frustraciones.

Los requisitos burocráticos y administrativos impuestos por el comercio justo también son a menudo vistos como una carga innecesaria, especialmente para los agricultores analfabetos (Linton 2012). Cuando las inspecciones se llevan a cabo sin una suficiente comprensión de los objetivos y de los criterios de *fairtrade*, los agricultores pueden sentir que se trata de una imposición en vez de una cooperación beneficiosa. Esta situación se agrava por la falta general de asistencia otorgada a los agricultores en el cumplimiento de estos requisitos (Hudson et al. 2013).

Por otra parte, la FLO ha sido criticada por no incluir a las organizaciones de agricultores y simplemente imponer sus normas sin tener una adecuada representación de los productores (Laroche y Guittard 2009). Las oficinas de la FLO están en Alemania y muchas de las decisiones estratégicas se toman aún en el norte. Esto plantea

una fuerte asimetría entre los agricultores y el organismo de certificación. Los primeros a menudo no se sienten incluidos de forma justa y significativa en el movimiento, sino más bien como simples proveedores de materias primas y receptores pasivos de primas sociales (MacDonald 2014).

Ante estas críticas, la FLO ha hecho cambios considerables en su estructura organizativa. Ahora la mitad de su asamblea general está constituida por representantes de las organizaciones de productores, así como cuatro de los 12 miembros de su consejo de administración. Además, quien preside hoy la FLO es Marike de Peña, una productora de plátanos *fairtrade* de República Dominicana (Hudson et al. 2013). La FLO también ha creado varios foros y asambleas a nivel regional e internacional para fortalecer la posición institucional de los agricultores y su capacidad de cooperar y tener una voz (Linton 2012). Por otra parte, la FLO se ha asociado con ONG locales para ayudar a las cooperativas agrícolas a cumplir con los requisitos administrativos y burocráticos de *fairtrade*. Sin embargo, este apoyo no es ni permanente ni sistemático.

Una última crítica importante del sistema *fairtrade* es que puede llevar a un aumento en las desigualdades locales. De hecho, los productores más organizados, educados y ricos tienen una ventaja evidente para llenar los formularios necesarios, adoptar los estrictos criterios socioambientales y pagar las tasas de certificación (Laroche y Guittard 2009). Esto excluye a los productores más vulnerables que no siempre tienen la capacidad para obtener la certificación, así como los sin tierra, los más pobres entre los pobres. En general, *fairtrade* no crea “islas de riqueza”, pero da lugar a un cierto nivel de desigualdad social y económica entre los que pueden y los que no pueden obtener la certificación (Mohan 2010).

En general, se puede afirmar que los agricultores *fairtrade* y los trabajadores de plantaciones *fairtrade* gozan de ingresos más altos y estables. Esto se debe a los efectos combinados del precio mínimo, la prima social, el mayor acceso a crédito y los contratos a largo plazo con compradores que garantizan pagos por adelantado del 60%. En conjunto, estos mecanismos actúan como prácticas contracíclicas que controlan la volatilidad de los mercados mundiales de materias primas de alimentos y proporcionan redes de seguridad social para los productores. Gracias a estos beneficios económicos, los agricultores pueden mantener algunos ahorros y hacer inversiones productivas para su granja, sus familias y sus comunidades (Linton 2012). Estudios han demostrado que los ingresos de los agricultores certificados por *fairtrade* son de 1% al 39% mayores que los de agricultores no acreditados (Hudson et al. 2013). Si bien esto no parece un incremento importante, se ha confirmado que los agricultores *fairtrade*, en general, tienen más comodidades en el hogar, menos deuda y una mejor nutrición (Jaffee 2007). Los agricultores *fairtrade* también se benefician al tener acceso a una mejor infraestructura de vivienda, educación, salud, saneamiento y transporte (CEVAL 2012). Por otra parte, *fairtrade* contribuye a la creación de una mayor capacidad de organización, una mejor calidad de cultivos, una gestión ambiental más

sostenible y fortalece el orgullo cultural y la autoestima de los productores (Hudson et al. 2013). Por lo tanto, se puede afirmar que los agricultores *fairtrade* en general gozan de mejores condiciones de vida y de trabajo.

Sin embargo, también es claro que *fairtrade* no es una solución mágica que por sí sola levantará a los productores del tercer mundo de la pobreza. Los agricultores acreditados por *fairtrade* todavía se enfrentan con fuertes dificultades; muchos simplemente sobreviven y solo son capaces de cubrir sus necesidades básicas. No obstante, teniendo en cuenta los impactos causados por la globalización neoliberal, esto ya es un logro importante. De hecho, las condiciones de vida y de comercio son tan difíciles para los pequeños agricultores del sur global que solamente tener la capacidad de vivir de sus tierras y no verse obligados a vender su propiedad es un logro significativo. Los agricultores acreditados por *fairtrade* no han tenido que migrar a la ciudad, sumándose a las crecientes filas de pobres urbanos, y han sido capaces de seguir alimentando a sus familias. Por otra parte, los beneficios ambientales e inmateriales de *fairtrade* no pueden ser subestimados. De hecho, *fairtrade* empodera a los productores del sur para controlar su propio futuro y construir una sociedad más verde y justa.

## Cómo *fairtrade* podría transformar el sistema alimentario mundial

229

El análisis anterior muestra cómo el sistema *fairtrade*, a pesar de sus debilidades y limitaciones, ha aportado sólidos beneficios a los agricultores certificados. *Fairtrade* sienta las bases para una economía alternativa, una economía en la que el lucro, las ganancias económicas y el crecimiento se vuelven secundarios frente a las preocupaciones más fundamentales de la sostenibilidad social y ambiental. Es importante tener en cuenta que los mayores beneficios residen en los efectos combinados de las certificaciones *fairtrade* y orgánico, que trabajan de la mano por la creación de un sistema alimentario más ecológico y humano.

Sin embargo, existen importantes limitaciones con respecto a los beneficios y el potencial transformador de las marcas de certificación (Marston 2013; Schreck 2005; Naylor 2014). En primer lugar, son altamente dependientes de los consumidores del norte global dispuestos a pagar un precio más alto por un producto social y ambientalmente responsable. Mientras que las ventas de *fairtrade* crecieron de manera exponencial en sus primeros años, *fairtrade* se enfrenta ahora a dificultades cada vez mayores para aumentar su cuota de mercado (Hudson et al. 2013). Entre 1990 y 2007, por ejemplo, las ventas de *fairtrade* crecieron en un promedio del 40% cada año, pero esta cifra se redujo al 15% anual entre 2008 y 2014 (Mohan 2010, 28; FLO 2014a, 18). Resulta entonces cada vez más difícil para los agricultores *fairtrade* competir en el mercado *fairtrade*, sobre todo debido a que muchos nuevos agricultores se acreditan cada año (Valkila y Nygren 2010). Esto explica por qué los agricultores *fairtrade*

ahora solo son capaces de vender entre 10% y 60% de su producción en el mercado *fairtrade* (FLO 2013b).

Los productos de *fairtrade* no solo tienen que competir con otros productos no certificados, también tienen que competir con una amplia gama de otras certificaciones. Actualmente hay más de 430 certificaciones de sostenibilidad social y/o ambiental en el mundo (IISD e IIED 2014). Con tantas opciones disponibles, solo una pequeña minoría de los consumidores más informados puede hacer la diferencia entre sus diferentes criterios y credenciales. Incluso varias grandes empresas del sector agroalimentario como Nestlé, Sara Lee, Kraft y Starbucks han creado nuevas certificaciones como 4C, C.A.F.E y UTZ, (Hudson et al. 2013). De hecho, estas tres certificaciones tienen leves requisitos sociales y medioambientales, sobre todo en comparación con los estrictos estándares de *fairtrade*, sin embargo, debido a que los consumidores rara vez conocen sus credenciales, estas nuevas certificaciones pueden ser competitivas en el “mercado ético” a expensas de *fairtrade* (IISD e IIED 2014). Existe entonces un exceso de certificaciones cuyos criterios socioambientales son bastante flexibles y confunden significativamente a los consumidores sobre sus estándares.

La medida en que *fairtrade* tiene que competir en el mercado limita seriamente su poder e impactos. Representando tan solo el 0,01% de las ventas totales de la industria de alimentos y bebidas en el mundo, *fairtrade* difícilmente puede producir una transformación sustancial del sistema alimentario mundial (Mohan 2010). Esto expone las limitaciones de una marca de certificación como una herramienta para producir un verdadero cambio global.

Por otra parte, *fairtrade* sigue enfocado en cultivos comerciales para el comercio internacional. Esto restringe su potencial como herramienta para la soberanía alimentaria a nivel local. Como Olivier De Schutter (Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación 2008-2014) ha señalado, un sistema alimentario sostenible y justo tendrá que basarse en economías alimentarias locales que permitan a los pequeños agricultores del tercer mundo alimentarse a sí mismos y a sus comunidades (2014). De hecho, con la construcción de sistemas alimentarios locales y cadenas alimentarias cortas, los agricultores pueden controlar directamente sus sistemas de producción, transformación y distribución de alimentos (Pimbert 2009). Generan así sistemas alimentarios alternativos que logran ser a la vez social, ambiental y económicamente sostenibles (Carolan 2013).

Por último, proponiendo una idea de justicia social y ambiental que puede ser alcanzada a través del “consumo ético”, *fairtrade* no logra criticar el sobreconsumo excesivo y la ilusión de un crecimiento económico sin fin, que son las principales causas de la entropía social y ambiental generada por el capitalismo globalizado (Biel 2006). Por lo tanto, *fairtrade* no presenta una crítica sustancial de las visiones hegemónicas del “desarrollo” ni de las profundas contradicciones del capitalismo (Shreck 2005).

Estas limitaciones demuestran la dificultad de lograr una transformación sustancial del sistema de alimentación mundial a través de una certificación voluntaria. Para cambios significativos que solucionen con eficacia los cinco temas principales discutidos en la primera sección de este ensayo, se necesitan acciones internacionales a gran escala. Es en el diseño de estas soluciones globales que el sistema *fairtrade* puede aportar importantes innovaciones. De hecho, los principios y criterios que rigen la certificación *fairtrade* podrían aplicarse a todo el comercio nacional e internacional, creando así un sistema alimentario radicalmente sostenible. La siguiente sección examina cómo políticas públicas e internacionales basadas en los principios del comercio justo podrían tener un impacto positivo sobre las cinco principales problemáticas expuestas anteriormente.

En primer lugar, la alta volatilidad del mercado alimentario mundial podría ser controlada si un sistema de fijación de precios justos, siguiendo el modelo de la propuesta por *fairtrade*, rigiera todo el comercio internacional de productos agrícolas. Controles bien diseñados en los precios globales de compra y venta de alimentos podrían reducir significativamente los márgenes de la especulación financiera. Los precios podrían así permanecer al alcance de todos y garantizar un nivel de vida digno para los productores. Adicionalmente, estos controles sobre los precios agrícolas podrían disminuir significativamente el impacto negativo de los subsidios agrícolas de la OCDE. En efecto, evitarían que los subsidios tuvieran un efecto perverso sobre los precios mundiales de alimentos y, por lo tanto, sobre la capacidad de los agricultores del hemisferio sur para competir en los mercados nacionales e internacionales. La Asamblea General de la ONU podría emitir una resolución que otorgue a la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) la capacidad de establecer estos controles sobre los precios mundiales de alimentos, posicionando así a la FAO como el organismo internacional que controle los mercados internacionales de alimentos y mantenga la sostenibilidad del sistema alimentario mundial.

En segundo lugar, la destrucción ambiental causada por la agricultura industrial se podría detener e incluso revertir si las técnicas de producción agroecológicas, basadas en los principios de las certificaciones *fairtrade* y orgánico, se utilizaran de forma universal. Gracias a estas prácticas, se reduciría considerablemente la contaminación y el agotamiento del agua, la degradación de los suelos y la destrucción de la biodiversidad (Allen y Melcarek 2009). Es más, el cambio climático podría ser sustancialmente mitigado debido al fuerte potencial de captura de carbono de la agricultura orgánica. Estudios han demostrado que la agricultura orgánica puede capturar más de 3500 kilogramos equivalentes de CO<sub>2</sub> por hectárea, por año (Aguilera et al. 2013). Cuando se extrapolan estos datos a escala global, esto significa que la agricultura orgánica tiene el potencial para capturar más del 35% de las emisiones mundiales anuales de gases de efecto invernadero (basado en las emisiones de 2010) (Aguilera et al. 2013). Además, las técnicas de producción orgánicas aumentan la capacidad de retención del agua de los suelos, lo que les permite ser más resistentes a sequías e inundaciones,

fenómenos cada vez más frecuentes debido al cambio climático (Shiva 2008). Los principios de la agricultura orgánica y *fairtrade* son entonces excelentes estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático y pueden mejorar en gran medida la resistencia y sostenibilidad de nuestro sistema alimentario.

Por otra parte, la deforestación causada por la extensión de las fronteras agrícolas en el mundo entero también podría detenerse con fuertes prohibiciones a la tala en zonas protegidas o en zonas con alto valor de conservación, inspiradas en las restricciones presentes en la certificación *fairtrade*. Por medio de futuras reuniones de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se podrían adoptar resoluciones que promuevan el uso universal de la agricultura agroecológica como una estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático. Teniendo en cuenta el objetivo establecido por la COP21 en París de limitar el aumento de temperatura a 1,5 grados centígrados, es claro que soluciones innovadoras son urgentemente necesarias. Mientras que en la Conferencia de París poco se discutió sobre agroecología, la inminente amenaza que supone el cambio climático, la importante contribución de la agricultura industrial al cambio climático y el innegable potencial de secuestro de carbono de la agricultura orgánica, se debería abrir la puerta hacia un acuerdo de este tipo.

232

En tercer lugar, las desigualdades en las relaciones comerciales del sistema agrícola mundial causarían menos daños a los agricultores más vulnerables del planeta si existieran criterios sociales universales, inspirados en los principios de *fairtrade*, que garantizaran condiciones dignas de vida en el mundo entero (incluyendo normas internacionales sobre equidad de género, no discriminación, trabajo infantil, trabajo forzado, salud y seguridad laboral, libertad de asociación, salario mínimo digno, acceso al agua potable y saneamiento, condiciones de vivienda dignas, licencias de maternidad y vacaciones remuneradas). Si estas normas fueran aplicadas y cumplidas universalmente, las condiciones de vida mejorarían significativamente alrededor del mundo. En la urgencia de cumplir con las ambiciosas metas fijadas por los ODS, la ONU podría proponer resoluciones que fijaran e implementaran este tipo de normas universales de trabajo, garantizando así el derecho de todas las personas a un trabajo seguro y digno.

En cuarto lugar, la concentración monopolista del sistema alimentario podría reducirse notablemente con políticas basadas en los criterios de certificación *fairtrade*. De hecho, los principios de comercio justo promueven estructuras económicas cooperativas y estimulan relaciones comerciales justas y equitativas. Estos principios no capitalistas empoderan a los agricultores en lugar de a las grandes corporaciones agroalimentarias. Sin embargo, el grado en que los monopolios agroalimentarios pueden ser desmantelados con base en los criterios *fairtrade* queda limitado debido a que estos principios se aplican sobre todo en la producción de alimentos. Otras regulaciones basadas en principios similares por lo tanto tienen que ser desarrolladas y aplicadas a los sectores de transformación y distribución de

alimentos. En la ambición de construir una economía social y solidaria, gobiernos progresistas deberían apoyar el papel del sector cooperativo de la economía y promover cadenas de comercio justo, como ya ha sucedido en cierta medida en Ecuador, Venezuela, Argentina y Brasil (ver Coraggio 2011 y Guerra 2012). Si al menos las agencias de desarrollo multilaterales –como la ONU, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– y las agencias de desarrollo bilateral –como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID); la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ); la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), entre otras– privilegiasen la adquisición y cooperación con cooperativas de productores locales, hubiese ya incalculables beneficios en la construcción de un sistema alimentario más justo y sostenible; es decir, un sistema alimentario basado en la soberanía alimentaria, que empodera a la economía social y solidaria en vez de a las grandes corporaciones de la agroindustria.

Por último, los principios del comercio justo tienen un potencial transformador menor con respecto al quinto problema importante del sistema alimentario: las dietas modernas insostenibles. Este problema está profundamente enraizado en factores socioculturales que son difíciles de cambiar. No obstante, los principios de *fairtrade* pueden ser aplicados a la producción de carne y productos lácteos, como el sistema de certificación orgánico ya lo ha hecho. Si se aplicaran dichas normas a nivel mundial, el precio relativo de la carne y los productos lácteos incrementaría. Los precios reflejarían entonces los impactos sociales y ambientales de su producción, lo que se traduciría en mayores costos que desalentarían el consumo excesivo de carnes. Con el aumento de la población mundial y la continua reducción de la cantidad de tierras disponibles, la carne se convertirá en un recurso escaso de cualquier forma. Sin embargo, ahora que la población mundial alcanza niveles críticos generando una creciente presión sobre la seguridad alimentaria, la ONU, en colaboración con la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), podría muy posiblemente proponer fuentes alternativas de proteínas, incluyendo insectos e infinitas variedades de leguminosas. Por otra parte, con las futuras crisis alimentarias no será impensable que la Asamblea General de la ONU adopte resoluciones que estimulen a que los países miembros promuevan alternativas a la carne.

En conjunto, estas propuestas construirían esencialmente un sistema global de protección social, asegurando los medios de vida de la ciudadanía más vulnerable de este planeta. Los efectos positivos de este tipo de políticas se legitiman aún más por el último informe de la FAO, IFAD y el WFP, que establece claramente cómo la protección social “directamente contribuye a la reducción de la pobreza, el hambre y la malnutrición mediante la promoción de la seguridad de ingresos y del acceso a una mejor nutrición, salud y educación” (2015, 3). Se recomienda entonces sólidas

políticas de protección social como una de las herramientas más eficaces para reducir el hambre y la desnutrición.

Por otra parte, el uso universal de las técnicas de producción agroecológicas y orgánicas reconciliaría la contradicción fundamental entre la necesidad de alimentar una creciente y más exigente población mundial, mientras se mantiene la salud de los servicios ecosistémicos necesarios para sostener nuestro sistema alimentario.

Las propuestas discutidas anteriormente también podrían ser implementadas a nivel nacional por gobiernos progresistas que busquen crear una soberanía alimentaria y empoderar a su ciudadanía más vulnerable. Los impactos positivos generados por tales medidas en cualquier país o región podrían potencialmente crear un efecto dominó conduciendo a otros países a adoptar políticas similares. En el largo plazo, esto podría fomentar acuerdos regionales e internacionales basados en estas propuestas.

Por otra parte, cabe preguntarse si el actual sistema internacional está políticamente listo para implementar el tipo de políticas discutidas anteriormente. Si bien los ODS se proponen acabar con la malnutrición en todas sus formas para el año 2030, las políticas globales necesarias para lograr este objetivo podrían ser difíciles de aprobar. Con el predominio de la ideología neoliberal y los nuevos acuerdos comerciales como la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) y el Acuerdo Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP), el sistema capitalista global parece estar dirigiéndose en la dirección opuesta. La humanidad tiende a aprender de situaciones de crisis y es muy posible que desastres económicos, catástrofes ecológicas y tragedias humanas sucedan antes de que se tomen medidas adecuadas a nivel mundial.

Frente a este desafío, la FLO no debe perder de vista su objetivo principal y debe seguir presionando un cambio transformador a nivel mundial. La mayor fuerza organizacional y mejor visibilidad política que la certificación *fairtrade* aporta a los agricultores del sur global podría ayudar a la realización de las políticas mencionadas. Al capacitar a los agricultores del sur global y fortalecer sus uniones, ellos podrían luchar colectivamente para lograr sus aspiraciones y así fomentar un sistema alimentario más verde y justo.

## Conclusión

*Fairtrade* construye una alternativa a un sistema que está despojando a los agricultores y destruyendo el ambiente natural del que todos y todas dependemos. Una revisión de los impactos de este mercado alternativo demuestra que *fairtrade* ha logrado importantes avances en la lucha contra muchos de los grandes retos a los que se enfrenta nuestro sistema alimentario, especialmente cuando se combina con los beneficios de la agricultura orgánica. Sin embargo, también se han examinado las limitaciones de un sello de certificación de productos bajo un mercado capitalista.

De hecho, el futuro de la seguridad alimentaria mundial es un reto importante que requerirá soluciones innovadoras y la coordinación de esfuerzos en el mundo entero. Muchos de estos desafíos se encuentran más allá del impacto y alcance de un sistema de certificación.

Por lo tanto, la principal contribución de *fairtrade* a la seguridad alimentaria mundial no es aportada por los impactos directos de la marca de certificación. Más bien, son los principios y criterios desarrollados por *fairtrade* los que podrían conducir a la clase de transformaciones necesarias para resolver los grandes desafíos que amenazan el futuro de la seguridad alimentaria. Ante la severa crisis social y ambiental que nuestro sistema alimentario enfrenta, los principios de comercio justo ayudan a imaginar una estructura económica alternativa que podría alimentar al mundo sin destruir la tierra. Estos principios podrían abrir el camino hacia un nuevo sistema alimentario mundial, en el cual la economía y el lucro no impongan sus reglas en detrimento del ser humano y la naturaleza. La necesidad de esta transformación global se ha vuelto cada vez más latente ahora que los ODM con respecto a la alimentación no serán alcanzados y que los nuevos ODS han propuesto una meta aún más alta de terminar por completo con la malnutrición para el año 2030.

Para futuras investigaciones, el presente análisis del sector alimentario podría llevarse a cabo en los demás sectores económicos. El siglo XXI ha traído desafíos profundos y sin precedentes. Si se quiere sobrevivir a la actual crisis social y ambiental, una nueva forma de pensar y una nueva economía son urgentemente necesarias. El reino del lucro y el crecimiento económico –que caracteriza el capitalismo neoliberal– ha sido la causa principal de la presente entropía social y ambiental. Frente a este sistema, las certificaciones de cada sector productivo podrían inspirar la creación de una economía social, solidaria y sostenible en la que el lucro y el crecimiento económico se subordinen a aspiraciones humanas y ecológicas.

## Bibliografía

- Aguilera, Eduardo, Luis Lassaletta, Andreas Gattinger y Benjamín S. Gimeno. 2013. “Managing Soil Carbon for Climate Change Mitigation and Adaptation in Mediterranean Cropping Systems: A Meta-Analysis”. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 168: 25-36.
- Allen, Patricia y Hilary Melcarek. 2009. “Organic Agriculture and Food Security: Saving the Environment, Feeding the World?” En *Organic Farming: The Ecological System*, editado por Charles Francis, 235-252. Madison: American Society of Agronomy / Crop Science Society of America / Soil Science Society of America.
- Biel, Robert. 2014. “Visioning a Sustainable Energy Future: The Case of Urban Food-Growing”. *Theory, Culture & Society* 31 (5): 181-212.

- Biel, Robert. 2006. "The Interplay between Social and Environmental Degradation in the Development of the International Political Economy". *Journal of World-Systems Research* 12 (1): 109-47.
- Carolan, Michael. 2013. *Reclaiming Food Security*. Londres y Nueva York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2011. *The Real Cost of Cheap Food*. Londres: Earthscan.
- Center for Evaluation (CEVAL). 2012. *Assessing the Impact of Fairtrade on Poverty Reduction through Rural Development. Final Report Fairtrade Impact Study*. Saarbrücken, Alemania: Saarland University. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.net/fileadmin/user\\_upload/content/2009/resources/2012\\_Fairtrade\\_Impact\\_Study.pdf](http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2012_Fairtrade_Impact_Study.pdf)
- Coraggio, José Luis. 2011. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala.
- De Schutter, Olivier. 2014. *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter. Final Report: The Transformative Potential of the Right to Food*. Nueva York: UN Human Rights Council. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310\\_finalreport\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_en.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2009. "The Right to Food: Fighting for Adequate Food in a Global Crisis". *Harvard International Review* 38 (2): 38-42.
- ETC Group. 2013. *Gene Giants Seek "Philanthropopoly"*. Montreal: ETC Group. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/ETCCommCharityCartel\\_March2013\\_final.pdf](http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/ETCCommCharityCartel_March2013_final.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2011. *Who Will Control the Green Economy?* Montreal: ETC Group. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.etcgroup.org/files/publication/pdf\\_file/ETC\\_wwctge\\_4web\\_Dec2011.pdf](http://www.etcgroup.org/files/publication/pdf_file/ETC_wwctge_4web_Dec2011.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2008. *Who Owns Nature? Corporate Power and the Final Frontier in the Commodification of Life*. Montreal: ETC Group. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/707/01/etc\\_won\\_report\\_final\\_color.pdf](http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/707/01/etc_won_report_final_color.pdf)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) y Platform for Agrobiodiversity Research (PAR). 2011. *Biodiversity for Food and Agriculture. Contributing to Food Security and Sustainability in a Changing World*. Roma: FAO. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fao.org/fileadmin/templates/biodiversity\\_paia/PAR-FAO-book\\_lr.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/biodiversity_paia/PAR-FAO-book_lr.pdf)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD) y World Food Programme (WFP). 2015. *The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress*. Roma: FAO. Acceso el 25 de octubre de 2015.  
<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>

- Fairtrade International (FLO). 2015. *Fairtrade Standard for Small Producer Organizations*. Bonn, Alemania: Fairtrade Labeling International. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.net/fileadmin/user\\_upload/content/2009/standards/documents/SPO\\_EN.pdf](http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/standards/documents/SPO_EN.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2014a. *Strong Producers, Strong Future. Annual Report 2013-14*. Bonn, Alemania: Fairtrade Labelling Organizations International. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.net/fileadmin/user\\_upload/content/2009/resources/2013-14\\_AnnualReport\\_FairtradeIntl\\_web.pdf](http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2013-14_AnnualReport_FairtradeIntl_web.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2014b. *Fairtrade Standard for Hired Labour*. Bonn, Alemania: Fairtrade Labeling International. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.net/fileadmin/user\\_upload/content/2009/standards/documents/generic-standards/HL\\_EN.pdf](http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/standards/documents/generic-standards/HL_EN.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2013a. *Fairtrade Theory of Change*. Bonn, Alemania: Fairtrade Labeling International. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtradeamerica.org/~media/fairtrade%20america/files/reports/fairtrade%20intl\\_fairtrade%20theory%20of%20change.ashx](http://www.fairtradeamerica.org/~media/fairtrade%20america/files/reports/fairtrade%20intl_fairtrade%20theory%20of%20change.ashx)
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Monitoring the Scope and Benefits of Fairtrade Fifth Edition 2013*. Bonn, Alemania: Fairtrade Labeling International. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.net/fileadmin/user\\_upload/content/2009/resources/2013-Fairtrade-Monitoring-Scope-Benefits\\_web.pdf](http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2013-Fairtrade-Monitoring-Scope-Benefits_web.pdf)
- FLOCERT. 2014. “Fee System Small Producer Organization”. Bonn, Alemania: FLOCERT. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
<http://www.flocert.net/fairtrade-services/fairtrade-certification/fees/>
- Foley, Jonathan A., Navin Ramankutty, Kate A. Brauman, Emily S. Cassidy, James S. Gerber, Matt Johnston, Nathaniel D. Mueller, Christine O’Connell, Deepak K. Ray, Paul C. West, Christian Balzer, Elena M. Bennett, Stephen R. Carpenter, Jason Hill, Chad Monfreda, Stephen Polasky, Johan Rockström, John Sheehan, Stefan Siebert, David Tilman y David P. M. Zaks. 2011. “Solutions for a Cultivated Planet”. *Nature* 478: 337-342.
- Freibauer, Annette, Erik Mathijs, Gianluca Brunori, Zoya Damianova, Elie Faroult, Joan Girona i Gomis, Lance O’Brien y Sébastien Treyer. 2011. *Sustainable Food Consumption and Production in a Resource-Constrained World*. Bruselas: European Commission / Standing Committee on Agricultural Research. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[https://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/pdf/scar\\_feg3\\_final\\_report\\_01\\_02\\_2011.pdf](https://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/pdf/scar_feg3_final_report_01_02_2011.pdf)
- Garnett, Tara. 2013. “Food Sustainability: Problems, Perspectives and Solutions”. *Proceedings of the Nutrition Society* 72 (1): 29-39.

- George, Susan. 2010. *Whose Crisis, Whose Future? Towards a Greener, Fairer, Richer World*. Cambridge: Polity Press.
- Godfray, H. Charles J., John R. Beddington, Ian R. Crute, Lawrence Haddad, David Lawrence, James F. Muir, Jules Pretty, Sherman Robinson, Sandy M. Thomas y Camilla Toulmin. 2010. "Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People". *Science* 327 (5967): 812-818.
- Guerra, Pablo. 2012. "Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina entre la autogestión y la visión sectorial". *Revista de la Facultad de Derecho* 33: 73-94.
- High Level Panel of Experts (HLPE). 2015. *Water for Food Security and Nutrition. A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Roma: CFS / FAO. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-9\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-9_EN.pdf)
- Hudson, Ian, Mark Hudson y Mara Fridell. 2013. *Fair Trade, Sustainability and Social Change*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2014. *Annual Report 2014*. Roma: IFAD. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
<http://www.ifad.org/pub/ar/2014/e/full.pdf>
- International Institute for Sustainable Development (IISD) e International Institute for Environment and Development (IIED). 2014. *The State of Sustainability Initiatives Review 2014. Standards and the Green Economy*. Reporte de IISD y IIED. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[https://www.iisd.org/pdf/2014/ssi\\_2014.pdf](https://www.iisd.org/pdf/2014/ssi_2014.pdf)
- Jaffee, Daniel. 2011. "Fair Trade and Development: A Changing Paradigm". En *The Politics of Fair Trade: A Survey*, editado por Meera Warrier, 87-104. Londres y Nueva York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Brewing Justice: Fair Trade Coffee, Sustainability, and Survival*. University of California Press.
- Jaffee, Daniel y Philip H. Howard. 2010. "Corporate Cooptation of Organic and Fair Trade Standards". *Agriculture and Human Values* 27 (4): 387-399.
- Jawtusich, Julia, Bernadette Oehen y Urs Niggli. 2011. "Environmental, Social, and Economic Impacts of Sustainability Certification in the Agricultural Sector-The Current State of Empirical Research". En *The World of Organic Agriculture-Statistics and Emerging Trends 2011*, editado por Helga Willer y Lukas Kilcher, 88-91. Frick y Bonn: FiBL / IFOAM.
- Knapp, Steve. 2010. "Fair Trade at the Centre of Development". En *Fair Trade, Corporate Accountability and Beyond: Experiments in Globalizing Justice*, editado por Kate Macdonald y Shelley Marshall, 37-57. Surrey, England: Ashgate.

- Lang, Tim y David Barling. 2012. "Food Security and Food Sustainability: Reformulating the Debate". *The Geographical Journal* 178 (4): 313-326.
- Lawrence, Geoffrey, Carol Richards y Kristen Lyons. 2013. "Food Security in Australia in an Era of Neoliberalism, Productivism and Climate Change". *Journal of Rural Studies* 29: 30-39.
- Laroche, Karine y Barbara Guittard. 2009. *The Impact of Fairtrade Labelling on Small-Scale Producers: Conclusions of the First Studies*. París: Max Havelaar France. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.at/fileadmin/user\\_upload/PDFs/Produzenten/2009\\_MHF\\_The\\_impact\\_of\\_Fairtrade\\_labelling\\_on\\_small-scale\\_producers.pdf](http://www.fairtrade.at/fileadmin/user_upload/PDFs/Produzenten/2009_MHF_The_impact_of_Fairtrade_labelling_on_small-scale_producers.pdf)
- Linton, April. 2012. *Fair Trade from the Ground Up: New Markets for Social Justice*. Seattle y Londres: University of Washington Press.
- Lobao, Linda y Curtis W. Stofferahn. 2008. "The Community Effects of Industrialized Farming: Social Science Research and Challenges to Corporate Farming Laws". *Agriculture and Human Values* 25 (2): 219-240.
- MacDonald, Kate. 2014. *The Politics of Global Supply Chains: Power and Governance Beyond the State*. Cambridge: Polity Press.
- MacDonald, Kate y Shelley Marshall. 2010. *Fair Trade, Corporate Accountability and Beyond: Experiments in Globalizing Justice*. Surrey, Inglaterra: Ashgate.
- Marston, Andrea. 2013. "Justice for All? Material and Semiotic Impacts of Fair Trade Craft Certification". *Geoforum* 44: 162-169.
- McMichael, Philip y Mindi Schneider. 2011. "Food Security Politics and the Millennium Development Goals". *Third World Quarterly* 32 (1): 119-139.
- Millstone, Erik. 2010. "Chronic Hunger: A Problem of Scarcity or Inequity?" En *The Limits to Scarcity: Contesting the Politics of Allocation*, editado por Lyla Mehta, 179-193. Londres: Earthscan.
- Mohan, Sushil. 2010. *Fair Trade without the Froth*. Londres: The Institute of Economic Affairs Monographs, Hobart Paper 170.
- Naylor, Lindsay. 2014. "Some are more Fair than Others: Fair Trade Certification, Development, and North-South Subjects". *Agriculture and Human Values* 31 (2): 273-284.
- Nelson, Valerie y Barry Pound. 2009. *The Last Ten Years: A Comprehensive Review of the Literature on the Impact of Fairtrade*. Reporte comisionado por la Fundación Fairtrade y realizado por el Natural Resources Institute (NRI) de la Universidad de Greenwich. Acceso el 16 de febrero de 2016.  
[http://www.fairtrade.net/fileadmin/user\\_upload/content/2009/about\\_us/2010\\_03\\_NRI\\_Full\\_Literature\\_Review.pdf](http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/about_us/2010_03_NRI_Full_Literature_Review.pdf)
- Pimbert, Michel. 2009. *Towards Food Sovereignty*. Londres: International Institute for Environment and Development.

- Raynolds, Laura. T. 2012. "Fair Trade: Social Regulation in Global Food Markets". *Journal of Rural Studies* 28 (3): 276-287.
- Raynolds, Laura T., Douglas Murray y Andrew Heller. 2007. "Regulating Sustainability in the Coffee Sector: A Comparative Analysis of Third-Party Environmental and Social Certification Initiatives". *Agriculture and Human Values* 24: 147-163.
- Reed, Darryl. 2012. "Fairtrade International (FLO)". En *Business Regulations and Non-State Actors, Whose Standards? Whose Development?*, editado por Ananya Mukherjee Reed, Darryl Reed y Peter Utting, 300-315. Londres y Nueva York: Routledge.
- SAC Rural Policy Centre. 2012. *Power in Agriculture: A Vital Report on the Future of Farming*. Oxford: The Oxford Farming Conference. Acceso el 16 de febrero de 2016. <http://www.ofc.org.uk/files/ofc/papers/sacreportfully-referenced.pdf>
- Shreck, Aimee. 2005. "Resistance, Redistribution, and Power in the Fair Trade Banana Initiative". *Agriculture and Human Values* 22 (1): 17-29.
- Shiva, Vandana. 2008. *Soil not Oil: Climate Change, Peak Oil and Food Insecurity*. Londres: Zed Books.
- United Nations (UN). 2015. *The Millennium Development Goals Report 2015*. Nueva York: United Nations Publications. Acceso el 16 de febrero de 2016. [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2013. *Trade and Environment Review 2013. Wake Up before It Is Too Late. Make Agriculture Truly Sustainable Now for Food Security and Changing Climate*. Nueva York: United Nations Publications. Acceso el 16 de febrero de 2016. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf)
- Vagneron, Isabelle y Solveig Roquigny. 2011. *What do We Really Know about the Impact of Fair Trade? A Synthesis*. París: PFCE.
- Valiente-Riedl, Elisabeth. 2013. *Is Fairtrade Fair?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Valkila, Joni y Anja Nygren. 2010. "Impacts of Fair Trade Certification on Coffee Farmers, Cooperatives, and Laborers in Nicaragua". *Agriculture and Human Values* 27 (3): 321-333.
- White, Courtney. 2014. *Grass, Soil, Hope: A Journey Through Carbon Country*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
- Ziegler, Jean. 2011. *Destruction Massive: Géopolitique de la Faim*. París: Seuil.

r  
reseñas





DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1871>

Gustavo Duncan  
**Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México**  
México: Debate, 2015, 329 págs.

Con una sugestiva portada de Paola Andrea Gutiérrez que muestra los rostros de Pablo Escobar y Joaquín Guzmán, el Chapo; un prólogo de Carlos Antonio Flores Pérez; una introducción, y siete capítulos, Gustavo Duncan –autor también de *Los señores de la guerra* (2006, Planeta)– nos entrega un documentado trabajo acerca del poder político del narcotráfico en Colombia y México. El libro deriva de la tesis doctoral en ciencia política que el autor presentó en la Universidad de Northwestern. Acerca de este narcotráfico habría escrito Adalberto Santana (2004)<sup>1</sup> que “con el desarrollo del capitalis-

mo global, el auge de las drogas toma un papel cardinal” y que las relaciones entre dos regiones asimétricas (Estados Unidos y América Latina) “simbolizan un enfrentamiento global norte-sur, enfrentamiento en la era de la mundialización del consumo” (Santana 2004, 233).

El tema sigue siendo muy actual, aunque, como señala Duncan en su nuevo libro, Colombia y México lo han enfrentado de diversa forma, también con resultados diferentes. En el prólogo a *Más que plata o plomo*, Carlos Flores apunta que esa diferente manera de afrontar el problema por uno y otro país es algo sustancial, pues el proceso seguido en Colombia, sin estar del todo acabado, muestra un contraste positivo, en tanto en México, por el contrario, las interrogantes prevalecen y no hay un claro Estado de derecho vigente.

En la introducción, el autor apunta que en México y Colombia las organizaciones criminales introdujeron enormes volúmenes de capital, mientras que el grueso de la población permaneció en una posición subordinada en el orden social. Duncan explica de qué manera el capital y la coerción que se derivan de la droga definieron la forma de gobierno de una parte de la sociedad.

A la primera parte de la obra –una teoría sobre el poder político del narcotráfico– corresponden los primeros cuatro capítulos, en tanto que los tres restantes tienen que ver con Colombia, México y otros países desde una perspectiva comparada.

1. *Una empresa de producción de poder*. Este primer capítulo es sumamente breve. Postula que el narcotráfico es en esencia “una empresa de reducción de riesgos”; que los pagos obtenidos por los trabajadores no son proporcionales a los riesgos asumidos; y que en estos países Estado y organizaciones criminales comparten y se disputan de manera

<sup>1</sup> Adalberto Santana. 2004. *El narcotráfico en América Latina*. México: Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos UNAM / Siglo XXI Editores, 233-249.

simultánea la imposición de las instituciones de regulación de la sociedad.

### 2. *Mercancía, capital y geografía del Estado.*

El narcotráfico como negocio involucra operaciones económicas muy distintas entre sí. Hay una clara división de este trabajo, que tiene que ver con la geografía. La presencia del Estado es insuficiente para competir con los ejércitos privados del narcotráfico. En México, los principales beneficiarios han sido, además de los políticos locales, las autoridades policiales desplegadas en las zonas serranas. Los carteles constituyen una actividad empresarial delictiva pero coordinada. Duncan menciona los casos de Mayo Zambada y el Chapo Guzmán en Sinaloa; de Pablo Escobar en Medellín; y de Los Zetas en Monterrey, lo que quedó documentado en el trabajo periodístico de Diego Enrique Osorno. Explica el autor que, para los casos de México y Colombia, es abundante la evidencia de las relaciones de la clase política “nacional y regional” vinculada de distintas formas con el narcotráfico y cómo las transformaciones por el narcotráfico en la sociedad se reflejan en cambios en la política. Duncan menciona también en este capítulo el asunto del “blanqueo de dinero”, aportando los casos del empresario chino Zhenli Ye Gon en 2007 y de Antonio “Paperó” Gil Garzón, en Colombia, en 2013.

### 3. *La teoría.*

Gustavo Duncan es muy claro al señalar que, aunque es una reacción apenas natural que quienes controlan las instituciones del Estado traten de impedir que otras fuerzas disputen sus espacios de dominación, la clase política cede porciones de su poder a cambio de participación en los excedentes del narcotráfico. El autor sigue la definición weberiana de poder. En México y Colombia, señala Duncan, el poder

de las organizaciones criminales atraviesa otros factores de poder, empezando por el propio Estado. Aclara el autor que la diferencia entre guerrillas y señores de la guerra estriba en que las primeras intentan la toma del poder nacional, mientras que los segundos buscan la dominación local. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Sendero Luminoso en Perú son ejemplo de guerrillas; en tanto que, como ejemplo de mafias o señores de la guerra, estaría la organización de Joaquín El Chapo Guzmán en Sinaloa, en su momento de más fuerza (la segunda fuga de este capo del penal de alta seguridad del Altiplano, acaecida en julio de 2015, es tema de discusión y análisis aparte).

### 4. *El sentido político de la guerra contra las drogas.*

Según Gustavo Duncan, la guerra contra las drogas encarna tres grupos muy diferenciados entre sí: las agencias de seguridad *Drug Enforcement Administration* (DEA) y *Federal Bureau of Investigation* (FBI), los Estados de los países productores y la guerra entre las organizaciones criminales. En relación con lo último, reciben el nombre de guerras horizontales cuando su lucha no modifica una transformación apreciable de las instituciones existentes y se trata de guerras verticales cuando el Estado o las organizaciones de coerción privada pretenden imponerse. El autor consigna, luego de citar los planes Colombia y Mérida, de qué manera Estados Unidos, con una visión de la guerra contra las drogas como un asunto puramente antidelinquencial, terminó por reconocer que detrás de esta visión estaba el tema del surgimiento de instituciones de regulación social alternas al Estado. Ya en la segunda parte de la obra, en la comparación entre México y Colombia, se presenta lo siguiente:

5. *México: el precio de la democratización.* Para Duncan, cuando el régimen priista llegó a su fin con el cambio de siglo, los mecanismos de control de las élites regionales y nacionales se debilitaron. Duncan cita al investigador Efrén Sandoval, quien ha estudiado el caso de la fayuca (contrabando) en la frontera, donde esta pasó del control de los sindicatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al crimen organizado. Para el autor de *Más que plata o plomo*, a partir del año 2000 era claro que se estaba fraguando una guerra por el control de los corredores de droga, lo que incluía a Baja California, Chihuahua y Tamaulipas, pero también a Guerrero, Michoacán y Sinaloa. Sea cual fuera la razón de declaratoria de guerra, el expresidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012) agudizó los enfrentamientos porque incrementó los aparatos coercitivos en disputa. Duncan sostiene que, cuando el actual presidente Enrique Peña Nieto asumió el poder a principios de 2013, un nuevo mapa del control territorial de los carteles había surgido en México, al tiempo que consigna y analiza los casos de Michoacán y Guerrero con el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa.

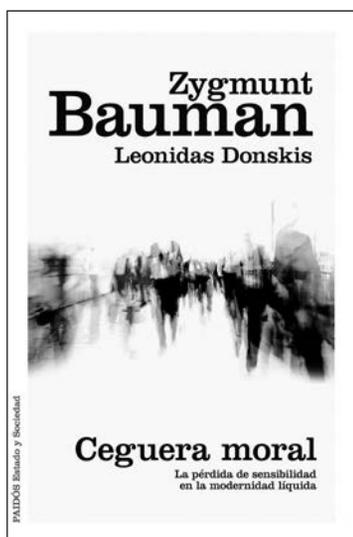
6. *Un Estado que la guerra llevó a cumplir sus obligaciones en los márgenes del territorio.* Antes de sintetizar este capítulo, conviene recordar lo que Holmes, Gutiérrez y Curtin (2008)<sup>2</sup> planteaban hace años: que Colom-

bia debía atender a una solución multifactorial en el caso de las drogas que incluyera no solo la lucha contra este fenómeno social, sino que fuera a las causas de este desorden, donde un mayor desarrollo era clave para la disminución del problema. Lo que Gustavo Duncan afirma en este capítulo es que Colombia hizo la tarea. Luego de un amplio recorrido histórico, el autor explica cómo fue la guerra de Escobar contra el Estado y los efectos de la descentralización en las relaciones de poder entre políticos y narcotraficantes. Las nuevas obras en los barrios marginales arrebataron el control de las comunidades marginadas de la ciudad a bandas y combos.

7. *Contrastes: Estados Unidos, Jamaica y Bolivia.* En el último capítulo del libro, el autor deja claro que los casos de Colombia y México son comparables únicamente de manera parcial con otros países importantes en el mercado mundial de drogas. Estados Unidos es el mercado final, Jamaica es un país de trasbordo y Bolivia es proveedora de coca. En el epílogo, Gustavo Duncan concluye que este libro ha sido una exploración del ejercicio de la dominación social por parte de una clase delincencial en México y en Colombia, un suceso que aún no acaba.

*José Roberto Mendirichaga*  
*Universidad de Monterrey, México*

2 Jennifer Holmes, Sheila Gutiérrez y Kevin Curtin. 2008. *Guns, Drugs, and Development in Colombia*. Austin: University of Texas Press, 159-160.



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1924>

246

Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis  
**Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**  
 Barcelona: Paidós, 2015, 271 págs.

En la actualidad se ha presentado una preocupación en los ámbitos académicos e investigativos sobre la construcción de paz y las alternativas que permiten guiar este proceso, el cual debería verse reflejado en el actuar del ser humano, empero, este es uno de los retos más grandes de una sociedad acostumbrada a la violencia. Por lo anterior, la inseguridad en tiempos de paz siempre tendrá que ver con los preceptos morales que posibilitan el comportamiento humano constructor de realidades llenas de incertidumbre, afán y violencia, por lo que su naturalización hoy representa una de las mayores formas de ceguera moral.

Este libro es un diálogo sobre el redescubrimiento de un sentido ético como alternativa ante la fragmentación, atomización y resultante pérdida de sensibilidad planteadas

por la *adiaforización* humana. Dicho de otro modo, es un diálogo teórico epistolar entre amigos, humanista y a la vez sociológico y filosófico a partir de “la esperanza de que en algún lugar aún existe una tierra diferente, capaz de oponerse a la pérdida de sentido, de criterio y, en última instancia a la ceguera moral” (23).

El contenido del libro se presenta en cinco partes: la primera, “de los demonios a las personas terriblemente normales y cuerdas”; la segunda, “la crisis de la política y la búsqueda de un lenguaje de sensibilidad”; la tercera, “entre el miedo y la indiferencia: la pérdida de sensibilidad”; la cuarta, “arrasar la universidad: el nuevo sentido del sinsentido y la pérdida de criterios”; y la quinta, “el repensar la decadencia de occidente”. A través de estos capítulos, los autores desarrollan el análisis de la función de la adiaforización para insensibilizar el universo de las relaciones interhumanas, explicando que inutilizarlas como factores potenciales de autodefensa comunitaria conlleva la permanencia de la violencia en el mundo.

En la primera parte, los autores sitúan la problemática de la modernidad para Europa occidental que luego se expandirá a América Latina y al mundo con características como la despersonalización, la fragmentación de la sociedad e hiperracionalización. Dichas características representan la forma en la que las personas “normales” pueden esconder un monstruo en su interior, lo que ocurre en tiempos de paz y puede contenerse siempre en su interior es una cuestión que vale la pena indagar, ya que realmente son las personas del común las que han causado daño empleando la traición, la indiferencia, el odio y el miedo para alcanzar poder. Asimismo emplean a la novela del siglo XX para afirmar que estos escritores habían pronosticado el futuro poco amable del ser humano.

En efecto, definen la adiaforización como las estratagemas para situar, a propósito o por defecto, ciertos actos y/u omisiones respecto a ciertas categorías de seres humanos fuera del eje moral/inmoral, es decir, fuera del universo de obligaciones morales y al margen del ámbito de los fenómenos sujetos a evaluación moral. Esto, para declarar los mencionados actos o inacciones como moralmente neutros y evitar que las opciones entre ellos se sometan a juicio ético, lo que significa eludir el oprobio moral. Por ejemplo, esto es lo que hace la rutinización de la violencia: conducir a las personas a estados de no respuesta ante los horrores de la guerra. Expresan que el principal taller para la adiaforización fue la burocracia y que ahora este papel lo asume el mercado.

En la segunda parte, interpretan que lo que realmente representa al mal en la sociedad moderna es la abolición de la privacidad, que conduce a la manipulación e intromisión en la intimidad de las personas. Lo anterior se presenta también en los libros *Modernidad líquida*<sup>1</sup> y *Vigilancia líquida*,<sup>2</sup> donde Bauman afirma que la privacidad ha muerto, así como lo decían en su tiempo Michel Foucault y Jürgen Habermas, asumiendo que lo que sucedió desde la explicación del panóptico hasta la colonización de la privacidad ha sido la derrota de la idea del individuo autónomo. Así se fundamenta tanto la desaparición de la libertad política como el estar lejos de dar una voz de alarma social ante esta amenaza, considerada como tal porque ahora se legitiman a las redes sociales como la base de las relaciones humanas y como las defensoras de los derechos humanos, cuando esas acciones son deber del ser humano en su espacio físico, social y político.

Los autores afirman que en esta sociedad de consumo ya no existen los conceptos de derecho al secreto, privacidad o intimidad y no hay diferencia entre lo público y privado, convirtiendo al ser humano en una demanda para sí, pues se entiende que “me ven, luego existo” como sinónimo de éxito o reconocimiento. Así, cuanto más íntimo y escandaloso sea lo publicado, más atractiva y exitosa serán las visualizaciones del hecho, lo que da como resultado global una sociedad confesional, con micrófonos en cualquier lugar y megáfonos en plazas públicas. Es decir, el libro expresa firmemente que las herramientas tecnológicas no son lo que sostiene la paz y la seguridad, y que no es la vida virtual la que mantiene la vida real. La política ha desaparecido porque ya no se participa en carne y hueso, ahora toda la información que moviliza desaparece tan rápido como se crea y la pérdida de privacidad es evidencia de que vivimos en una sociedad que fomenta la autoexposición.

Lo anterior, según los autores, es la antesala para la pérdida de poderes sociales, en donde se empieza a carecer de memoria histórica, individualidad reconocible y asociación, despojando a los seres de la sensación de lugar, hogar y pertenencia, perdiendo así la sensibilidad moral y política básica. Este apartado expone que el desarraigo, la miseria y el olvido son aspectos perversos de la versión radical de la modernidad que no está lejos de ser permanente, pues ya se vive a diario por cuotas.

Esta política de la modernidad líquida ha creado a una nueva clase social que ha sustituido al proletariado en precariado, un nombre derivado del concepto de precariedad: someterse al favor y al placer de otro, vivir en la incertidumbre transmitiendo una asimetría del poder actuar –ellos pueden, nosotros no podemos–.

1 Zygmunt Bauman. 2003. *Modernidad líquida*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

2 Zygmunt Bauman y David Lyon. 2013. *Vigilancia líquida*. Barcelona: Paidós.

De lo anterior, se deriva la tercera parte que en concreto demuestra que el ser humano vive entre el miedo y la indiferencia, en donde no se confía en la seguridad proporcionada y, por ende, se vende la libertad. Por ello, países de occidente consideran la migración como una problemática, porque se antepone el derecho a la seguridad individual con indiferencia hacia las realidades inhumanas que viven los otros y se adiaforiza la xenofobia de actos diplomáticos en defensa de la seguridad, siendo un mero ejemplo de una de las expresiones de la pérdida de sensibilidad.

Lo más incomprensible es que se vive en una época relativamente tranquila y feliz, sin embargo, el temor y el miedo son parte de la cultura popular. Lo anterior es también aprovechado por el mercado para ser incluido en la mecánica del consumo: se vende miedo para comprar seguridad. Miedo, desconfianza y prejuicio debilitan la comunicación y la interacción. Ahora bien, es el odio el origen del miedo social a todo, el mismo alimenta el lenguaje y a su vez crea la violencia vivida, comercializada y premiada.

Por lo tanto, es importante reavivar una sensibilidad de la memoria y de la historia local, la capacidad política y de memoria histórica que tiene el ser humano para enfrentar estas situaciones, ya que la política es la traducción de las preocupaciones morales y existenciales en una acción racional y legítima para beneficio de la sociedad y la humanidad; mientras que la historia es cabalmente entendida como el diseño simbólico de la existencia y las decisiones morales que adoptamos cada día. Por consiguiente, los autores explican que el problema no es la amnesia colectiva sino la actual transformación del pasado en un recipiente que se actualiza cada segundo y que no da espacio para guardar o reconstruir los acontecimientos significativos de la vida humana.

Hay tanta información actualizándose constantemente que esta hace que las personas asuman una actitud indiferente. Por ello, es más probable que un único acto de crueldad empuje a una multitud de manifestantes a las calles, que las dosis de humillación e indignación monótonamente sufridas día a día. Los autores dan cuenta de que el ser humano sufre una suspensión momentánea de la rutina cotidiana habitual cuando una catástrofe o suceso escabroso interrumpe su normalidad; a esto lo han llamado “la tiranía del momento” y su reacción ante la prolongación del suceso es denominada “cansancio de la compasión o indiferencia”.

Entonces se hace indispensable para la investigación humanista un análisis desde lo cotidiano, reflexiones menos tecnócratas y más sentidas de lo que ocurre en la actualidad, no solo para saber su porqué, sino también para alertar a nuestras sociedades sobre el peligro de la insensibilidad, incluso en aparentes “tiempos de paz”.

En consecuencia, aparece una cuarta parte en donde la academia también reacciona ante estos cambios y se convierte en un “local de comida rápida intelectual” caracterizada por la necesidad de producir en cantidad. Convirtiéndose en el espacio en donde dominan la agresividad semicorporativa con la misión de ofrecer servicio y eficiencia, donde las capacidades se miden por número de artículos publicados sin aportar nociones nuevas a la ciencia, en lugar de investigación profunda, original y una enseñanza de alto nivel. Este proceso se ha llevado a cabo desde que la reforma a la educación la ha orquestado la clase política. Ahora vemos a una universidad apolítica y tecnocrática que discrimina a los pensadores no académicos, independientes y sin reconocimiento, aislados para poder sobrevivir.

Así, aparece una nueva víctima de la tiranía del momento: el lenguaje. Se vive en la época en la que unos pocos se deleitan, son autónomos y viven para la política y no de la política. El lenguaje cambió, pasó de ser apasionado, lleno de riquezas y respeto por conceptos; y las personas a ser un lenguaje brutal que pretende menospreciar a los demás, nada constructor de conocimiento, humanidad o paz.

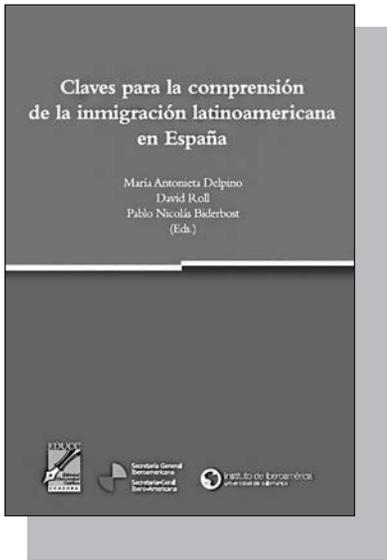
Los autores insisten en que los seres humanos están incompletos sin los demás, a pesar de que se ha vendido una idea del individualismo y la autosuficiencia hiperracionalizada. En definitiva, la última parte intenta repensar la decadencia de occidente proponiendo el amor, la amistad, la lealtad y la creatividad como alternativa a la pérdida de sensibilidad; motiva a caminar hacia la coexistencia, la cooperación pacífica y mutuamente provechosa de etnias, clases y culturas en el mundo globalizado de diásporas.

Se reconoce el afianzamiento de las diferencias humanas en prácticamente todos los asentamientos de personas, por lo que un diálogo respetuoso y abierto entre cul-

turas es una condición importante mediado por una ética humana. Una cuestión crucial para una supervivencia compartida difícil de alcanzar dadas las condiciones actuales de insensibilidad, sin embargo, los autores plantean que se necesita mucha buena voluntad, compromiso, respeto mutuo y un rechazo compartido a toda forma de humillación. Así, el diálogo y el acuerdo podrían convertirse en los nuevos patrones dominantes de coexistencia.

La ceguera moral presenta un análisis centrado en el ser humano y su relación con otros olvidando un poco su relación con el medio ambiente. Empero, es una buena continuación de toda la literatura preocupada por comunicar el destino del ser humano si no recupera valores de comunidad. Este libro es una invitación a volver la mirada a las Humanidades como espacio de conocimiento, creación y arte que puede permitir la resignificación de la vida.

*Yira Miranda Montero*  
*Universidad Industrial de Santander,*  
*Colombia*



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1970>

250

María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás Biderbost, editores  
**Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**

Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2013, 575 págs.

Las migraciones entre España y América Latina han sido de gran importancia a través de los tiempos. Históricamente se destaca la emigración de España al continente americano, pero en las últimas tres décadas ha habido un cambio importante en la dirección de estos flujos. De los más de 5 millones de extranjeros y extranjeras que residían en España a finales de la primera década del siglo XXI, uno de cada tres era de origen latinoamericano, convirtiéndose España en uno de los principales países receptores de inmigración de Europa. El libro *Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España* se centra en la década entre 1998 y 2008, época del *boom* migratorio hacia este país. Analizando este

fenómeno de forma multidisciplinar, el libro se divide en tres dimensiones cruciales para comprender exhaustivamente cómo surgió y cuáles eran las características de este colectivo: las dimensiones socioeconómica, sociocultural y sociopolítica.

La primera parte del libro y la más extensa —con ocho artículos—, se centra en la dimensión socioeconómica de la inmigración latinoamericana en España. Los primeros cinco artículos señalan las causas (históricas, teóricas y económicas), características (tanto generales como de nacionalidades concretas) y consecuencias (económicas en origen y destino, e impacto social) de la inmigración latinoamericana en España. Los últimos tres artículos se centran en los diferentes impactos de esta movilidad en el mercado laboral, cómo esta inmigración económica puede influenciar el desarrollo en origen y cómo los emigrantes se integran en destino.

El artículo de David Roll presenta diferentes explicaciones del porqué de la afluencia tan intensa durante esta década, desde explicaciones económicas hasta las principales teorías migratorias (*push and pull*; capital social; movilidad social; dependencia; centro/periferia; ciudades globales; y polarización). Roll resalta, además, que no se puede menospreciar las razones no cuantificables como las decisiones y causas individuales, destacando el papel que pueden tener los relatos migratorios individuales en generar nuevas hipótesis y, por lo tanto, considera necesario complementar estas teorías con la recopilación de historias de experiencias vividas. Este gran abanico de teorías se ve reflejado en el resto de los artículos del libro, con los diferentes autores y autoras indagando en los distintos matices de estas explicaciones económicas y teóricas (por ejemplo, Muñoz y Antón<sup>1</sup> des-

<sup>1</sup> Rafael Muñoz y José Ignacio Antón. "La inmigración latinoamericana en España: contexto, dimensión y características", 29-62.

tacan las redes migratorias, o Ayuso y Pinyol<sup>2</sup> los factores de *push and pull*).

En cuanto a las características de los latinoamericanos en España, el artículo de Muñoz y Antón sobre la población latinoamericana en España se complementa con el de Ayuso y Pinyol centrado en la población de origen Andino que en 2007 representaba más de la mitad (62%) de los inmigrantes iberoamericanos en España. Ambos estudios señalan que, a pesar de compartir rasgos comunes entre los españoles y las diferentes nacionalidades de origen (idioma, cultura, religión, etc.), existen diferencias importantes dentro del colectivo latinoamericano en cuanto a aspectos como sus motivos para emigrar, las circunstancias en el país de origen, la distribución geográfica en España, su inserción en el mercado laboral español, entre otros. Una de las características compartidas entre andinos con el resto de los latinoamericanos, que subrayan estas dos últimas autoras, es su “comportamiento remesero”: casi el 69% del dinero total enviado por inmigrantes en España a sus países de origen en 2006 corresponde a este grupo. Pero, como bien señalan Parella y Cavalcanti,<sup>3</sup> cuando se habla de remesas no solo se puede hacer un análisis monetario, sino que además existen las “remesas sociales”, consecuencias de las vidas transnacionales de los inmigrantes, que también tienen una influencia en el país de origen. Los análisis de estos diferentes autores y autoras son un gran aporte para el estudio exhaustivo del fenómeno migratorio en el mundo globalizado del siglo XXI, al entender la necesidad de estudiar el impacto de la movilidad tanto en origen como en destino, comprendiendo que estos están conectados

mediante las redes y vidas transnacionales de los inmigrantes.

Considerando la actual coyuntura europea, el capítulo de Muñoz y Antón tiene particular relevancia, porque el discurso de la extrema derecha se está fortaleciendo al usar a los inmigrantes como chivo expiatorio de la crisis económica.<sup>4</sup> Estos autores analizan la utilización de los servicios sociales en España por parte de los inmigrantes latinoamericanos (durante la época del *boom* migratorio y por tanto precrisis) y llegan a la conclusión de que los inmigrantes utilizan menos las prestaciones sociales que los españoles, con la excepción de los servicios de salud, a los cuales acceden de forma más intensa aunque no de forma “abusiva”.

Es importante recordar que este fenómeno migratorio ha tenido un impacto económico destacable, tanto sobre el mercado laboral español, como por sus dimensiones en los diferentes países de origen. En este sentido, es interesante el artículo de Josué Gastelbondo,<sup>5</sup> el cual analiza la inmigración circular temporal y su impacto en el desarrollo local en origen, escogiendo Colombia como estudio de caso. El artículo analiza la Unión de Pagesos en Cataluña, una iniciativa por la que apuestan la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Unión Europea (UE), con el objetivo de conectar origen y destino implicando a empresas privadas, gobiernos nacionales y locales, y a individuos en un esfuerzo de codesarrollo.

Los siguientes dos artículos se centran en la inserción de los inmigrantes latinoamericanos en el mercado de trabajo español.

2 Anna Ayuso y Gemma Pinyol. “Flujos humanos y económicos entre Europa y América Latina. Los vínculos entre los países andinos y España”, 133-164.

3 Sònia Parella y Leonardo Cavalcanti. “Remesas monetarias y “sociales” de los inmigrantes latinoamericanos residentes en España”, 165-196.

4 Cesáreo Rodríguez-Aguilera. 2014. “El fantasma del populismo recorre Europa”. *Notes Internacionals* 85. Barcelona: CIDOB. Acceso 10 de noviembre de 2015. [http://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notas\\_internacionals/n1\\_85/el\\_fantasma\\_del\\_populismo\\_recorre\\_europa](http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notas_internacionals/n1_85/el_fantasma_del_populismo_recorre_europa)

5 Josué Gastelbondo. “La migración laboral desde la mirada del desarrollo local”, 165-196.

Alicia Corduras<sup>6</sup> presenta el caso del espíritu emprendedor latinoamericano en España mediante un análisis de los resultados del observatorio *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, por sus siglas en inglés). Este artículo proporciona una visión exhaustiva del perfil de los emprendedores y de las actividades que llevan a cabo tanto los autóctonos como los latinoamericanos. La autora concluye que en 2008 un 13% de los latinoamericanos en España estaba involucrado en actividades emprendedoras y ese año resistieron mejor que los españoles los primeros indicios de la crisis económica. Considerando el fuerte impacto que ha tenido esta crisis en el aumento del desempleo, las desigualdades y la pobreza entre los inmigrantes,<sup>7</sup> constituye de particular interés analizar si esta resiliencia entre los emprendedores latinoamericanos se ha mantenido con la progresión de la crisis.

Por último, Flores y Biderbost<sup>8</sup> se centran en el rol de las empresas en la integración de los inmigrantes en la época precrisis. Los autores presentan diferentes ejemplos en los que las empresas, en el marco de la responsabilidad social corporativa, ven a los inmigrantes como *stakeholders* (parte interesada) y crean programas para facilitar su inserción e integración. Estas iniciativas privadas (o mediante consorcios público-privados) son, para los autores, una posible solución a los problemas de integración que se han dado en otros países europeos históricamente receptores de inmigración.

La segunda parte del libro se centra en la dimensión sociocultural de este fenómeno migratorio latinoamericano con cinco artí-

culos de índole principalmente antropológica, sociológica y psicopedagógica, con un énfasis especial en las experiencias de jóvenes latinoamericanos en España.

En el primer artículo de este apartado, María Delpino<sup>9</sup> analiza la inserción educativa de adolescentes latinoamericanos en España. La autora presenta los rasgos característicos de las trayectorias migratorias de jóvenes, el impacto de las migraciones en el ámbito familiar y las condiciones de su escolarización. Delpino termina el artículo abogando por la necesidad de un cambio en el sistema educativo español, de un modelo de integración *asimilacionista* hacia un modelo educativo intercultural.

Los siguientes dos artículos también examinan a jóvenes en España, centrándose en el caso de los Latin Kings desde perspectivas diferentes. Cerbino, Rodríguez y King F<sup>10</sup> se enfocan en el caso de jóvenes ecuatorianos que forman parte de esta “organización” o “nación” en España, utilizando como base los relatos de vida del joven King F. Por otro lado, Romani y Feixa<sup>11</sup> presentan el caso de la “nación de reyes y reinas latinos de Catalunya” mediante un trabajo etnográfico llevado a cabo en la comunidad autónoma de Cataluña. Los dos artículos se complementan en su análisis transnacional de la temática y en la investigación del significado de “nación” para los Latin Kings. Dedicar dos artículos de los 15 que tiene el libro a este asunto puede sobredimensionar la importancia que pueden llegar a tener los Latin Kings para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España. En particular, teniendo en cuenta que, según un

6 Alicia Corduras. “Efectos en el mercado español del espíritu emprendedor inmigrante latinoamericano”, 233-276.

7 Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso, dir. 2013. *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de la inmigración en España 2012*. Barcelona: CIDOB.

8 Fernando Flores y Pablo Biderbost. “El inmigrante como nuevo *stakeholder*. Las políticas de responsabilidad social corporativa y la integración de los nuevos ciudadanos en España”, 277-306.

9 María Delpino. “Adolescencia e inmigración. Aproximaciones a la inserción educativa del alumnado latinoamericano en la escuela española”, 309-342.

10 Mauro Cerbino, Ana Rodríguez, F. King. “Jóvenes ecuatorianos en España. Reflexiones a partir del relato de vida de F, un rey latino”, 343-394.

11 Carles Feixa y Oriol Romani. “Catalan Kings versus Global Kings, reflexión sobre la glocalización de los imaginarios culturales”, 395-414.

estudio de Soriano Gatica,<sup>12</sup> en 2006 no había más de un total de 2500 jóvenes en las bandas latinas en España (dentro de las que estarían los Latin Kings), lo que equivaldría a menos del 0,04% del total de jóvenes (entre 15 años y 24 años de edad) en todo el país.

En el último artículo de esta segunda parte, Miguel Osorio<sup>13</sup> analiza la integración sociocultural de la inmigración latinoamericana en la comunidad de Madrid. El autor introduce el debate en torno al concepto de integración y, tomando la definición de Esser<sup>14</sup> con las aportaciones de Gómez Ciriano<sup>15</sup> como punto de partida, concluye que los latinoamericanos residentes en la región de Madrid están integrados en tanto tienen un trabajo; desempeñan un papel en la sociedad; tienen buena relación con la población española; además de otros factores que contribuyen a esta integración como el idioma castellano y la reagrupación familiar. No obstante, Osorio apunta hacia cuestiones que se deben mejorar para fomentar aún más esta integración.

Finalmente la última parte del libro se centra brevemente en la dimensión sociopolítica de la inmigración latinoamericana en España, con solamente dos artículos, por un lado, el de Zapata-Barrero y Götttsch<sup>16</sup> en que analizan los procesos de naturalización, y por otro lado, el de Pablo Biderbost<sup>17</sup> sobre

las percepciones políticas de este colectivo. Zapata-Barrero y Götttsch se centran en las naturalizaciones de los iberoamericanos entre 1996 y 2006, las cuales aumentaron un 1000% en una década. Analizando el marco jurídico, histórico y político, contextualizan este fenómeno al mismo tiempo que examinan la realidad demográfica de las personas naturalizadas. Los autores hacen una gran contribución a la comprensión de una cuestión que sigue siendo fundamental en la actualidad; en particular, identifican dos factores que motivan las naturalizaciones y que han ganado más ímpetu con la crisis económica: el miedo a caer en la irregularidad y los beneficios que supone la ciudadanía europea –ligada con la nacionalidad española– en términos de movilidad.

Por último, Biderbost busca entender cuáles son las percepciones que los inmigrantes latinoamericanos que viven en España poseen sobre las instituciones políticas de sus países de origen y de España desde una perspectiva politológica. El autor señala el proceso de (re)socialización política que viven los inmigrantes, con sus visiones contrapuestas de las instituciones de origen y destino, y destaca la percepción positiva de estos sobre las instituciones políticas españolas, en gran parte por la falta de corrupción, el estado del bienestar y por la pertenencia de España a la UE. Sería muy interesante poder contrastar estas opiniones de la época precrisis con las actuales.

Cabe destacar que, a pesar de que el libro se publicó en 2013, en general los datos más recientes que se analizan son de los años 2008 y 2009, por lo tanto, no reflejan el impacto de la crisis económica actual, el cual no se debe menospreciar.<sup>18</sup> La lectura de este

12 Juan Pablo Soriano Gatica. 2008. "Adaptación social de las pandillas juveniles latinoamericanas en España: pandillas y organizaciones juveniles de la calle". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 81: 109-137.

13 Miguel Osorio. "Inmigración latinoamericana e integración sociocultural en la región de Madrid". 449-478.

14 Hartmut Esser. 1999. "Inclusion, integration und ethnische Schichtung". *Journal für Konflikt und Gewaltforschung* 40: 1-77.

15 Emilio Gómez Ciriano. 2006. "Inmigración y familia". En *Inmigración y estructuras sociales*, coordinado por Miguel Peña y Ángel Galindo. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.

16 Richard Zapata y Marieke Götttsch. "Realidades y consecuencias de las naturalizaciones de latinoamericanos en España". 481-508.

17 Pablo Biderbost. "Las percepciones políticas de los inmigrantes latinoamericanos en España. Consecuencias en el terreno de la integración cívica". 509-564.

18 Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver Alonso, dir. 2013. *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio. Anuario de la inmigración en España 2012*. Barcelona: CIDOB.

libro es por tanto muy recomendable para entender cómo llegó a ser y qué características tuvo la inmigración latinoamericana en España entre 1998 y 2008, período en que esta creció de forma exponencial. Aunque un análisis más exhaustivo de las políticas y leyes españolas de acogida y regularización podría haber aportado un conocimiento normativo

más global de este fenómeno, este libro es de particular interés para todos los lectores y lectoras interesados en este fenómeno, especialmente sociólogos, antropólogos y politólogos.

*Anna Bardolet Dilmé*  
*Centro de Documentación Internacional*  
*de Barcelona, España.*

**Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos por la revista**

- Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica.
- Alejandra Otamendi, Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina.
- Belén Freire, Económica Centro de Investigación Cuantitativa, Ecuador.
- Carlos Barrachina, Universidad de Quintana Roo, México.
- Carmen Gómez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Carolina Sánchez, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- Catherine LeGrand, McGill University, Canadá.
- Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Daniel Sansó, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- David Scott Palmer, Boston University, Estados Unidos.
- Elena Azaola Garrido, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Emilse Calderón Grosso, Universidad Nacional del Rosario, Argentina.
- Gabriel Orozco, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Gerard Verschoor, Wageningen School of Social Sciences, Países Bajos.
- Guilles Bataillon, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia.
- Gustavo Gonzales, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Hepzibah Muñoz Martínez, University of New Brunswick, Estados Unidos.
- Johanna Espín, Universidad de Florida, Estados Unidos.
- José Luis Fuentes, Universidad de las Américas, Ecuador.
- Juan Carlos Ruiz, Universidad del Rosario, Colombia.
- Juan Fernández, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Katalina Barreiro, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Khatchik DerGhougassian, Universidad de San Andrés, Argentina.
- Liza Zúñiga, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Chile.
- Lorena Poblete, Université de Lille, Francia.
- Lucio Flores, Universidad de Guadalajara, México.
- Luz del Socorro Ramírez, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Magda Yadira Robles Garza, Universidad de Monterrey, México.
- Marco Córdova, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- María Augusta Espín, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- María Fernanda López, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Máximo Sozzo, Universidad Nacional del Litoral, Ecuador.
- Michael Uzendoski, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Norberto Emmerich, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Patricia Ramos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Patricio Haro, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ecuador.
- Peter Berti, Health Bridge, Canadá.
- Rafael Paternain, Universidad de la República, Uruguay.
- Ramón Blanco de Freitas, Universidad de Federal de Integración Latinoamericana, Brasil.
- Roxana Arroyo, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Salvador Ortuño, Instituto Mexicano del Petróleo, México.
- Sofía Argüello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Soledad Varea, Yachay Tech, Ecuador.
- Thomas Collombat, Université du Québec, Canadá.
- Verónica Martínez Solares, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México.
- Wolf Grabendorff, The Johns Hopkins University, Estados Unidos.

## Política editorial

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

## Secciones

*Debate.* Es la sección dedicada a la presentación de lecturas críticas o balances sobre los *dossier* publicados en ediciones anteriores.

*Dossier.* Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

*Diálogo.* En esta sección se publican entrevistas temáticas y biográficas realizadas a académicas y académicos de las ciencias sociales. Igualmente en esta sección podrán incluirse diálogos entre dos o más académicas o académicos sobre un tema específico.

*Temas.* Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

*Reseñas.* Es la sección de crítica bibliográfica. Se incluyen tanto comentarios críticos a obras de ciencias sociales como ensayos comparativos entre libros. Se espera que los textos enviados a esta sección no resuman únicamente el contenido de un libro sino que lo discutan.

## Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo del coordinador o coordinadora del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de las secciones restantes.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisoras o revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectoras y lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores e investigadoras que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los lectores y lectoras tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados o conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores y revisoras determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor o revisora cuyo criterio definirá la publicación del artículo.
- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre cuatro y seis meses.

## Directrices para autores y autoras

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben haber leído los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales**; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones de estilo.

### Envío de artículos

El envío de textos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

### Lineamientos para la recepción de artículos

*Recepción:* los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos a sus autores y autoras.

*Idiomas:* se reciben artículos en idioma español, portugués e inglés.

*Formato del documento:* deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginado, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.

*Extensión de los artículos:* varía de acuerdo con las secciones de la revista y se medirá con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	8 mil palabras
Temas	8 mil palabras
Debate	5 mil palabras
Diálogo	5 mil palabras
Reseñas	2 mil palabras

*Resumen y descriptores:* los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 150 palabras y deben proporcionar entre cinco y ocho descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (thesaurus.com) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

### Reglas de edición para reseñas

Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro.

Las referencias bibliográficas en esta sección se colocarán en notas a pie de página.

Se debe adjuntar la imagen de la portada del libro en formato .jpg o .tiff, mínimo 8 cm de alto y 300 dpi de resolución.

258

### Reglas de generales de edición

*Siglas:* la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

*Citas:* las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.

*Imágenes, cuadros, gráficos, tablas:* cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm de ancho y 300 dpi de resolución, o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor de la siguiente manera: [fotografía 1 aquí].

Para gráficos, cuadros o tablas, se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada, así: [tabla 1 aquí].

Cada imagen, tabla o cuadro debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

*Referencias bibliográficas:* las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibidem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental". *Ecuador Debate* 46: 56-78.  
 \_\_\_\_\_ (1999b). "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

La bibliografía constará al final de cada artículo y deberá contener todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores y autoras. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa; no utilizar simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo de Chicago (Chicago Manual of Style, CMS)*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec).

# Tema central: Miedo

## Central

**Montesquieu en Santiago del Estero. Temor y política en la trama imaginaria del juarismo**

Marina Farinetti y Carlos Zurita

**Miedo, reverencia, terror.**

**Releer a Hobbes hoy /** Carlo Ginzburg

**El miedo y el Estado fragmentado: Reflexiones sobre Egipto después de Mubarak /** Talal Asad

**Tráfico de cifras: “desaparecidas” y “rescatadas” en la construcción de la trata como problema público en la Argentina /** Cecilia Varela y Felipe González

## Oficios y prácticas

**Cuando entran los miedos. Incertidumbre, delito, marginalidad y política en la Argentina contemporánea /** Gabriel Kessler

**Las anomías argentinas /** Ricardo Sidicaro

## Taller

**El amor y el espanto: relaciones de poder en el postconflicto urbano. El caso de Moravia, Medellín, Colombia /** Daniel Castaño Zapata

**Hilos invisibles y relaciones de poder**

Victoria E. Gonzalez

## Lecturas en debate

**Gitanofobia: viejo miedo de un racismo vigente /** Matías Domínguez

**Re-pensando el concepto de terrorismo:**

**Una discusión político-histórica**

Melany Cruz Leiva

**Miedo al delito: los medios de comunicación, ¿una dimensión explicativa?**

Brenda Focás

**El sentido político de los miedos. Una cara difusa del orden social y su desorden**

Miguel Leone

**El pánico moral mediatizado**

Candela Hernández

# apuntes

DE INVESTIGACIÓN DEL CECYP



# 26

año XVIII  
diciembre 2015

apuntescecyp  
.com.ar

# EUTOPÍA-8

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 8 - diciembre 2015



## Conflictos Territoriales y Movilizaciones Campesinas en el Campo Latinoamericano

### PRESENTACIÓN

*Nasser Rebaï y Luciano Martínez Valle*

### TEMA CENTRAL

Conflictos entre o campesinato e o agronegócio no Brasil: os planos-safra 2015 - 2016

*Ricardo Cesar Barbosa Junior, Estevan Leopoldo de Freitas Coca*

Luchas por el territorio y soberanía alimentaria en el Istmo Oaxaqueño, México

*Cesar Ramirez, Lilia Cruz Altamirano, Vicente Marcial*

Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia

*Manuela Ruiz Reyes*

Las acciones en defensa de la tierra en Santiago del Estero (1990 – 2012)

*Agustina Desalvo*

### CONTRA-PUNTO

¿Quedará espacio para el campesinado entre los megaproyectos centroamericanos?

*Hélène Renée Roux*

### ESTUDIO DE CASO

El rostro femenino de los conflictos territoriales: las mujeres mapuce

*Suyai Malen García Gualda*

Palma aceitera: conflictos y resistencias territoriales en María La Baja – Bolívar, Colombia

*Natalia Estefanía Ávila González*

### RESEÑA

*Moisés Arce*

La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú

*Ginno Martínez Tuesta*

ISSN: 1390 5708

Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>



ESCÚCHANOS EN  
[www.flacsoradio.ec](http://www.flacsoradio.ec)

- *Descarga libre de todos los programas*
- *Streaming las 24h00*
- *Programación variada*

**flacsoradio.ec**  
**amplificando ideas**

Flacso Radio | e-mail: [flacsoradio@flacso.edu.ec](mailto:flacsoradio@flacso.edu.ec)  
Dirección: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro | Torre 2, piso 5  
Teléfono PBX.: (593 2) 3238888 | ext 2578 | Quito - Ecuador



**Letras Verdes. Revista  
Latinoamericana de Estudios  
Socioambientales**

**N.º 18 "Turismo y sustentabilidad"**

Septiembre 2015

ISSN: 1390-6631

Disponible en:  
[revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index](http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index)

\*Portada: "Playa Hermosa, Costa Rica". Grettel Navas.

**Editorial**

Turismo y sustentabilidad

*Nicolás Cuvi*

**Dossier**

Navegantes, autoridades indígenas y turistas en Panamá. Los efectos del turismo sobre el control territorial de las áreas marítimas del pueblo guna

*Mònica Martínez Mauri*

El agua fluye hacia el turista

*Grettel Navas*

La experiencia del turismo comunitario en Yunguilla, Ecuador y su impacto sociocultural en la comunidad

*York Neudel*

El caso UCA Tierra y Agua, un proyecto de desarrollo turístico en Nicaragua

*Daniel Altisent Carulla*

Turismo, soberanía nacional y transformación social en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia

*Jesús David Salas Betin*

Grandes complejos turísticos de la globalización, el caso de Marina de Cope, Murcia

*Javier Cortijo-Pardo*

Turismo y nueva ruralidad: camino a la sustentabilidad social

*Alejandro Palafox-Muñoz, María Guadalupe Martínez-Perezchica*

Evaluación Ambiental Estratégica: una contribución a la sostenibilidad del desarrollo turístico

*Rodrigo Alejandro Jiliberto Herrera*

**Ensayo**

Indicadores de sustentabilidad en sistemas de albardas: aportes metodológicos

*Silvia Graciela Álvarez Litben, Laura Zulaica*

Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes

*María Paula D'Amico*

Incompatibilidad entre el Efecto Rebote y la Curva Ambiental de Kuznets

*Edison Vásquez Sánchez*

**Actualidad**

El sistema de bicicletas públicas BiciQuito como alternativa de movilidad sustentable: aportes y limitaciones

*Miriam Gator*

Situación actual del Ecuador como territorio libre de transgénicos  
*Richard Steveens Intriago Barreno, Elizabeth Bravo Velásquez*



## Cosecharás tu siembra

### Agricultura y alimentos en debate

**262**  
MARZO-ABRIL 2016

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni**. El nuevo escenario político boliviano. ¿Traspié electoral o fin de un ciclo? **Mauricio Miranda / Ivania Álvarez**. Un enigma llamado Daniel Ortega.

TRIBUNA GLOBAL: **Bernard Stiegler**. Para una nueva crítica de la economía política. Sobre la miseria simbólica y el complejo económico-político del consumo.

TEMA CENTRAL: **Patricia Aguirre**. Alternativas a la crisis global de la alimentación. **Hubert C. de Grammont**. Hacia una ruralidad fragmentada.

La desagrarización del campo mexicano. **Silvia Gorenstein / Ricardo Ortiz**. La conquista de las transnacionales. Estrategias empresarias y marcos regulatorios en los mercados agroalimentarios. **Anna Krzywoszynska**. Despilfarro: el escándalo global de la comida. **Walter A. Pengue**. Comida no... biomasa. Cambios agronómicos, ambientales y económicos en la agricultura argentina y sudamericana. **Francine Brossard Leiva**. Hacia un modelo de inclusión digital rural. Una mirada sobre América Latina y el caso de Chile. **Fernando Molina**. El experimento de Emapa en Bolivia. El Estado, la inflación y la producción de alimentos. **Kerstin Bund / Fritz Schaap / Marcus Rohwetter**. *Frankenfood*: ¿la comida del futuro? **Barbara Degenhart**. La agricultura urbana: un fenómeno global. ENSAYO: **Martín Cortés**. José Aricó: traducir el marxismo en América Latina.



**260**  
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2015

## Religiones y política en tiempos de cambio



**261**  
ENERO-FEBRERO 2016

## Izquierdas, utopías, realidades

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**Estado y crimen organizado**



# PERFILES LATINOAMERICANOS

Volumen 24 | número 47 | enero-junio 2016

ISSN 0188-7653

## Artículos

Políticas migratorias y dictadura militar en Argentina (1976-1983): la construcción de un modelo migratorio  
LUCILA SABRINA NEJAMKIS

Narrativas privadas y problemáticas colectivas: religión judía y dictadura  
LAURA SCHENQUER

Problemas de la extensión rural en América Latina  
FERNANDO LANDINI

El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México  
ALEJANDRO DÍAZ DOMÍNGUEZ

Propuesta de cuotas para conservación de un área natural protegida de México  
MARCO ANTONIO ALMENDAREZ-HERNÁNDEZ, ISMAEL SÁNCHEZ-BRITO, MARÍA VERÓNICA MORALES ZÁRATE, CÉSAR AUGUSTO SALINAS-ZAVALA

¿Regiones verdes? Comparación del activismo de la sociedad civil en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea  
ANTHONY R. ZITO, MARK ASPINWALL

Un análisis psicosocial de la confianza en los grupos policiales: el caso de Cuernavaca (México)  
MARÍA ELENA ÁVILA GUERRERO, JESÚS ALEJANDRO VERA JIMÉNEZ, BELÉN MARTÍNEZ FERRER, ALEJANDRO BAHENA RIVERA

Desafección política y estabilidad de los resultados electorales en Chile, 1993-2009  
OCTAVIO AVENDAÑO, PABLO SANDOVAL

Presencia de partidos políticos y diputados en Internet en Argentina, Paraguay y Uruguay  
YANINA WELP, ALEJANDRA MARZUCA

Empleo e intercambio social en México  
MERCEDES GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MARTHA MORENO PÉREZ, INÉS ESCOBAR

## Ensayos

Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina  
CRISTINA ZURBRIGGEN, EMILIANO TRAVIESO

Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal  
CARLOS ALBERTO NAVARRETE ULLOA



## Informes y ventas:

Teléfonos: (55) 3000 0224, (55) 3000 0251, conmutador: (55) 3000 0200  
public@flacso.edu.mx, suscripciones.pl@flacso.edu.mx

# REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 112

¿ES EFICAZ  
EL TERRORISMO?  
DEBATE TEÓRICO Y ESTUDIOS DE CASO  
Diego Muro (coord.)

Abril 2016



Los expertos están divididos entre los que defienden que el terrorismo es un instrumento eficaz para conseguir concesiones políticas y aquellos que argumentan que son muy pocos los grupos terroristas que han conseguido sus objetivos estratégicos a largo plazo. El éxito o no de la violencia política es una cuestión de vital importancia a nivel teórico y práctico para los gobiernos y sociedades que se enfrentan a amenazas terroristas, así como para los propios grupos terroristas (interesados en la supervivencia del grupo). La relevancia operativa resulta, también, incuestionable: identificar las condiciones que llevan al fracaso del terrorismo sería de gran utilidad para los responsables de la seguridad. Este número aborda estas y otras aportaciones recientes al debate sobre la eficacia del terrorismo; destaca varias de las problemáticas inherentes a la discusión académica con respecto a este tema surgidas hasta la fecha, y ofrece una serie de estudios de caso que identifican condiciones a las que se enfrentan los decisores políticos y algunos resultados. Los artículos recogidos en este número abordan diferentes contextos, desde el terrorismo yihadista en Reino Unido y Francia hasta la estrategia no violenta en el Sáhara Occidental, pasando por la violencia revolucionaria en El Salvador y Uruguay, entre otros.

Artículos de

**Diego Muro**  
**Richard English**  
**Max Abrahms**  
**Peter Krause**  
**Frank Foley**  
**Eduardo Rey Tristán**  
**Alberto Martín Álvarez**  
**Brian J. Phillips**  
**Matthew Porges**  
**Christian Leuprecht**  
**Carlos Pulleiro Méndez**  
**Manuel Cienfuegos Mateo**

**EDITA**  
**CIDOB**  
Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**DISTRIBUYE**  
Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Con la colaboración de:

**CIDOB**  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



No. 17

ISSN: 1390-4299

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

## Femicidio

### Tema central

**Khatchik DerGhougassian, Alejandra Otamendi y Diego Fleitas Ortíz de Rosas:**  
Violencia íntima, femicidios y armas de fuego en Argentina

**Ainhoa Montserrat Vásquez Mejías:**  
Femicidio en Chile, más que un problema de clasificación

**Wilson Hernández Breña:**  
Femicidio (agregado) en el Perú y su relación con variables macrosociales.

**Gabriela Bard Wigdor y Gabriela Cristina Artazo:**  
"La maté porque es mía": femicidios en la provincia de Córdoba

**Diego Tuesta y Jaris Mujica:**  
Problemas en la investigación procesal-penal del femicidio en el Perú

### Misceláneo

**María Araceli De Haas:**  
Comparación entre el marco constitucional de Seguridad Nacional e Interior de México y Argentina

**Carlos Maldonado Prieto:**  
La reforma de los Servicios de Inteligencia en Europa Oriental

### Entrevista

**Liosday Landaburo Sánchez:** Entrevista a Ana Carcedo Cabañas  
El Estado tiene poder para evitar el femicidio

### Reseñas

Realizadas por: Johanna Villegas Pérez y Luis Umbría Acosta

Urvio No. 16: **Justicia transicional** • Urvio No. 18: **Economía criminal**

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación semestral (junio y diciembre) y se incluye en los catálogos e índices científicos LATINDEX, EBSCO y FLACSO ANDES

**Pedidos y suscripciones:** La Librería – FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

**Canje:** Biblioteca – FLACSO (biblioteca@flacso.edu.ec)

**Encuéntrela en:** <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador. Teléfono: (00593) 2 3238888

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

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 2 • Número 2 • noviembre 2015



Vol. 2 / N° 2

## Artículos

Contra el espacio: lugar, movimiento, conocimiento

*Tim Ingold*

Resignificación del desempleo en la política social argentina  
frente al quiebre de la hegemonía neoliberal

*Giuseppe M. Messina*

Ideas, discurso y proceso de reforma en el sector salud.  
Colombia y Ecuador en perspectiva comparada

*Yudi Marlen Buitrago*

Fujos de Ingovernabilidad, Don y Derecho Alter-Nativo

*Mario Madroño*

## Diálogo

Debates actuales y perspectivas sobre las políticas sociales  
en América Latina

Diálogo con Rolando Franco

*Ana María Larrea, Freddy Hernández, Jairo Rivera, Manuel Mera,  
Vinicio Arcos*

## Reseñas

Analyzing Public Policy

Por Peter John

*Juan Guillermo Vieira Silva*

Desarrollo y Libertad

Sen, Amartya

*Jairo Rivera*

Las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad

Walzer, Michael

*Ana María Larrea Maldonado*

Encuéntrela en: <http://www.flacsoandes.edu.ec>



**FLACSO**  
ECUADOR

**PRESENTACIÓN**

Mauricio I. Dussauge Laguna

**DOSSIER: TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Time variable in policy transfer analysis: the experience of the higher education program "Manutención" in Mexico*

Jorge Puga González

*Implementación de la medicina prepagada en México: un análisis de transferencia de políticas públicas*

Mariana Becerra

*Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México*

Rafael Ruiz Ortega

*Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional?*

Mauricio I. Dussauge Laguna



Universidad  
de Guanajuato

**ARTÍCULOS**

*Tres modelos teórico-descriptivos de la relación legislativa oposición-gobierno con énfasis en la oposición en gobiernos de minoría*

Carlos Vázquez Ferrel

*La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales*

Anahí Gutiérrez Luna

*¿Cómo hacer de la evaluación un instrumento para la profesionalización docente? De las concertaciones políticas a las atribuciones jurídicas en el sector educativo*

Juan Ismael Martínez Méndez

*Entendiendo el uso y resultados del indicador "Años de vida ajustados por discapacidad"*

Teresa González Anaya

*La voz de la Reforma Energética de Peña Nieto: cómo se comunica una política pública en un entorno polarizado*

Arturo Rafael Constantini Torres

**CRÍTICA**

*Un balance de los primeros cuatro años de la REMAP*

Rodrigo S. León Flores  
y Diana L. Mejía Rodríguez

**RESEÑAS**

*Ciudadanía Multicultural de Will Kymlicka*

Rodrigo S. León Flores

*Democracy in Mexico. Attitudes and perceptions of citizens at national and local level, de Salvador Martí Puig, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Ma. Fernanda Somuano Ventura, y Claire Wright*

José Fredman Mendoza Ibarra

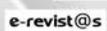
*Seguridad ciudadana: visiones compartidas, de José Luis Estrada Rodríguez (coord.)*

Delia Gutiérrez Linares

*Cuba ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos de Vela Cecilia Bobes (Ed.)*

Katya Rodríguez Gómez

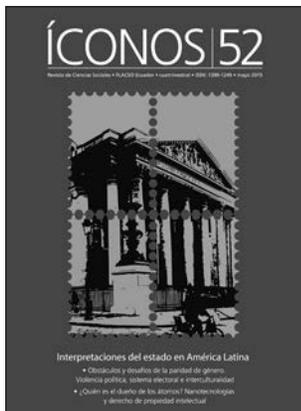
La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.

Normas de envío y más información de la REMAP en: [www.remap.ugto.mx](http://www.remap.ugto.mx)



Íconos 52  
mayo de 2015

# Interpretaciones del estado en América Latina

## DOSSIER

*Corpus Mysticum* estatal o ¿cómo podemos pensar el estado en América Latina hoy?

Presentación del dossier *Christopher Krupa y Mercedes Prieto*

Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas *Felipe Burbano de Lara*

Ciudadanía y estado. Servicio militar obligatorio en la Bolivia contemporánea *Marta Cabezas Fernández*

El gobierno de los indios. Antropología de la formación del estado en Oaxaca, México *Yerko Castro Neira*

Funcionarios y colonos: la formación del estado en el suroriente colombiano *Sandra Patricia Martínez B.*

Imaginario sobre prácticas judiciales en Cali, Colombia *Lina Buchely, Mónica Londoño, Christian Castillo y Juan Loaiza*

Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad *Stacey L. Hunt*

## TEMAS

Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad

*Laura Albaine*

¿Quién es el dueño de los átomos? Nanotecnologías y derecho de propiedad intelectual

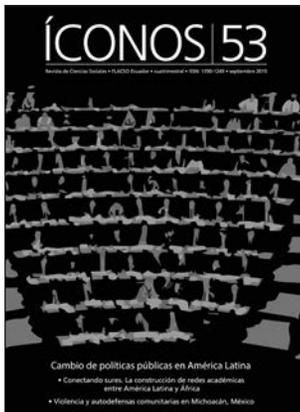
*Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieva*

## RESEÑAS

El capital en el siglo XXI de Thomas Piketty – *Fander Falconí*

Los constructores del Estado Nacional: 1830-2010 de Patricia De la Torre Arauz – *Adriana Aguilar Molina*

Nación, diversidad e identidad en el marco del Estado plurinacional de Daniel Moreno Morales, Gonzalo Vargas Villazón, Daniela Osorio Michel, coordinadores – *Christian Jiménez Kanahuaty*



Íconos 53  
septiembre de 2015

# Cambio de políticas públicas en América Latina

## DOSSIER

Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas

Presentación del dossier *Guillaume Fontaine*

Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno *Cecilia Osorio Gonnert*

Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado:

alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)

*Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo*

Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva

*Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas*

El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción *Martín*

*Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez*

Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado* *Andréia*

*Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella*

Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador

*Marco Antonio Córdova*

## TEMAS

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África

*Paola Adriana Bayle*

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México

*Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez*

## RESEÑAS

Teoría y práctica de las políticas públicas de Gema Pastor Albaladejo, editora – *Edgar Zamora Avilés*

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas de Bruno Dente y Joan Subirats – *Tania L.*

*Zabala Peñafiel*

Manual de análisis y diseño de políticas públicas de Gonzalo

Ordóñez-Matamoros, director – *Vanessa Montenegro Hidalgo*

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación

de André-Noël Roth Deubel – *Luis Carlos Erazo*



Íconos 54  
enero de 2016

# Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, la práctica y el territorio en América Latina

## DOSSIER

La contingencia del cambio social en la agricultura y la alimentación en América Latina

Presentación del dossier *Myriam Paredes, Stephen Sherwood y Alberto Arce*

Construcción social del maíz transgénico: grupos sociales relevantes en Chihuahua *Marco Antonio Fernández Nava*

Caminando hacia adelante, mirando hacia atrás: en la primera línea de las transformaciones alimentarias en Ecuador *Joan Gross, Carla Guerrón Montero, Peter Berti y Michaela Hammer*

Mundos equivocados: cuando la “abundancia” y la “carencia” se encuentran en la Amazonía colombiana *Gerard Verschoor y Camilo Torres*

Agricultura ecológica al sur de Brasil: de alternativa a contratendencia *Flávia Charão Marques y Daniela Oliveira*

Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social *Mónica Arias y Manuel Preciado*

Intersubjetividad y domesticación en el devenir de una región global: territorialización del salmón en la Patagonia chilena *Gustavo Blanco Wells, Alberto Arce y Eleanor Fisher*

## DEBATE

Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate *María Velasco*

## ENSAYO VISUAL

Tiempo Pemón *Carlos Alfonzo Pacheco*

## TEMAS

Análisis del desarrollo sostenible en espacios locales. Aplicación de la teoría de conjuntos difusos *María Luisa García Bátiz, Lucio Flores Payan y Beatriz Adriana Venegas Sahagún*

Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria *Hernán Fair*

## RESEÑAS

El reconocimiento de la humanidad. España, Portugal y América Latina en la génesis de la modernidad de Fernando Álvarez Uría – *Juan José Ruiz Blanquez*

El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano de José Manuel Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso, coordinadores – *María Ángeles Abellán López*  
La construcción del orden democrático. Burocracia, tecnocracia y meritocracia de Alfredo Ramos Jiménez – *César Alfonso Ulloa*