

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Narcopolítica (I)



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2024 - No. 40

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

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



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 40, septiembre 2024
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

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

Disponible en:

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

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #40

- Número de trabajos recibidos: 19 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 36.8%
- Índice de rechazo de manuscritos: 63.2%.
- Número de revisores internacionales: 18
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 6
(Argentina, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Portugal).
- Internacionalización de autores: 6 países
(Argentina, Colombia, Ecuador, España, México, Paraguay).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

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

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



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

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

Editor Jefe (Editor in Chief)

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

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Daniel Sansó-Rubert, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

Cuidado de la edición

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

Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)

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

Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)

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

- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra. Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

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



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2024 - No. 40

Tema Central

- Interacciones narco-culturales en comunidades indígenas del Chaco Paraguayo:
reconfiguraciones históricas e implicancias sociales 8-28
Carlos-Aníbal Peris y Marcelo Moriconi
- Narcotráfico en la ciudad de Rosario: su abordaje desde las capacidades
estatales del gobierno federal 29-45
Cristian-Facundo Morales
- Narcotráfico y política en territorio indígena. Resistencia entre los Tsotziles
y Tseltales de Chiapas-México 46-61
Diego-Hernán Varón-Rojas y José-Enrique Delgado-López

Misceláneos

- (In)seguridad energética, infraestructura y criminalización:
entre la autogestión de derechos y el poder punitivo 63-81
Franco-David Hessling-Herrera, Cinthia-Natalia Gonza y Pablo-Agustín Durán
- Técnicas de neutralización y participación en actividades de tráfico
de drogas en Sonora, México 82-97
Francisco-Manuel Piña-Osuna
- El Estatuto Migratorio Andino y las limitaciones de
la convergencia normativa regional 98-114
Cynthia Condoy-Celi

Estudios Globales

- Geopolítica de las cadenas de suministro y la securización de China:
¿la epifanía de una globalización económica limitada? 116-132
Mónica Vergara
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad 134-143



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2024 - No. 40

Central topic

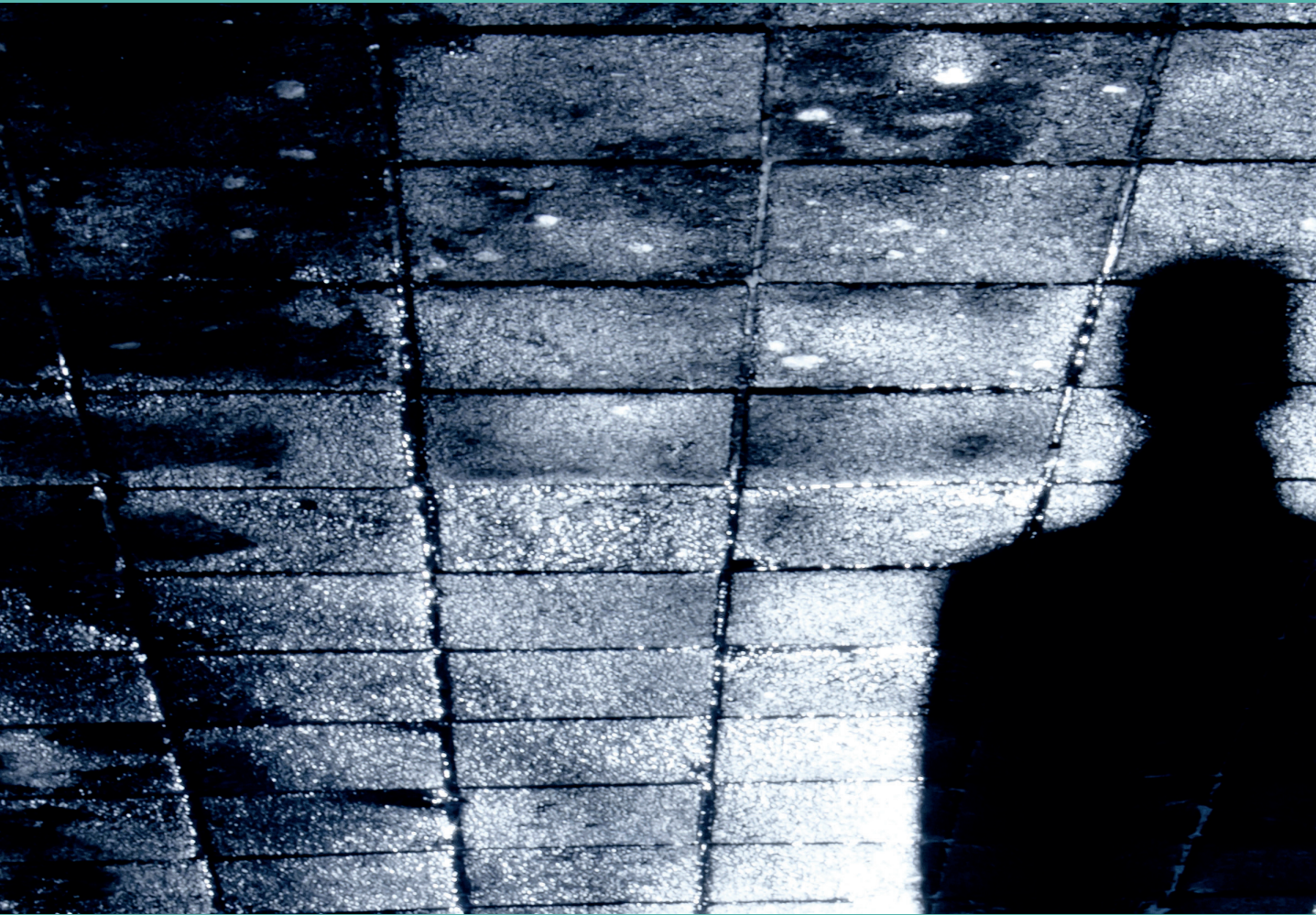
Narco-cultural interactions in indigenous communities of the Paraguayan Chaco: historical reconfigurations and social implications	8-28
<i>Carlos-Aníbal Peris and Marcelo Moriconi</i>	
State Capacities: Addressing Drug Trafficking in the City of Rosario	29-45
<i>Cristian-Facundo Morales</i>	
Drug trafficking and politics in indigenous territory. Resistance between the Tsotziles and Tseltales in Chiapas-Mexico.	46-61
<i>Diego-Hernán Varón-Rojas and José-Enrique Delgado-López</i>	

Miscellaneous

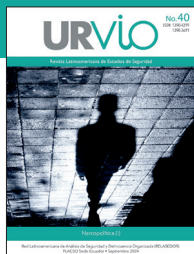
Energy (in)security, infrastructure and criminalization: between self-determination of rights and punitive power	63-81
<i>Franco-David Hessling-Herrera, Cinthia-Natalia Gonza and Pablo-Agustín Durán</i>	
Neutralization techniques and participation in drug trafficking activities in Sonora, México	82-97
<i>Francisco-Manuel Piña-Osuna</i>	
The Andean Migratory Statute and the limitations of regional regulatory convergence	98-114
<i>Cynthia Conday-Celi</i>	

Global Studies

Geopolitics of supply chains and China's securitization: Is this the epiphany of limited economic globalization?	116-132
<i>Mónica Vergara</i>	
Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.	134-143



Tema Central



doi.org/10.17141/urvio.40.2024.6259

Interacciones narco-culturales en comunidades indígenas del Chaco Paraguayo: reconfiguraciones históricas e implicancias sociales

Narco-cultural interactions in indigenous communities of the Paraguayan Chaco: historical reconfigurations and social implications

Carlos-Aníbal Peris¹ y Marcelo Moriconi²

Recibido: 15 de mayo de 2024

Aceptado: 25 de julio de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: aunque el narcotráfico ha sido una práctica histórica en el Chaco Paraguayo, las dinámicas sociales cambiaron en los últimos años, generando un orden social híbrido en el que los retores del narco habrían ganado poder, los grupos indígenas habrían quedado desprotegidos y a merced de los traficantes, y la política se habría desentendido de la comunidad y liberaría zonas para facilitar y proteger el negocio ilegal. **Objetivo:** ante este contexto, el artículo describe las percepciones sociales sobre el narco y la política en comunidades indígenas del Departamento de Alto Paraguay. **Metodología:** la investigación se basa en un enfoque cualitativo multi-método que incluye documentación, etnografía y entrevistas a informantes clave. **Conclusiones:** el trabajo demuestra cómo la deslegitimación de la política formal y de la legalidad crean áreas de riesgo no sólo para la expansión y tolerancia social de la criminalidad, sino también para la legitimación de la ilegalidad como medio para conseguir una vida (más) digna. En este sentido, el artículo cuestiona que la literatura sobre gobernanza criminal y narcopolítica se ha centrado más en los adjetivos que en los sustantivos. La ineficiencia previa de la gobernanza y la política es la que crea las condiciones para la emergencia de los adjetivos indeseados (como criminal o narco). El desafío no es tanto combatir el crimen como promover una gobernanza y una política revalorizada.

Palabras clave: calidad de la democracia; gobernanza criminal; ilegalidades legitimadas; indígenas; narcopolítica; Paraguay; percepciones sociales.

Abstract

Introduction: Although drug trafficking has been a historical practice in the Paraguayan Chaco, social dynamics have changed in recent years, generating a hybrid social order in which drug traffickers have gained power, indigenous groups have been left unprotected and at the mercy of traffickers, and politics has disengaged from the community and freed up areas to facilitate and protect the illegal business. **Objective:** Against this backdrop, the article describes social perceptions of drug trafficking and politics in indigenous communities in the Department of Alto Paraguay. **Methodology:** The research is based on a qualitative multi-method approach that includes documentation, ethnography and key informant interviews. **Conclusions:** The paper demonstrates how the delegitimization of formal politics and legality create areas of risk not only for the expansion and social tolerance of criminality, but also for the legitimization of illegality as a means to achieve a (more) dignified life. In this sense, the article questions that the literature on criminal governance and narcopolitics has focused more on adjectives than on nouns. It is the previous inefficiency of governance and politics that creates the conditions for the emergence of unwanted adjectives (such as criminal or narco). The challenge is not so much to fight crime as to promote revalorized governance and policy.

Keywords: Quality of democracy; criminal governance; legitimised illegalities; indigenous peoples; narco-politics; Paraguay; social perceptions.

1 Universidad Nacional de Asunción (UNA), San Lorenzo, Paraguay, carlosperisc@gmail.com, orcid.org/0000-0002-8205-3768

2 Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte), Portugal, marcelo.moriconi@iscte-iul.pt, orcid.org/0000-0002-9220-7062



Introducción

En los últimos años, el narcotráfico en Paraguay ha desarrollado un proceso de reconfiguración generado por un profundo proceso de crecimiento y diversificación. Además de la producción de marihuana, el país se ha convertido en un importante centro regional de acopio y multiplicación de cocaína (Insight Crime 2024). Este fenómeno, que estaría apoyado en dinámicas socioculturales y económicas entre diversos estratos sociales, ha generado abundantes sospechas de corrupción, tanto en agentes provenientes del gobierno y el sector público como del privado-empresarial (Peris 2024). La acción narco, asimismo, ha causado graves problemas y profundas reconfiguraciones sociales en las poblaciones más vulnerables del país, especialmente, comunidades campesinas e indígenas (Moriconi y Peris 2022).

El 13 de diciembre de 2023, en Bahía Negra, Departamento de Alto Paraguay (Chaco), se produjo un caso que llamó la atención de la opinión pública: una mujer de etnia *Ishir* fue detenida por posesión de 80 bolsas de crack listas para la venta (Manena 2023). La mujer fue arrestada, pero, posteriormente, el suceso adquirió matices adicionales, pues la implicada se benefició con “prisión domiciliaria”. De acuerdo con la prensa, el privilegio habría sido logrado gracias a la intervención directa de un actual congresista, exautoridad departamental (Última Hora 2024).

Las interacciones entre la política y el crimen (en este caso el narcotráfico) no son hechos aislados. Diversas investigaciones periodísticas en el Paraguay han denunciado relaciones directas entre referentes políticos y grupos criminales (ver por ejemplo ADN Digital 2018 o Última Hora 2015) y han cuestionado el rol de la política en el lavado de activos provenientes del mundo del crimen (ver por ejemplo Hoy 2018 o Última Hora 2022).

Las presuntas ligaciones entre la política y el narcotráfico trascienden las barreras partidarias, creando un continuum en el que emergen órdenes sociales híbridos (Dewey et al. 2017; Schultze-Kraft 2018). En esos órdenes sociales, lo legal y lo ilegal se fusionan, de tal manera, que algunas legalidades pierden legitimidad y ciertas ilegalidades se legitiman y se transforman en medios efectivos para general bienes y servicios.

Contextos sociales como el descrito, lógicamente, abren las puertas para la expansión del crimen. Informes de organismos internacionales, primordialmente, los elaborados por la Revista America Quarterly (2023) mediante el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción y por la Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023) con el Índice de Crimen Organizado GI-TOC, han confirmado la expansión del narcotráfico en Paraguay y su alta relación e implicación con políticos. Incluso, de acuerdo con el índice GI-TOC, Paraguay, en 2023, ocupó el cuarto lugar a nivel mundial en presencia del crimen organizado, destacándose el narcotráfico. Ambos estudios han demostrado cómo esta actividad ha ido copando terreno en el país, ya sea en espacios geográficos, en poblaciones humanas o en el sector dirigenal.

Retomando el ejemplo de la mujer *Ishir*, la penetración del narcotráfico en las comunidades indígenas de Paraguay se ha agudizado en la última década. Los grupos criminales se han

aprovechado de la situación de vulnerabilidad de los pueblos nativos, ya sea utilizándolos como mano de obra o apropiándose de sus territorios (ABC Color 2024).

En el año 2014, la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI 2014) denunció ante el Ministerio del Interior que varias comunidades fueron amenazadas por grupos fácticos en el Departamento de Concepción. Lo que primariamente pudieron verificar, desde un relevamiento que realizaron, fue la elevada impunidad de numerosos crímenes que afectaron a la etnia *Pái Tavyterâ*. Las trasgresiones se dieron en dos contextos que inquietaron a la región: uno, las restricciones que sufrieron por las haciendas privadas por donde pasaron los caminos vecinales; y dos, el accionar de las mafias del narcotráfico (Tierra Viva 2014).

Un caso paradigmático, inclusive, se dio en el Departamento de Amambay, territorio en el cual los *Ybyraiija* padecieron el asesinato de tres de sus miembros por un comando armado vinculado, presuntamente, al narco brasileño Jarvis Chimenes Pavão. Según las estimaciones de la Fiscalía, los sicarios habrían tomado represalias, con los indígenas, por la supuesta colaboración de estos con autoridades de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) en el apresamiento del capo narcotraficante (EA 2014).

Este ecosistema paraguayo se encuadra dentro del concepto de gobernanza criminal (Alda 2021), entendido como la creación, por parte de entidades criminales, de órdenes sociales y normas que regulan el comportamiento, a menudo, con la colaboración, pasiva o activa, de actores estatales (Feldmann y Luna 2022; Lessing 2021). De acuerdo con Sampó (2021), la gobernanza criminal procura “explicar la relación que las organizaciones criminales establecen con ciertos sectores de la sociedad civil que, al mismo tiempo, pueden convertirse en capital político”. Así, la narcopolítica brotaría como una manifestación específica de la gobernanza criminal, una en la que los narcotraficantes utilizarían su poder económico y su capacidad de coerción para infiltrarse en las estructuras políticas y gubernamentales (Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán 2021).

A pesar de su auge en los últimos años, los estudios sobre la gobernanza criminal en general, y la narcopolítica en particular, se han centrado en entender las relaciones entre los actores estatales y los criminales. Es así como se ha establecido que, por ejemplo, a través de la corrupción, la financiación de campañas electorales, la intimidación y/o la violencia, los grupos narcotraficantes tratarían de influir en las decisiones políticas para proteger sus actividades ilícitas y expandir su control sobre el territorio y la población (Trejo y Ley 2021). O que el objetivo de la narcopolítica se basa en el afán de consolidar el poder de los grupos criminales y asegurar la continuidad de sus operaciones. Al establecer vínculos con actores políticos y penetrar en las instituciones del Estado, los narcotraficantes debilitarían la capacidad de las autoridades para combatir el tráfico de drogas y socavarían los principios democráticos y el Estado de derecho (Lessing 2021).

En estos estudios, como explican Moriconi y Peris (2022), el Estado y lo legal aparecen como cuestiones legitimadas por sí mismas, mientras que lo ilegal es siempre ilegítimo. En ese sentido, es necesario entender las percepciones sociales de los actores intermedios sobre

los extremos de este abanico conceptual: lo Estatal y lo criminal, lo legal y lo ilegal. En otros términos, es importante concebir los procesos y las razones que llevan a que la legalidad se deslegitime y la ilegalidad se transforme en un medio eficaz para resolver problemas y garantizar el suministro de bienes y servicios. En pocas palabras, que la ilegalidad se legitime como medio de vida (ver por ejemplo Moriconi y Peris 2019).

En este orden de ideas, el trabajo se centra en un estudio de caso en el que se procura entender las dinámicas sociales, las percepciones, y las razones por las cuales comunidades indígenas precarias del Chaco Paraguayo se transforman en blanco y, a veces, en actores del tráfico de drogas. De acuerdo con la opinión pública, en el caso de Paraguay, los narcotraficantes estarían aprovechando la vulnerabilidad y la marginación de las comunidades indígenas para establecer su control sobre los territorios y utilizar a la población como mano de obra en la producción y distribución de drogas. Al mismo tiempo, la complicidad de ciertos políticos facilitaría la expansión de las actividades ilegales y la impunidad de los actores involucrados.

Ante este panorama, este trabajo procura entender cómo se entiende el rol del narcotráfico en la zona, cuáles han sido las dinámicas culturales históricas, cuáles las relaciones entre la política y el crimen, quiénes son los actores involucrados y cuál ha sido la relación histórica y las percepciones de los grupos marginados sobre la política y el Estado de Derecho. El trabajo se divide en tres partes que continúan a la introducción. La primera explica la metodología y describe el caso de estudio. Luego se presentan los resultados divididos en dos dimensiones. La primera, referida al rol y el funcionamiento de los grupos narcotraficantes en la zona y; la segunda, sobre las percepciones de la comunidad sobre la política, lo legal y el Estado de Derecho. Por último, se presentan las conclusiones en diálogo con la literatura existente.

Planteamiento y metodología

A pesar del lugar central que Paraguay ha logrado en el mercado de la droga contemporáneo, principalmente en el Cono Sur Latinoamericano, son pocos los autores que se han centrado en este caso de estudio. Este artículo pretende dar mayor visión al caso paraguayo y, para ello, se concentra en el estudio de caso del Departamento de Alto Paraguay. Dicha demarcación geográfica, fronteriza con Bolivia y Brasil, se halla ubicada en la Región Occidental-Chaco. Esta es una de las zonas en las cuales más tipos de pueblos originarios han habitado: *Ayoreo*, *Yshyr*, *Toba* y *Sanapaná* (INE 2023). Según los datos del Censo (INE 2022), en Alto Paraguay la población nativa representó un 40% (4414) del total de habitantes (11 057).

El Departamento elegido, además, posee localidades como Toro Pampa, Bahía Negra, Puerto Casado y Fuerte Olimpo, puntos que, según informes fiscales, fueron de los más problemáticos en cuestión de narcotráfico: zonas liberadas, pistas de aterrizaje clandestinas y grandes incautaciones de drogas, especialmente, cocaína (Ministerio Público 2023). La investigación está basada en un enfoque cualitativo multi-método (Schmidt 2006) que

incluyó: a) contextualización y análisis de documentos; b) métodos etnográficos, y c) entrevistas semiestructuradas en profundidad con informantes clave reunidos mediante la técnica de bola de nieve.

En primera instancia, se analizó el estado de la situación a través de la prensa y los casos reportados. La contextualización se consolidó con base en la revisión de literatura y el análisis de documentos y estadísticas sobre el crimen en Paraguay. Este primer paso sirvió para entender el ecosistema en el que se iba a desarrollar la investigación y proceder a la elección del caso de estudio.

En segundo lugar, se realizó trabajo de campo en la región. Se ejecutaron 18 entrevistas a referentes indígenas, antropólogos residentes en la zona, líderes espirituales, abogados y responsables de ONG. No obstante, seis entrevistas quedaron descartadas, por pedido expreso de los consultados, por aceptar hablar exclusivamente de manera confidencial, bajo la modalidad *off the record*. En resumen, para la elaboración de este artículo, quedaron 12 entrevistas, con un total de 607 minutos de grabación, promediando 50 minutos por indagación.

En términos etnográficos, se realizó un trabajo directo con los nativos, formando parte de ellos u oficiando en sus contextos. Se realizaron tres visitas a la zona, haciendo un relevamiento *in situ* de la configuración territorial, datos sistematizados en notas de investigación. Todas las actividades de investigación se llevaron a cabo de septiembre a noviembre de 2023.

Con respecto a las entrevistas, la investigación centró su indagación en dos momentos exploratorios de interés. Primeramente, se preguntó sobre la acción narco en las poblaciones indígenas de la zona (Dimensión 1). Algunas de las preguntas efectuadas fueron: ¿cuál ha sido el interés de los narcotraficantes en las poblaciones indígenas?, ¿cómo han impuesto su dinámica en la población?, ¿qué mecanismos o estrategias han usado con el fin de obtener sus propósitos? Aquí se obtuvo un panorama de la realidad social marcada por el narcotráfico.

Luego, se solicitaron impresiones en cuanto al accionar político en tales tierras (Dimensión 2). Interrogantes materializadas en: ¿qué significa el político para los indígenas?, ¿cuánta fue la representación percibida por ellos con respecto a sus autoridades?, ¿qué impresiones tuvieron del quehacer político en materia del bienestar de estos? Esta dimensión, consiguió entender el rol de los políticos, uno en función a los narcotraficantes y, otro, con las poblaciones originarias.

En resumen, al indagar en ambos aspectos, además de encontrar descripciones cotidianas de una configuración de realidad social marcada por los narcotraficantes, se pretendió entender, fundamentalmente, sobre cómo se configuró el fenómeno del accionar narco y luego establecer si existieron o no complicidades de las autoridades gubernamentales. Los resultados fueron sistematizados de la siguiente manera: a) ejemplificando los testimonios más valiosos para los objetivos de esta investigación, y b) mediante tablas de análisis. Por razones éticas y de seguridad, los entrevistados han quedado bajo el anonimato. Los consultados fueron codificados según como indica la tabla 1.

Tabla 1. Actores entrevistados, fechas de entrevistas y codificación

N.	Actor entrevistado	Fecha	Codificación
1	Antropólogo	12.09.2023	Antropólogo 1
2	Representante de ONG	14.09.2023	Informante de ONG 1
3	Representante de ONG	14.09.2023	Informante de ONG 2
4	Representante de ONG	14.09.2023	Informante de ONG 3
5	Líder indígena	26.09.2023	Referente Indígena 1
6	Antropólogo	26.09.2023	Antropólogo 2
7	Líder indígena	27.09.2023	Referente Indígena 2
8	Líder indígena	27.09.2023	Referente Indígena 3
9	Representante de ONG	13.10.2023	Informante de ONG 4
10	Sacerdote	16.10.2023	Religioso 1
11	Antropólogo	21.11.2023	Antropólogo 3
12	Abogado defensor	23.11.2023	Abogado 1

Fuente: elaboración propia.

Resultados y discusión

Dimensión 1: el accionar narco en las poblaciones indígenas

Con respecto a la acción de los grupos del narcotráfico en las poblaciones indígenas, una introducción pertinente surgió del testimonio del sacerdote consultado. El padre, que, desde hace 16 años, ejerce como líder espiritual en una parroquia cercana a la localidad de Puerto Casado, comentó que:

Siempre existió el narcotráfico en el Chaco, decir que es algo nuevo, es mentir. Antes el indígena era la mano de obra del estanciero, que, por lo general, trabajaba a su vez con algún grupo de drogas, prestando su terreno para que bajen las avionetas. Los indígenas armaban las pistas, ponían las luces y descargaban la cocaína. Al narcotraficante no se lo veía, era una cuestión que se sabía que pasaba, pero era impersonal (Codificación: Religioso 1).

En la Región Occidental, territorio que comprende los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, la población nativa alcanzó a 51 876 personas, lo que representó el 26% del total de habitantes en aquella zona (213 083). De estos indígenas, el 66,2% se encontraba en situación de pobreza (INE 2023). El considerable peso poblacional, junto con las condiciones de vulnerabilidad, se convirtieron en factores clave que hicieron que los naturales ejercieran los trabajos más precarizados, los de “mano de obra” como comentaba el Religioso 1.

Un punto importante para resaltar es la observación acerca de que antes “al narcotraficante no se lo veía”. Sobre esta cuestión, el Informante de ONG 2 reflexionaba en torno a que, en la actualidad, el narco se siente más libre de mostrarse, pues ha entendido que el negocio lo manejan mejor ellos mismos, estando presentes en el lugar de los hechos:

En el pasado, se escuchaba, o se comentaba, que en una o en dos estancias bajaban los aviones. Pero ahora se ven cosas raras, autos blindados o terrenos que parecen un castillo. El estanciero, el que se dedica a la cría legal de ganado, es una persona bastante sensata, solo un narcotraficante anda en la opulencia. Se muestran abiertamente. Se dieron cuenta que obtienen más beneficios estando en el terreno, aquí manejan las operaciones desde donde se genera y, al controlar mejor, ganan mucho dinero (Codificación: Informante de ONG 2).

En similares palabras, el Informante de ONG 3 reflexionaba en el sentido que la figura del narcotraficante se ha vuelto cotidiana en la región:

Se siente más a los hombres que están metidos en esto. No te digo que se le ve todos los días al capo narco que lleva el negocio, pero si a los que trabajan para él, los intermediarios. Se nota perfectamente quien es quien acá, todos nos conocemos, somos muy pocos. Se mueven de cierta manera, pero ¿quién te maneja una camioneta con dos tipos armados? ¿Qué sujeto te va a entrar en una tierra indígena con armas? Obviamente que son ellos. (Codificación: Informante de ONG 3).

Los tres testimonios que se han referenciado son una clara muestra de que la presencia de los narcotraficantes, o “los intermediarios”, como lo expresó el Informante de ONG 3, se ha vuelto parte del paisaje diario de la realidad social estudiada. Incluso, tal similitud en las reflexiones fue un consenso en las 12 entrevistas realizadas. Según las indagaciones ejecutadas, el narcotráfico como fenómeno manifiesto no fue algo nuevo, pero sí se ha configurado de una alterna forma: ha dejado de ser algo impersonal, ya no es solo un rumor o sospecha; se puede ver a los representantes del ilícito negocio, se percibieron sus formas, sus conductas y estilos de vida característicos.

De igual manera, los 12 consultados aseveraron que la presencia de aquellos fue para poseer un mayor control. Al estar presentes en el terreno, pudieron ejercer mayor dominio en seguir el proceso. Así, el Antropólogo 3 lo manifestaba:

Acá la marihuana no existe, es muy difícil que haya plantaciones de eso porque la tierra no da. El Chaco, y más precisamente, Alto Paraguay, es el sitio ideal para la cocaína. Hay grandes terrenos, en cualquiera de ellos se puede hacer una pista clandestina y, lo más importante, está cerca de Bolivia. De Bolivia viene la pasta base, esta se multiplica con sustancias químicas que se contrabandean de la Argentina. Lo que te digo es que esto no es solo un lugar de subida o bajada de aviones, es todo un comando montado en función a la cocaína (Codificación: Antropólogo 3).

En el punto traído a colación, un referente nativo, cuya etnia se localizó entre los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, subrayaba:

Si hay más de estos tipos, es porque necesitan controlar mejor. No es tanto los aviones que vienen, si fuera eso solo, lo podrían hacer en otras partes. Acá hay intereses, la cocaína se mueve y se hace más, no es solo traer de Bolivia (Codificación: Referente Indígena 3).

La investigación ha alcanzado un momento crucial, ya que, gracias a los diversos testimonios recogidos, se pudieron identificar dos dinámicas que caracterizaron, en los días del presente, la actividad del narcotráfico en la región: mayor presencia de los narcotraficantes, primer factor, por una necesidad de estos de poseer más control en lo referente a la cocaína, segundo elemento. A pesar de que no se encontraron plantaciones de marihuana en el área estudiada, la cocaína se erigió como la sustancia ilícita predominante en este circuito de narcotráfico, siendo importada desde naciones andinas y sometida a procesos químicos utilizando precursores provenientes de Argentina, lo que permitió optimizar su rendimiento.

Sumado a lo expuesto, el 18 de abril de 2024, funcionarios de la Secretaría Nacional Antidrogas llevaron a cabo múltiples operaciones contra el tráfico de estupefacientes en la mencionada zona (SENAD 2024). De acuerdo con los informes, se desarticulaban dos centros operativos en los que se incautaron cocaína, crack, armamento y efectivo, tanto en la divisa local, guaraníes, como en dólares estadounidenses. Adicionalmente, numerosos reportes fiscales han descrito el decomiso de sustancias químicas en el Chaco paraguayo (Ministerio Público 2023). En consecuencia, la expansión de la presencia de narcotraficantes se atribuyó, primordialmente, a la transformación de esta región en un núcleo operacional para el tráfico del aludido narcótico.

Profundizando, el Informante de ONG 1, versó con respecto a la relación existente entre constituir un centro de operaciones con el uso y afán de necesitar nuevos territorios:

El que se dedica a la cocaína no puede tener en su casa su base. Se va a entregar solito si hace eso. Por esto, es que necesitan otras tierras, de terceros, sitios que les permitan poner sus laboratorios, juntar la carga, trazar la logística interna en el país y, también, en los cuales poder bajar los aviones. Ellos buscan controlar más lugares por esto, lugar ganado significa un mayor alcance en las operaciones, hacer mejor sus negocios (Codificación: Informante de ONG 1).

Al inquirir sobre “las tierras de terceros”, el abogado consultado, aquel que desempeña sus funciones en Asunción o Boquerón o Alto Paraguay, según como vayan apareciendo los casos de abuso a los indígenas, reflexionaba:

En el Chaco los territorios indígenas son demasiado atractivos. Primero, se establecen, en muchas ocasiones, como grandes terrenos, esto les da más espacio. Segundo, algunos de ellos son fronterizos, o muy cercanos, con Brasil o Bolivia, acá juegan con las dinámicas propias de las fronteras. Tercero, la situación de los indígenas: tienen hambre, frío, calor, demasiadas necesidades, ante cualquier oferta suelen prestar o rentar su suelo y, luego, no pueden sacarle más de ahí a los narcos (Codificación: Abogado 1).

El Antropólogo 1, además, se refería a las diferencias entre las tierras de un ganadero y de un indígena:

El ganadero te presta su pista para que bajen los aviones. Eso siempre fue así. Pero nunca lo va a hacer para que se haga todo un centro de operaciones. Además, el narcotraficante sabe que esas tierras no son de ellos. En el caso de los indígenas, sabe también eso, pero entiende que, al ser estos sujetos de menos derechos, incluso derechos nulos, tiene la impunidad para operar como si fuera que ese terreno es de él. El indígena no sabe lo que pasa ahí, son marginados a un espacio chiquito, dentro de lo que son sus tierras. Máximo, son usados para cargar las cosas. Mientras tanto, los laboratorios se hacen, las rutas se trazan. Si pasa algo, el narco huye y son ellos los que se quedan con el problema. Por eso, es demasiado beneficioso (Codificación: Antropólogo 1).

Los testimonios traídos a colación manifestaron la compleja relación entre: a) el narcotráfico; b) los intereses económicos de este negocio; c) la imperiosidad de obtener más control territorial; y d) la vulnerabilidad de las comunidades indígenas en el Chaco paraguayo. Los centros de operaciones se establecieron estratégicamente, con una intensión mentada, en tierras indígenas, aprovechando la extensión, la ubicación y la situación de marginación de sus habitantes. Esto permitió a los narcotraficantes expandir sus actividades ilícitas con mayor facilidad e impunidad, mientras que los originarios enfrentaron, o lo harían en el caso de ser descubiertos, los riesgos y las consecuencias de tal prontitud ilegal en sus haciendas. En otras palabras, y mediante la dinámica exteriorizada, los agentes del narco consiguieron llevar de manera óptima su negocio, sin tantos riesgos, con mayor margen de acción.

La pregunta clave, en este punto, fue: ¿cómo se apoderaron de estos territorios? Las respuestas giraron en virtud de a) la corrupción-ingenuidad de algunos líderes indígenas; b) el bloqueo de zonas; y c) el uso de la violencia, tanto en el poder de fuego como de palabras. Con respecto a la “corrupción-ingenuidad” de los líderes indígenas, el sacerdote mencionaba:

Si un narcotraficante quiere negociar con un campesino, sabe que tiene que hacerlo familia por familia. El campesino está más empoderado, no dependen solamente de una persona y conocen el valor del dinero. Todo lo contrario, pasa con el indígena. En muchas etnias, lo que diga el líder, eso se hace. Entonces le ofrecen una camioneta, un poco de dinero y el tipo acepta. Eso es corrupción, pero también es un aprovechamiento de una situación de desconocimiento (Codificación: Religioso 1).

Asimismo, el Informante de ONG 4, resaltaba:

Le estafan. Le dicen que le van a alquilar su terreno y le dan nada, nada para lo que es el valor real. El líder cobra y cree que le puede sacar en cualquier momento. Después se dan cuenta del uso que le dan y ya es tarde. No se le puede sacar a tipos armados (Codificación: Informante de ONG 4).

Aquí, efectivamente, se puso de manifiesto la vulnerabilidad de las comunidades frente a las tácticas de corrupción y engaño empleadas por los narcotraficantes. La falta de

empoderamiento, conocimiento y experiencia en negociaciones hizo que los líderes sean blancos fáciles para la corrupción, lo que permitió a los grupos criminales obtener acceso a sus territorios a cambio de beneficios materiales mínimos.

La segunda técnica fue el “bloqueo de zonas”. En este caso, los mejores alegatos, y de hecho fueron de lo único que se animaron a mencionar, emergieron por parte de los referentes indígenas consultados:

Nuestras tierras no se pueden vender. Tampoco le dejamos que entren. Compran los lugares que están alrededor y hacen como un cerco. Cierran los caminos y, si queremos salir, ya es muy difícil. Entonces no queda más que otra cosa que empezar a hablar con ellos (Codificación: Referente Indígena 1).

¿Qué vas a hacer si no podés salir de tu lugar? Al tener los terrenos de al lado, muchas veces con la complicidad de los ganaderos, ellos se imponen y nosotros no nos movemos más. Imposible es salir a hacer alguna cosa afuera, no se puede hacer nada. Siempre ganan (Codificación: Referente Indígena 3).

Si en el primer caso de apoderamiento se vio la ingenuidad o la corrupción de algunos líderes indígenas, acá brotó el poder económico. No existió alguien corrompible, hubo una población que se negó al narcotráfico. La solución, por lo tanto, fue aislarla. Se adquirieron las haciendas aledañas, comprando o llegando a un acuerdo con los ganaderos, y se controlaron los caminos y los pasos. Como lo expresó el Referente Indígena 1, “se les cercó”. Al ser una comunidad solitaria, las necesidades comenzaron a aparecer, no quedo otra opción más que la de negociar.

Por último, se manifestó la “violencia física y verbal”. Aquí, las razones explicativas se dieron en virtud al poder de fuego y la prepotencia del narcotraficante:

Se van armados. Muchas veces ni no preguntan, disparan al aire o maltratan a uno o dos de ellos. ¿Qué vas a hacer? Yo tendría miedo, vos también, ¿por qué ellos no tendrían miedo? Es una cuestión de vida o muerte acá (Codificación: Informante de ONG 1).

No siempre se van a disparar. Con hablar fuerte y mostrar las armas, ya es suficiente. Son grupos armados que no les importa absolutamente nada cuando tratan con indígenas. Se sienten libres, saben que no corren riesgos con ellos. Pueden disparar, coaccionar de todas las formas y, al día siguiente, nadie se enteró de nada. Se vive con miedo, esa es la verdad (Codificación: Antropólogo 1).

Si en la segunda forma de apoderamiento se recurrió a una presión tácita o impersonal, acá el narco mostró su faceta más cruel, el uso del fuego. En estos alegatos, se evidencia la violencia y la intimidación ejercida por tales grupos. Los entrevistados describieron situaciones en las que los narcotraficantes recurrieron a la fuerza y a las amenazas para imponer su presencia en los territorios nativos, aprovechando, fundamentalmente, la vulnerabilidad y el miedo.

La realidad social descrita fue alarmante. Los testimonios revelaron cómo estos narcotraficantes recurrieron a diversas técnicas con el fin de ejercer su negocio de una manera próspera. La síntesis de lo abordado en la Dimensión 1, por lo tanto, puede apreciarse en la tabla 2.

Tabla 2. Síntesis de la Dimensión 1

Manifestación	Objetivo	Necesidad	Ventajas	Técnicas
Mayor presencia de narcotraficantes en el Chaco paraguayo.	Tener un control más directo sobre la cocaína. El Chaco se convierte en un núcleo operacional para el tráfico: - Centros operativos - Laboratorios - Rutas de tráfico	Apoderarse de más tierras para expandir las operaciones	Tierras indígenas, por: - Extensión. - Ubicación estratégica. - Vulnerabilidad de sus habitantes.	1. Corrupción de líderes indígenas 2. Bloqueo de zonas 3. Uso de violencia física y verbal

Fuente: elaboración propia con base en lo investigado.

Dimensión 2: la acción política y la levedad de lo legal

La segunda dimensión de este trabajo procura entender las percepciones de los habitantes (indígenas) de la región sobre la política en general y sobre los actores políticos formales en particular. En el punto, las conceptualizaciones giraron en torno a “personas que nunca han aparecido”, especialmente, sobre aquellos que ocuparon algún cargo a nivel nacional.

No existe eso acá. Yo nunca vi a un diputado pisar este lugar. Nunca vienen, ellos no saben nada de nosotros. No sé ni el nombre del paraguayo que está en Asunción. Si algo se escucha es porque un amigo de afuera nos cuenta. No existimos para ellos (Codificación: Referente Indígena 1).

Jamás aparecieron, ni en esas épocas cuando se eligen autoridades. Estamos muy solos, nunca recibimos nada. Si algo se necesita, uno solo se la tiene que rebuscar. Al que está en Asunción poco le importa lo que pasa acá. No conoce nada de nuestra situación (Codificación: Referente Indígena 2).

Si un diputado hace bien su trabajo, nosotros no estaríamos, así como estamos. Falta agua, comida, demasiadas cosas se necesitan. Si alguien se preocupa por nosotros, no son ellos. Saben que no somos importantes para que ocupen el lugar en el cual están en Asunción (Codificación: Referente Indígena 3).

Los tres testimonios expresaron desencanto con la política y ausencia de presencia a nivel local, fundamentalmente de los representantes legislativos locales en el nivel nacional. Considerando que el sistema de representación política paraguaya se da en tres niveles

(municipal, gobernación y nacional), la mayor queja se da en torno al diputado que debe llevar y defender los intereses y las necesidades locales en el ámbito nacional. Ante su ineficiencia, se lo describe despectivamente como “el paraguayo que está en Asunción”, quien no existe ni aparece y, por ello, no conoce “la realidad que padecieron los nativos” y “no se preocupa” por solucionar los inconvenientes.

Por su parte, el abogado entrevistado considera que la inexistencia del político nacional se debe, primordialmente, a que los indígenas no tienen peso electoral:

Es un Departamento que no tiene mucha población. Acá no son más de 13 000 personas las que están inscritas en el padrón. Si yo soy un político que quiere llegar a un cargo nacional, el de diputado, con 5000 votos ya puedo dar pelea. Para ellos, es más fácil convencer a otras personas que a los indígenas (Codificación: Abogado 1).

Según los datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Alto Paraguay tenía, a comienzos de 2023, a 15 045 personas en el padrón electoral. De ese número, en las últimas elecciones generales de 2023, participaron 10 000 electores, un 66,47% del total de inscritos (TSJE 2023). De hecho, el diputado electo consiguió 5632 votos. Al ser una demarcación territorial poco poblada, hacer política de manera nacional fue una tarea relativamente más ligera que en otras partes, ocasionando estrategias para conseguir los votos de manera más diferenciada, sin tener que recurrir al convencimiento de todos los sectores sociales.

El Informante de ONG 1 concordaba con lo antes expuesto, agregando que al indígena se lo tiene marginado, aplicando diversas técnicas para conseguir fines que convienen a la clase dirigencial ya establecida:

Si hablamos en el terreno municipal, ellos pueden conseguir algo. Pero, ¿cuánto puede hacer un concejal? No manejan a la policía, no pueden hacer ningún tipo de política pública de impacto. Acá, si querés conseguir algo, tiene que ser el diputado el que te haga el trabajo, que lleve la voz de lo que aquí ocurre a Asunción. Pero el diputado electo sabe que no necesita mucho de los indígenas, acordando con los estancieros y movilizándolo la maquinaria electoral de su partido, consigue los votos. El indígena no es peso electoral y, aunque tuviera, muchos de ellos no tienen cédula de identidad. Al no tener cédula, no pueden votar. Se les mantiene sin identificación, entonces no cuentan en unas elecciones (Codificación: Informante de ONG 1).

Según el Censo Nacional Indígena (INE 2012), solamente el 77% se había inscrito en el Registro Civil y apenas un 64% contaba con cédula de identidad. Así, y aunque en las elecciones de concejalía del año 2021 consiguieron ubicar a nueve concejales nativos en diversos distritos de todo el Departamento, esta representación no fue extrapolable a las elecciones de gobernador y diputado, pues los electos no fueron, ni representaron, a los indígenas (Villalba 2023).

La no representación de las cuestiones indígenas a nivel nacional pudo observarse en el accionar del diputado electo para el periodo 2023-2028. Aunque el mismo es el Vicepresidente de la Comisión de Pueblos Indígenas, ninguno de los cinco proyectos presentados, desde julio de 2023 a mayo de 2024, correspondió a abordar la cuestión de los pueblos

nativos (SIL 2024). Además, en su anterior mandato como diputado, 2013-2018, presentó 36 proyectos de ley, de los cuales solo uno tuvo el fin de expropiar una finca a favor de un pueblo indígena. Esta iniciativa, sin embargo, fue retirada y su trámite se truncó (SIL 2018).

Los políticos locales, como los concejales, no tuvieron mucha incidencia en mejorar la cotidianeidad de la población estudiada. Al ser un país de administración centralizada, el diputado o el gobernador fueron factores clave, pero estos no han alzado las reivindicaciones de los originarios. Al no necesitarlos para sus campañas electorales, incluso manteniéndolos fuera del sistema por no tener identificación, aquellos han quedado en un vacío total. La política nacional, la que tuvo impacto real, ha ignorado a los indígenas. Entonces, si estos no han importado, ¿cuál ha sido la representación que interesó al quehacer político?

El religioso entrevistado afirmó, sobre este punto, que:

El poder real se encuentra en los narcotraficantes. Son ellos los que marcan las pautas de que se tiene, y como se tiene, que hacer las cosas. Por lo general, lo que piden es libertad, que nadie les moleste. Que la policía no complique sus operativos, que no haya radares, que nadie aparezca. Mientras más aislado del ojo público se encuentra Alto Paraguay, mejor ellos pueden llegar a hacer su negocio (Codificación: Religioso 1).

De igual manera, el Informante de ONG 4 destacaba:

No es tanto a quien le representan los políticos, sino a quienes les sirven los políticos. El político acá está a merced del poder del narco. Directamente, hacen lo que ellos le piden, cuestión que significa liberar el departamento, que se imponga la ley del más fuerte. ¿Quién es el más fuerte? El narcotraficante (Codificación: Informante de ONG 4).

Así mismo, el Antropólogo 3 complejizaba:

Hay varios discursos que le sirven a los políticos nacionales para dejar en el olvido a este departamento. Algunos dicen que, al ser un lugar poco poblado, los problemas no tienen una real dimensión. Otras veces que la cuestión indígena es muy difícil, ya que, al existir varios clanes, ni ellos mismos se ponen de acuerdo y se pelean. También, que acá, solo la gente se dedica a la ganadería. Pero esto que se dice, es una forma para que no se ponga el foco en la región. Como somos pocos, como los indígenas son conflictivos y como sólo nos dedicamos a la ganadería, es mejor mirar a otras partes del país, donde están los problemas. Mientras, acá, se impone una autoridad, la del narcotraficante, mismo que tiene la libertad de hacer lo que quiera (Codificación: Antropólogo 3).

Gracias a los relatos traídos a colación, el funcionamiento del mando político en Alto Paraguay se basó en la no representación, en dejar al Departamento fuera del interés nacional, manteniendo una dinámica de funcionamiento en el cual lo cotidiano se enmarcó por el accionar del narcotráfico. Dicha zona fue vista con poco interés por el resto de la nación, pero esta realidad fue algo que se buscó, con un sentido mentado, por un acuerdo tácito entre los sectores políticos y del narco. Al quedar Alto Paraguay en el olvido, los

traficantes de drogas tuvieron la libertad de hacer lo que quisieron, de llevar sus negocios sin ningún tipo de inconvenientes. El Referente Indígena 2 expresaba: “Los de la cocaína, son los dueños de todo”.

Según datos recabados desde el portal de Acceso a la Información Pública (2022), no existía en Alto Paraguay ninguna unidad fiscal evocada a la lucha contra el narcotráfico. Tampoco se constató agentes antidrogas comisionados en tal demarcación. Por último, de las 18 jurisdicciones nacionales, Alto Paraguay es el que menos presencia policial constó: nueve comisarías, tres subcomisarías, cuatro puestos policiales, ocho oficiales jefes, tres oficiales subalternos y 73 suboficiales. Fue el Departamento con menos presencia de seguridad pública en todo el país, razón por la cual, son entendibles las reiteradas narrativas que alertan sobre un acuerdo entre el narco y la política y que fueron relevadas tanto en las noticias recopiladas como en los testimonios recogidos.

De acuerdo con estas narrativas, si el Estado no se ha encontrado presente, fue porque no se ha querido. Haciendo uso de su poder real, los grupos narcotraficantes se habrían instalado como autoridad fáctica en el territorio y habrían obtenido privilegios. Uno de esos privilegios sería la implementación de lo que Dewey (2018) conceptualiza como “zonas liberadas”, y que el autor define como “un mecanismo informal de gobierno fundamentalmente político”, mediante el cual “las autoridades políticas y estatales comercian la suspensión de la aplicación de la ley a cambio de recursos materiales o inmateriales”.

Diversos testimonios recogidos describen el funcionamiento de estos lugares:

La zona liberada es que no exista control en las rutas de los policías, que los caminos que se trazan pasen por estancias privadas, lugares que ellos controlan, que nadie se anime a intervenir en un terreno donde tienen sus bases de operaciones. En definitiva, zona liberada es que puedan hacer lo que quieran (Codificación: Antropólogo 2).

Sobre todo, que no haya tantos policías o agentes de la SENAD fijos. Al no existir una persona de ley, ellos se imponen como la ley y hacen lo que quieren. Otra cosa importante, te fijaste que no hay radares. Si no hay radares, en el lugar en el cual todos saben que bajan y suben los aviones, es porque existió un acuerdo con los políticos (Codificación: Abogado 1).

Poder entrar en nuestras tierras y poder amenazarnos. Poder hacer que trabajemos gratis. Estamos atrapados en nuestras tierras, haciendo lo que ellos quieren. Nos usan a nosotros, a nuestros hijos, no les importa nada, son los que mandan (Codificación: Referente Indígena 1).

Las tres ejemplificaciones, desde distintos enfoques, sugieren ventajas del pacto entre políticos y narcotraficantes. Mientras el Antropólogo 2 enfatizó la importancia de gozar de autonomía para operar con mayor eficacia (sin fuerzas del orden, construyendo ellos mismos las vías, administrando terrenos y estableciendo pistas de aterrizaje y centros de procesamiento), el abogado destacó la facilidad ganada por la falta de ley, debido a la ausencia de autoridades públicas, los grupos criminales imponen un orden social alternativo, con normas y regulaciones propias. Mientras tanto, para el Referente Indígena 1, el beneficio

se centra en disponer a su antojo de los nativos y sus territorios, y tener la potestad de explotarlos impunemente.

En este marco, es importante entender, también, cuales serían los beneficios de la clase política a la hora de apoyar, consolidar y extender un ecosistema como este. Las explicaciones, según los testimonios recogidos se centran en dos puntos clave: el financiamiento y el mantenimiento del statu quo. Sobre el primero, los Informantes de ONG 2 y 3 aseveraban que el dinero del narcotráfico es muy útil, especialmente, para las campañas electorales:

Ni por más que seamos pocos, igual se necesita mover la maquinaria electoral. Antes, cuando las elecciones eran por listas cerradas, el dinero se conseguía más fácil. Ahora cada candidato debe solventar su campaña, tanto en internas como en nacionales. Ahí aparece el narcotraficante, que paga a todos, tanto al oficialismo como a la oposición. Gane quien gane, ellos saben que tal o cual político le debe un favor (Codificación: Informante de ONG 2).

El político no se endeuda por su campaña electoral. Este busca conseguir alguien que le de plata para que su candidatura tome impulso, especialmente en el día de la votación, el día D, donde hay que pagar autos que muevan a las personas, hay que comprar los votos. Esa plata viene del ganadero, pero también del narcotraficante. Dinero prestado es tener un político alquilado (Codificación: Informante de ONG 3).

En relación con el segundo beneficio que busca el político con el narcotraficante, algunos testimonios comentaron que el narcotraficante se volvió un agente que mantiene la calma, el statu quo:

El político lo que menos quiere es tener problemas. Ellos le liberan la zona al narco, pero el narco tiene que mantener la calma. Los problemas si llegan a Asunción no le conviene a nadie, entonces el narcotraficante se vuelve en el que arregla algunas cuestiones. Mantienen la seguridad en algunos lugares y, en otros, son los que te consiguen cosas, agua o alimentos. Hacen una especie de asistencialismo a la población (Codificación: Informante de ONG 1).

Se sabe que traen médicos, peluqueros, me consta hasta que una vez pusieron plata para arreglar una pequeña escuela y en unos salones de eventos. Pero nada es gratis. Si hacen esto es para mantener con lo mínimo a las personas, entonces nada es tan grave, tienen algo, ni por más poco que sea. Acá, si se mira desde Asunción es porque hay sequía, pero se atiende solo a los ganaderos. De los pobres se encargan los religiosos y los narcotraficantes (Codificación: Antropólogo 2).

Según lo mencionado, el narcotraficante desempeñó de manera informal, pero efectiva en el día a día, las funciones que se esperarían de un mandatario. A los dirigentes, particularmente a los de nivel nacional, les interesó mantener Alto Paraguay en calma. La paz, de acuerdo con lo narrado, radicó en proporcionar a la población lo básico, garantizando así la permanencia de unos en los puestos electivos y, en el caso de los otros, desarrollar sus actividades ilícitas sin contratiempos. En consecuencia, el traficante de drogas no ha sido únicamente un actor ilegal, sino que también ejerció la gobernanza sobre los habitantes, erigiéndose como figura de autoridad y de asistencia a los sectores más desfavorecidos (ver tabla 3).

Tabla 3. Resumen del acuerdo tácito que existiría entre políticos y narcotraficantes (según los testimonios recogidos)

Actor	Beneficios
Para los narcotraficantes	- Los políticos han otorgado a los narcotraficantes una “zona liberada” en Alto Paraguay, donde han podido operar sin interferencias. - Los narcotraficantes han buscado libertad de movimiento, ausencia de controles policiales, acceso a tierras privadas para establecer bases de operaciones y pistas de aterrizaje, y falta de radares de vigilancia.
Para los políticos	- Los narcotraficantes han financiado las campañas electorales de los políticos, tanto oficialistas como opositores. - Los narcotraficantes también han actuado como agentes que han mantenido la calma y el statu quo en el Departamento, proporcionando asistencia básica a la población y evitando que los problemas hayan llegado a la atención nacional.

Fuente: elaboración propia con base en los datos recogidos.

Conclusión

El artículo describe las percepciones sociales sobre el narco y la política en comunidades indígenas del Departamento de Alto Paraguay. Aunque el narcotráfico ha sido una práctica histórica en la zona, las dinámicas sociales cambiaron en los últimos años, generando un orden social híbrido en el que, según los testimonios recogidos, los rectores del narco habrían ganado poder, los grupos indígenas habrían quedado desprotegidos y a merced de los traficantes, y la política se habría desentendido de la comunidad y liberaría zonas para facilitar y proteger el negocio ilegal. El caso de estudio presenta características inmejorables para discutir con la literatura existente y entender la causas y razones por las que un orden social de este tipo puede emerger.

En primer término, se aprecia cómo el imaginario social reconoce que el tráfico de drogas siempre existió en la región, pero de una forma diferente, más oculta, con menos poder de coacción. En ese marco antiguo, el rol de los indígenas y los sectores precarios fue clave en la logística del mercado ilegal, dando apoyo en las pistas clandestinas, cargando y descargando las cargas, y haciendo trabajo de apoyo que requería mano de obra barata. Es decir, la emergencia, consolidación y naturalización del mercado ilegal contó con el apoyo tácito (activo o pasivo) de actores que, siendo hoy víctimas del misma, habrían sido parte necesaria de su posible desarrollo.

Como enfatizó Gramsci (1980) la expansión, legitimación y normalización de una práctica social debe contar con el consenso tácito de sectores amplios de la sociedad. En el caso estudiado, se trata de apoyo inicial, no de coerción. En los testimonios recogidos no se habla de amenazas a la hora de haber apoyado inicialmente el negocio. Por el contrario, en ese pasado narrado por los participantes del estudio, la posibilidad de participar del mercado de la droga surgía por una evaluación racional sobre las posibilidades existentes. Es así como las comunidades precarias, se sumaban a ese trabajo. Se da lo que Moriconi (2013) denomina como la lógica de la víctima-cómplice, la necesaria tolerancia social, por acción o por omisión, para que un flagelo se consolide y expanda en el tiempo.

Sin ese apoyo en la logística, la historia del narco sería otra. Y sin ese apoyo logístico, el mercado ilegal no se podría haber desarrollado y sus líderes no hubiesen podido adquirir (al menos de manera pacífica) el poder que ostentan en la actualidad, y que llevó, como bien indican los testimonios, a que las prácticas sociales, dentro del ecosistema estudiado, mudaran.

¿Hasta qué punto el poder económico y, por ende, de corrupción de los grupos narcos se basa en estas pequeñas acciones de apoyo social que determinan la posibilidad del mercado?

Las sociedades se transforman en víctimas de lo que alguna vez ayudaron a desarrollar (cómplices). A pesar de la importancia de estas tolerancias sociales, los estudios sobre la gobernanza criminal se han centrado en procurar entender los acuerdos normativos entre los grupos criminales y el estado o el sector político (Alda Mejías 2021; Blattman et al. 2021; Sampó 2021; García Pinzón y Mantilla 2021). En otras palabras, los estudios preocupados por la gobernanza criminal o la narcopolítica deberían dejar de preocuparse tanto por el adjetivo y prestar más atención al sustantivo. Y prestar más atención se refiere a no caer en el fundamentalismo democrático de pensar que la gobernanza (no criminal) o la política (no narco) son buenas per se y, también, mejores que las adjetivadas negativamente.

Lo que este estudio de caso demuestra, al igual que otros trabajos anteriores sobre el caso paraguay (Moriconi y Peris 2019; 2022) es que el verdadero problema, las estructuras de oportunidad y los incentivos reales, no provienen de la presencia de lo ilegal, sino de la deslegitimación de la legalidad como imperativo categórico. En este ecosistema, no tiene sentido hablar de democracia o de legalidad. Ambos son medios que, debido a la ausencia de preocupación de los actores públicos y debido a la corrupción e impunidad percibida en el Estado, se deslegitimaron como motores de una vida que merece la pena ser vivida. Como explica Moriconi (2021) nadie quiere democracia para morir de hambre o subsistir en la precariedad, pero cualquiera se contentará con una autocracia si puede vivir los placeres de Dubái o Doha. El problema no es sólo la calidad de la democracia, sino también la calidad y los intereses reales de las clases dirigentes y la necesidad de entender lo que es una vida que merezca la pena ser vivida (y ver si la democracia actual es realmente un medio que provee este tipo de existencia).

Pero incluso poniendo el foco en el narco y su relación con la política, es importante entender que el tráfico de drogas existe en todo el mundo, principalmente, en los países desarrollados de Occidente, donde el consumo es mayor. A pesar de que este rentable mercado existe en todo el planeta, con su oferta, su (abrumadora) demanda, sus áreas protegidas y liberadas, con sus tolerancias y legitimaciones, en América Latina ese mercado adquiere características preocupantes que no se encuentran en otras regiones: niveles de violencia extremo, vínculos alevosos con la política, relaciones directas con las fuerzas policiales, penetración territorial sin precedentes en otros lugares del mundo. En este sentido, este tipo de estudios de caso debería hacerse, en perspectiva comparada, con estudios de caso de mercados de drogas en países donde las características son diferentes. Trátase de entender cómo la gobernanza criminal de la sociedad o la narcopolítica pueden transformarse en gobernanza de lo criminal y políticas de regulación de mercados ilegales. Hasta que no se discuta abiertamente la posibilidad de legalizar estos mercados tan dañinos para la sociedad, y de esta forma de redefinir lo “criminal”

(Moriconi 2024), lo cierto es que América Latina debe aprender a regular mejor la industria criminal, en este caso, de tráfico de drogas, que existe en todo el mundo. En pocas palabras, comparando con el resto de Occidente, no es el narco el problema, el problema es su gobernanza. Y ese debe ser el desafío.

Bibliografía

- ABC Color. 2024. “Drogas entre indígenas”. 25 de febrero.
<https://www.abc.com.py/opinion/2024/02/25/drogas-entre-indigenas/>
- ADN Digital. 2018. “Investigación debe incluir la corrupción”. 14 de diciembre.
<https://www.adndigital.com.py/investigacion-incluir-la-corrupcion/>
- Alda Mejías, Sonia. 2021. “Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina”. Real Instituto Elcano.
- Blattman, Christopher, Gustavo Duncan, Benjamin Lessing y Santiago Tobón. (2021). “Gang rule: Understanding and countering criminal governance (No. w28458)”. National Bureau of Economic Research.
- CONAMURI (Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas). 2014. “Comunidades indígenas amenazadas por el narcotráfico en Concepción”. 10 de noviembre.
- Dewey, Matías, Daniel, Pedro Míguez y Marcelo Fabián Saín. 2017. “The Strength of Collusion: A Conceptual Framework for Interpreting Hybrid Social Orders”. *Current Sociology* 65(3): 395-410.
- Dewey, Matías. 2018. “Zona liberada: la suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal”. *Nueva Sociedad* (276): 102-117.
- EA. 2014. “Narcos y terratenientes quedan impunes en crímenes contra indígenas”. 23 de septiembre.
<https://ea.net.py/narcos-y-terratenientes-quedan-impunes-en-crimes-contra-indigenas/>
- Feldmann, Andreas E., y Juan Pablo Luna. 2022. “Crimen organizado y gobernanza subnacional en América Latina: un marco conceptual”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (128): 15-38.
- Garay-Salamanca, Luis Jorge, y Eduardo Salcedo-Albarán. 2021. “Narcotráfico, corrupción y Estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México”. *Revista Española de Ciencia Política* (54): 205-209.
- García Pinzón, Viviana, y Javier Mantilla. 2020. “Contested Borders: Organized Crime, Governance, and Bordering Practices in Colombia-Venezuela Borderlands”. *Trends in Organized Crime* 24 (2): 265-281. doi.org/10.1007/s12117-020-09399-3
- GlobalInitiativeAgainstTransnationalOrganizedCrime.2023. “Índice Global de Crimen Organizado 2023”, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81Indice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

- Gramsci, Antonio. 1980. *Prison Notebook*. Londres: Ed. Lawrence and Wishart.
- Hoy. 2018. “Tras confesión de dinero narco en campaña de Abdo: crean comisión para investigación”. 12 de diciembre. <https://www.hoy.com.py/politica/tras-confesion-de-dinero-narco-en-campana-de-abdo-crean-comision-para-investigacion>
- Insight Crime. 2024. “Perfil de Paraguay”, <https://insightcrime.org/es/tag/paraguay-pais/>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2012. *Censo Nacional Indígena de 2012*.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2022. *Censo Nacional 2022, resultados parciales*. Asunción: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2023. *Los indígenas en Paraguay, documento de trabajo*. Asunción: INE.
- Lessing, Benjamin. 2021. “Conceptualizing Criminal Governance”. *Perspectives on Politics* 19(3): 854-873.
- Manena, Joseph. 2023. “Chaco: Una mujer fue detenida con 80 dosis de crack en Bahía Negra”. 13 de diciembre. <https://www.ultimahora.com/chaco-una-mujer-fue-detenido-con-80-dosis-de-crack-en-bahia-negra>
- Ministerio Público. 2023. *Anuario del Ministerio Público*. Asunción: Ministerio Público.
- Moriconi, Marcelo. 2013. *Ser violento. Los orígenes de la inseguridad y la víctima cómplice*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Moriconi, Marcelo, y Carlos A. Peris. 2022. “Cultivating Cannabis in a Paraguayan Nature Reserve: Incentives and Moral Justification for Breaking the Law”. *Trends in Organized Crime*. doi.org/10.1007/s12117-022-09464-z
- Moriconi, Marcelo, y Carlos Aníbal Peris. 2019. “Merging Legality with Illegality in Paraguay: The Cluster of Order in Pedro Juan Caballero”. *Third World Quarterly* 40(12): 2210-2227. doi.org/10.1080/01436597.2019.1636225
- Moriconi, Marcelo. 2021. “El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión”. En *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, editado por Real Instituto Elcano y la Fundación Friedrich Naumann, 75-86. España: Instituto Elcano/ Fundación Friedrich Naumann
- Moriconi, Marcelo. 2024. “From Transgression to Decriminalization: A Path to Promote Legitimacy, Inclusion, and Democracy in Latin America”. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies* 8(1): 118-134.
- Peris, Carlos. 2024. “El dilema del Estado en el cultivo de marihuana en Paraguay: percepciones de una comunidad cultivadora de cannabis sobre la policía y lo legal e ilegal”. *Revista eLatina* 22(86): 42-55.
- Portal de Acceso a la Información Pública. 2022. “Solicitud de unidades policiales, fiscales y agentes de la SENAD en todo el Paraguay”.
- Revista America Quarterly. 2023. “Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2023”, <https://americasquarterly.org/the-capacity-to-combat-corruption-index-2023/>
- Sampó, Carolia. 2021. “Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina”. Repositorio de CONICET.

- Schmidt, Christiane. 2006. "The Analysis of Semi-structured Interviews". En *A Companion to Qualitative Research*, editado por Uwe Flick, Ernst von Kardoff e Ines Steinke, 253-258. Londres: SAGE Publications.
- Schultze-Kraft, Markus. 2018. "Understanding Organized Violence and Crime in Political Settlements: Oil Wars, Petro-Criminality and Amnesty in the Niger Delta". *Journal of International Development* 30(5): 799-818.
- SENAD (Secretaría Nacional Antidrogas). 2024. "Cocaína, crack, millones en efectivo, armas y dos detenidos en 'supermercados' de drogas", <https://www.senad.gov.py/index.php/senad/cocaina-crack-millones-en-efectivo-armas-y-dos-detenidos-en-supermercados-de-drogas>
- SIL (Sistema de Información Legislativa). 2018. "Desempeño y perfil parlamentario de José Domingo Adorno Mazacotte", <https://silpy.congreso.gov.py/web/legislador/101409>
- SIL (Sistema de Información Legislativa). 2024. "Desempeño y perfil parlamentario de José Domingo Adorno Mazacotte", <https://silpy.congreso.gov.py/web/legislador/100171>
- Tierra Viva. 2014. "Denuncian amenazas a comunidades indígenas en Concepción". 15 de noviembre.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2021. "High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico". *British Journal of Political Science* 51(1): 203-229.
- TSJE (Tribunal Superior de Justicia Electoral). 2023. *Consulta de Resultados Definitivos y de Candidatos Electos*.
- Última Hora. 2015. "Depurar de narcopolíticos las estructuras del Estado". 22 de noviembre. <https://www.ultimahora.com/depurar-narcopoliticos-las-estructuras-del-estado-n947716>
- Última Hora. 2022. "Insight Crime destaca el operativo que arrojó luz sobre la narcopolítica". 17 de marzo. <https://www.ultimahora.com/insight-crime-destaca-el-operativo-que-arrojo-luz-la-narcopolitica-n2991764>
- Última Hora. 2024. "Caso de mujer ishí con prisión domiciliaria levanta sospechas". 20 de enero.
- Villalba, Sara. 2023. *Participación política de los pueblos indígenas en Paraguay*. Asunción: IDEA Internacional.

Financiamiento

El trabajo de Marcelo Moriconi ha sido apoyado con fondos nacionales a través de la FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal, en el ámbito de los financiamientos UIDB/03122/2020 (DOI 10.54499/UIDB/03122/2020) e UIDP/03122/2020 (DOI 10.54499/UIDP/03122/2020).

Declaración de posibles conflictos de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses potencial.

Investigación con participantes humanos y/o animales y consentimiento informado

Los autores han llevado a cabo su investigación de acuerdo con los principios detallados por asociaciones y tratados profesionales distintos de la Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial, como el Código Ético de la Asociación Internacional de Sociología (ISA).

Narcotráfico en la ciudad de Rosario: su abordaje desde las capacidades estatales del gobierno federal

State Capacities: Addressing Drug Trafficking in the City of Rosario

Cristian-Facundo Morales¹

Recibido: 14 de mayo de 2024

Aceptado: 14 de julio de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: la ciudad de Rosario ha enfrentado en los últimos años un incremento de la violencia y la delincuencia vinculada a la criminalidad organizada, en especial, al narcotráfico. Ante esta situación el Ministerio de Seguridad de la Nación implementó en el año 2020 un modelo de intervención que implicó la creación de una delegación ministerial y un aumento en la presencia de fuerzas federales de seguridad, en el marco de un plan que tenía por objeto desarticular y desfinanciar las organizaciones criminales. **Objetivo:** en este sentido este trabajo se propone analizar las capacidades estatales de dicha repartición para el abordaje de la problemática a partir de dos dimensiones principales, las capacidades políticas y las administrativas. **Metodología:** el análisis del caso es del tipo exploratorio y descriptivo, con un enfoque cualitativo. **Conclusiones:** un análisis detallado de ambas, muestra que las capacidades del Ministerio han sido bajas y no han cumplido de manera general los objetivos que se habían fijado previamente.

Palabras clave: Argentina; capacidades estatales; política gubernamental; tráfico de estupefacientes

Abstract

Introduction: The City of Rosario has faced an increase in violence and crime related to organized crime, especially drug trafficking, in recent years. In response to this situation, the Ministry of National Security implemented an intervention model in 2020 that involved the creation of a ministerial delegation and an increase in the presence of federal security forces, as part of a plan aimed at dismantling and defunding criminal organizations. **Objective:** In this regard, this paper aims to analyze the state capacities of this delegation to address the issue based on two main dimensions: political and administrative capacities. **Methodology:** The case analysis is exploratory and descriptive, with a qualitative approach. **Conclusions:** A detailed analysis of both samples shows that the Ministry's capacities have been low and have not generally met the previously set objectives.

Keywords: Argentina; Drug traffic; Government policy; State capacities

¹ FLACSO Argentina, facundo_morales1@hotmail.com, orcid.org/0009-0005-5363-4562

Introducción

Desde el año 2004, la Provincia de Santa Fe tiene una tasa de homicidios cada 100 000 habitantes superior a otras provincias que podrían ser comparables, llegando a su valor máximo histórico de 13,2 homicidios por cada 100 000 personas, mientras que a nivel nacional se registraron 7,6. La Ciudad de Rosario, ubicada al sur de dicha provincia, según datos del Ministerio de Seguridad de la Nación, explica el 55,85% de aquellos, alcanzando un máximo de 61,44% en 2018. Esta situación es motivo de cada vez mayor preocupación a nivel nacional, particularmente, desde el año 2014.

Existe un fuerte consenso tanto a nivel gubernamental como entre los especialistas en que, en este caso, la criminalidad organizada, y en particular el narcotráfico, tiene una fuerte influencia en la cantidad de muertes violentas que se registran en la ciudad y sus alrededores (Iazzetta 2020; Auyero y Sobering 2021; Sain 2023). Esta situación ha llevado a una demanda de diversos actores provinciales de acción por parte del gobierno federal, lo cual se ha traducido en diferentes intervenciones desde 2014, que han tenido en común la apelación a la coordinación interjurisdiccional y el aumento de efectivos de las fuerzas federales en la Ciudad. A finales de 2019 y principios de 2020 se diseñó una estrategia de trabajo conjunto entre el gobierno nacional y el provincial, que resultó en la creación de una dependencia específica del MINSEG, llamada Unidad Rosario (UR), cuyo objetivo era, por un lado, coordinar el trabajo de las fuerzas federales en el territorio y, por otro lado, colaborar en la articulación con el gobierno provincial, el gobierno municipal, el poder judicial federal y las fiscalías federales. Sin embargo, esta experiencia duró un año y fue desmantelada después de que Sabina Frederic dejara de ser ministra, a finales de septiembre de 2021.

Buscando complementar algunas de las perspectivas que relacionan el accionar del Estado —o parte de él— con el narcotráfico, nosotros tenemos por objeto comprender las capacidades del Ministerio de Seguridad de la Nación para abordar la criminalidad organizada, especialmente en materia de investigación criminal, en la Ciudad de Rosario entre diciembre de 2019 y octubre de 2021, a través de la implementación de la UR.

Sobre el Estado y sus capacidades

Esta investigación aborda fundamentalmente los conceptos de Estado y capacidades estatales. Las conceptualizaciones weberianas no reflejan la complejidad de la criminalidad organizada, ya que las instituciones están gestionadas por individuos con visiones, valores e incentivos divergentes, lo que provoca inevitables luchas de poder internas y externas a las instituciones estatales. Por ello, adoptamos la definición de Migdal (2011, 34), que retoma el concepto de campo de Bourdieu para reexaminarlo. En efecto, propone la existencia de una imagen de una entidad única, autónoma y coherente, sin embargo, en la práctica, esta imagen puede no coincidir con la realidad, en sus palabras es un

campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes.

Con respecto a las capacidades estatales proponemos adoptar una concepción distinta de las visiones propias del Consenso de Washington y la Nueva Gestión Pública, que se enfoca más en los resultados de la política pública que en el proceso y el valor social que se genera (Bernazza y Longo 2014). Isuani (2012, 55) sostiene que “si los autores y enfoques coinciden en un punto es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito”, enfoque que hacemos nuestro. Las dimensiones de la capacidad estatal comprenden las desagregaciones que se pueden realizar a efectos analíticos, diferenciándose de los componentes, los cuales luego podrán ser operacionalizables con el objeto de conocer, a través de diferentes indicadores, la existencia o no, y en todo caso en qué medida se encuentran presentes.

En este sentido, Repetto (2004) distingue dos dimensiones de la capacidad: la administrativa y la política, distinción que nosotros adoptamos para el presente trabajo. Un aporte importante del autor está relacionado con observar la necesidad de analizar ambas dimensiones de la capacidad de forma conjunta, entendiendo como capacidad política a

la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representan y expresan los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto 2004, 16).

En este sentido, el autor relaciona esta capacidad con el concepto de autonomía enraizada de Evans (1996), que permite pensar en un enfoque interactivo relacional. Desde nuestra perspectiva, las capacidades estatales tienen dos dimensiones claras: administrativa y política, que incluyen la capacidad de gobierno. Este concepto debe permitir captar las condiciones para cumplir los objetivos decididos por los responsables en cada caso concreto, considerando las posibilidades tanto internas de la burocracia estatal como externas, para traducir decisiones estratégicas en acciones estatales. Como veremos en la sección metodológica, proponemos analizar los componentes que operacionalizan estas dimensiones de capacidad coincidiendo con la mirada de Bernazza, Comotto y Longo (2015), con respecto a la necesidad de estudiar las capacidades lejos del prisma neoliberal y la preocupación por los resultados.

Diferentes abordajes de la relación del Estado con el narcotráfico

Existen diversas perspectivas sobre la relación entre el Estado y el crimen, especialmente, el narcotráfico. Sostenemos que es necesario un marco teórico que permita una interpretación precisa de la realidad. Coincidimos con las visiones que señalan un aumento de la delincuencia en América Latina, alcanzando niveles globalmente altos. Estas incluyen altas tasas de homicidios, crecientes delitos contra la propiedad y un incremento en el consumo de sustancias ilícitas (Bergman 2023).

Podemos dar cuenta de dos grandes núcleos teóricos con respecto de la relación del Estado con la criminalidad organizada y en particular con el narcotráfico. La primera que mantiene separada la relación entre ambos y que, en parte, explica el crecimiento de este tipo de delitos a partir de la existencia de Estados débiles y sistemas de justicia obsoletos, por caso se sostiene que “las débiles políticas contra la inseguridad y las grandes ganancias de las actividades ilegales se retroalimentan y crean así un círculo vicioso: un equilibrio perverso de alta criminalidad y poca eficiencia estatal” (Bergman 2023, 16). Así, se marca la distancia entre ambos actores, de manera que no podría existir retroalimentación entre ellos.

Otro conjunto de miradas interpreta que la relación entre las organizaciones criminales y el Estado, las condiciones políticas e institucionales son condiciones determinantes para la expansión de aquella. Para Trejo y Ley (2022, 68) se trata de “un ecosistema de coerción, corrupción y delincuencia donde las interacciones entre los agentes estatales y los grupos económicos privados generan el crimen organizado”, estableciendo una zona que definen como “zona gris de la criminalidad” a aquella en la que el crimen y el Estado se superponen. En efecto, esta mirada está puesta más bien en la colusión entre los diversos actores.

Auyero y Sobering (2021, 141) analizan las conexiones “secretas e ilícitas entre narcotraficantes y efectivos de las fuerzas de seguridad estatal desde la mirada de la colusión y el cinismo legal”, siendo “Los monos” - una de las organizaciones típicamente sindicadas como las causantes del conflicto en Rosario - parte de ese análisis que realizan, encontrando, para este caso y para los otros que analizaron, que actores estatales, principalmente, policiales, y los criminales intercambiaban información y que muchas veces “los policías se transformaban no solo en protectores sino también en defensores, representantes e informantes de los grupos narcotraficantes (...). También vimos que las partes se dan indicaciones mutuas”.

Complementariamente, Sain (2023, 19) analiza la violencia y los acuerdos ilegales en la ciudad de Rosario, trabajando sobre la hipótesis de que la violencia allí está dada por dos fenómenos que se dan en forma conjunta: en primer lugar, la no regulación (legal o ilegal) por parte del Estado del narcotráfico; y, en segundo lugar la existencia de una fragmentación criminal en la cual grupos delictivos que tienen baja capacidad de gestión utilizan una “violencia constructiva” que les permitió (les permite) la reproducción de sus organizaciones criminales. En consecuencia, “sin potestad estatal – legal e ilegal- y sin un gobierno criminal dominante, la violencia caracterizó el juego en torno al negocio económico más rentable y de mayor crecimiento de la ciudad: la venta de drogas”. Siguiendo la línea del desarrollo teórico que venimos desarrollando nos preguntamos qué capacidades tienen los actores para intervenir de forma eficiente y eficaz en contextos como los reseñados cuando no participan de la “zona gris”.

Metodología

Se trata de un análisis de caso exploratorio y descriptivo, con un enfoque cualitativo. Analizamos la intervención del MINSEG en la ciudad de Rosario, en particular de la UR creada por resolución ministerial y las áreas investigativas de las fuerzas federales. La principal fuente de datos son 19 entrevistas en profundidad semi estructuradas a informantes clave: funcionarios nacionales del Ministerio de Seguridad, de las fuerzas federales, del Poder Judicial, del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y periodistas. Para proteger la identidad de los entrevistados, toda vez que son pocos los actores que participaron de la experiencia y se pudieron ver inhibidos de responder nuestras preguntas, se decidió anonimizar sus respuestas, codificando cada entrevista con un número y utilizando el masculino genérico aun cuando se han entrevistado personas de ambos sexos. Este material se complementó con normativa, estadísticas, discursos oficiales y documentos institucionales del Ministerio de Seguridad para realizar una triangulación metodológica y de fuentes.

Aunque la UR operó de octubre de 2020 a octubre de 2021, retrocedimos hasta diciembre de 2019, cuando Sabina Frederic asumió como Ministra de Seguridad, para comprender mejor los hechos. Este estudio es relevante por ser un abordaje inusual del narcotráfico por el gobierno federal en la Argentina: la creación de un área del MINSEG en la ciudad con competencias asignadas formalmente es una decisión innovadora en la vida institucional del ministerio. En este análisis, se examinarán los elementos de la capacidad, siguiendo la propuesta presentada por Bernazza, Comotto y Longo (2015), quienes desarrollaron una guía de indicadores e instrumentos para evaluar las capacidades. Además, se incorporará el estudio del déficit en relación con las normas, a partir de la metodología explicada por Oszlak y Orellana (1993).

Cabe destacar que el autor participó como empleado del MINSEG de dicha experiencia. Dado que una versión completa de esta investigación se realizó para una tesis de maestría en Flacso, este documento presentará dos componentes de la dimensión política y dos de la dimensión administrativa. A continuación, se detallarán los componentes abordados en cada dimensión.

Con respecto a la dimensión política, partimos de dos componentes. El componente N°1: analizaremos cuatro indicadores: a) definición político-ideológica; b) proyecto institucional; c) agenda de gobierno; d) políticas públicas adoptadas. En consecuencia, estudiaremos la definición de seguridad y criminalidad organizada desde las máximas autoridades nacionales y las políticas públicas resultantes. Investigaremos si el MINSEG tenía un plan general y otro específico para abordar el problema y si las políticas adoptadas se alinearon con estos planes; en tanto, en la “agenda de gobierno”, describiremos cómo la problemática entró en la agenda. Desde el componente N°2: relacionamiento político. Evaluaremos la habilidad de los decisores políticos para dialogar y conciliar con el Gobierno de Santa Fe sobre el proyecto de gobierno, incluyendo la eficacia en la persuasión sobre el diagnóstico y las políticas a implementar.

Con respecto a la dimensión administrativa, partimos de tres componentes:

Componente N°1: evaluaremos si la cantidad y profesionalización de empleados y funcionarios policiales federales en Rosario era adecuada para el proyecto institucional, considerando la existencia o no de una política de personal y las condiciones laborales.

Componente N°2: analizaremos si el proyecto institucional y las políticas públicas contaban con recursos presupuestarios asignados y ejecutados, y si los recursos muebles e inmuebles eran adecuados.

Componente N°3: siguiendo a Oszlak y Orellana (1993), examinaremos si existieron trabas normativas que obstaculizaron los planes y políticas públicas, enfocándonos en la normativa sobre política criminal y su comprensión por los diferentes actores.

La dimensión política de la capacidad

La definición política ideológica sobre la problemática de la (in) seguridad

La definición político ideológica del Ministerio de Seguridad al momento de asumir Sabina Frederic fue producto de una construcción colectiva de distintos espacios de debate sobre la problemática de seguridad, algunos provenientes del ámbito universitario y otros de la política partidaria. Del primero se puede destacar las “segundas jornadas de estudios sociales sobre Delito, Violencia y Policía” que se realizaron el 9 y 10 de abril de 2019 en la ciudad de Buenos Aires, que contó con la presencia de 33 equipos de investigación en la materia. En aquel encuentro se consensuó un documento que realiza una crítica al gobierno anterior, enfatizando, entre otras cuestiones, en la necesidad de mejorar las condiciones laborales de las fuerzas policiales y cuestionando la eficiencia y la eficacia de la política de prevención del narcotráfico. A la vez, se consensuó algunas propuestas de gestión.

Un segundo hito para destacar es la conformación de “Agenda Argentina”, un grupo de intelectuales cercanos al por entonces candidato a presidente Alberto Fernández que se reunieron con el objeto de elaborar “programas y propuestas”. Dicho grupo publicó un libro titulado *Hablemos de ideas* en el cual se expusieron reflexiones sobre distintos ejes de gestión, entre los que se encuentra la seguridad. Sobre el tema realizaron una crítica a la por entonces gestión gubernamental, indicando que en la misma se sobreactuó una política de “más seguridad” cuando en realidad se trataba de una gestión fallida, que había eliminado algunos programas y protocolos de intervención y reentrenamiento, a la vez que generó “un discurso de sobreprotección” a los miembros de las fuerzas de seguridad cuando en los hechos produjeron abusos contra ellos (Cafiero et al. 2019). Seguidamente, el apartado da cuenta de lo debatido en junio de 2019 en el “Foro Agenda Argentina” y destaca ocho propuestas: 1) mejorar el sistema de estadística criminal federal; 2) política integral en materia de tráfico y uso de drogas; 3) el desarrollo de capacidades de investigación criminal y profesionalización de los cuerpos policiales; 4) modificación de las estructuras asociadas a la investigación e

inteligencia; 5) plan progresivo de neutralización de los conflictos violentos; 6) programa federal de fortalecimiento de gestión local; 7) atender la sobrepoblación carcelaria; y, 8) mejora de las condiciones laborales de las fuerzas de seguridad.

Desde la asunción de Alberto Fernández como presidente y de Frederic como ministra, en diciembre de 2019, la nueva gestión buscó poner en tensión la eficiencia y la efectividad de la anterior, intentando mostrar que, a diferencia de esta, el objetivo sería desbaratar y desfinanciar las organizaciones y no perseguir los eslabones más débiles de la cadena delictual o, puntualmente en materia de narcotráfico, a los consumidores. Al mismo tiempo, el presidente realizó una fuerte apelación a la deficiencia del poder judicial para el abordaje de la criminalidad organizada, pudiéndose apreciar en su discurso de asunción en el que hizo un balance muy negativo de la actuación de aquel, sosteniendo la existencia de un deterioro del mismo y que se requería una reorganización para poder actuar efectivamente en la investigación de la criminalidad organizada. Su intervención sobre la realidad de Rosario, en ese momento inicial de la gestión, estuvo alineada con dicha premisa, a la cual le adicionó la vinculación espuria de la Policía provincial con el delito.

El 20 de febrero de 2020 se llevó adelante en la provincia de Tucumán la primera reunión del Consejo de Seguridad Interior de la gestión. En dicho encuentro la ministra dio un discurso planteando los lineamientos del Plan Federal de Seguridad que se encontraba en concordancia con las ideas planteadas con anterioridad a su asunción. En cuanto a la criminalidad organizada afirmó que “necesitamos profundizar nuestros diagnósticos sobre redes criminales, la alternancia en su composición, los distintos niveles de organización, determinar la conexión entre delitos y estudiar el impacto de las intervenciones policiales del Estado nacional y provincial” (Frederic 2020). En cuanto a un plan específico en la materia, el 26 de junio del año 2021, el Ministerio de Seguridad lanzó el “Plan Federal de Abordaje del Crimen Organizado 2021-2023”, que tenía por objeto “prevenir, identificar, neutralizar y desarticular los delitos graves llevados adelante por organizaciones criminales”. Ambos planes fueron traducidos en acciones concretas a saber: a) la constitución del Consejo Provincial de Complementación; b) la creación de la UR del Ministerio de Seguridad que dependía funcional, operativa y orgánicamente de la por entonces Secretaria de Seguridad y Política Criminal; c) el incremento tanto de las tareas preventivas y de la cantidad de efectivos de las fuerzas federales policiales y de seguridad en la Provincia de Santa Fe; y d) la transferencia de fondos a la provincia, que se realizó por medio de Jefatura de Gabinetes de Ministros.

La violencia y el delito en Rosario. ¿Un problema del gobierno nacional?

Luego de las elecciones provinciales de 2019 en Santa Fe, Omar Perotti resultó electo gobernador obteniendo una considerable legitimidad de origen, pero con ciertas limitaciones institucionales dado que no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados de la Jurisdicción. Se trataba del primer gobernador en 16 años que provenía del peronismo, lo que lo colocaba en un lugar de mucha visibilidad tanto hacia adentro como hacia afuera de la provincia.

El gobierno provincial sabía que uno de sus ejes de gestión debía ser la seguridad, a tal punto que el equipo de gestión, según lo informado por un entrevistado para este trabajo, comenzó a elaborar un plan cuatro meses antes de la asunción, partiendo de un análisis adverso de la policía provincial considerándola obsoleta, con poca cultura de trabajo, teniendo más personal en tareas administrativas que operacionales, sin capacidades para la investigación criminal y con algunos casos de subordinación a las estructuras criminales de la provincia. Paralelamente, se consideraba que en la provincia no se contaban con cuadros técnicos civiles para ser designados como funcionarios, por ende, se decidió que la mayor parte de la primera plana del Ministerio sería ocupada por personas ajenas a la provincia.

El plan de trabajo provincial constaba de tres ejes: el primero referido a avanzar contra las estructuras mafiosas de la provincia; el segundo sobre la sanción de leyes en la legislatura provincial; el tercero refería a realizar reformas de corto plazo para acercarse al ideal de funcionamiento que tenían los funcionarios. Desde la perspectiva del funcionario entrevistado del Ministerio de Seguridad provincial, desde el comienzo de la gestión sabían que iban a tener dificultades políticas para la implementación del plan:

El problema que teníamos, que lo vimos mucho tiempo antes de asumir, era que nosotros necesitábamos los votos de la oposición que dejaba el gobierno, pero por otro lado el diagnóstico que ya hacíamos del sistema policial y el funcionamiento del sistema de seguridad era lapidario. El Frente Progresista había tenido, particularmente Pullaro, la virtud de hacerle creer a todo el mundo que dejaba la policía de Suecia y en realidad dejaba un tendal de policías de cuarta categoría. Entonces si nosotros poníamos blanco sobre negro esas cosas rompíamos el vínculo con la oposición como para construir consensos (entrevistado N°18).

La situación provincial no era desconocida, en términos generales, por parte de los funcionarios nacionales, que rápidamente se reunieron con sus pares provinciales, compartieron diagnósticos y la necesidad de contar con vinculación permanente. En palabras de un funcionario de ese momento:

Cuando nosotros asumimos, [hace una pausa], yo te diría que la primera Provincia que no fuera la de Buenos Aires, la primera visita oficial que nosotros tuvimos, que yo tuve, fue en el mismo mes de diciembre (...) a Rosario. (...) la preocupación respecto de lo que pasaba en Rosario y Santa Fe ya existía y era parte de nuestra proyección y planificación como ministerio (entrevistado N°4).

Desde la perspectiva provincial, se descontaba la colaboración por parte del gobierno nacional, no solo por razones institucionales sino que existían mucha cercanía entre los distintos actores, por ejemplo, Marcelo Saín (Ministro provincial) fue compañero en la Universidad Nacional de Quilmes de la por entonces ministra, Germán Montenegro (Secretario de Seguridad provincial) participó de los equipos técnicos de seguridad del “Frente de Todos”, al igual que Eduardo Villalba (Secretario de Seguridad Nacional) y Silvia La Ruffa (Subsecretaría de Articulación Federal). Sin embargo, la relación no se amalgamó de

la forma esperada, principalmente, por miradas distintas sobre la participación que debía tener la nación: la provincia requería fondos y el incremento de la cantidad de efectivos de las fuerzas federales en la provincia para la realización de tareas de prevención en zonas de alta visibilidad, y consideraba que no requerían la participación de nación en materia de investigación criminal.

En tanto que el ministerio nacional buscaba realizar tareas preventivas en las zonas más afectadas por los homicidios y balaceras al mismo tiempo que sostenía que se debía profundizar en el trabajo conjunto con su par provincial, el Ministerio Público Fiscal (MPF) y el Poder Judicial (PJ) en materia de investigación criminal. Esta tensión habitualmente se terminaba saldando a favor de la posición provincial porque el lineamiento político presidencial era que quién decidía qué hacer era la jurisdicción.

El federalismo es una forma de repartir funciones y competencias normativa, existiendo espacios de interacción entre el gobierno federal y el provincial. En principio, siguiendo la caracterización realizada por algunos autores, podemos decir que en este caso estamos en presencia de una manifestación de “federalismo dual”, en el que las responsabilidades y las tareas se encuentran diferenciadas, aun cuando se podría esperar mayor grado de cooperación que converja a un “federalismo cooperativo” (Cao y Vaca 2017). Si bien sabemos que, en la Argentina, por las características fácticas de su federalismo en ocasiones el gobierno federal tiene cierta dependencia de las jurisdicciones para implementar sus políticas en las provincias (Martínez Nogueira 2013), llama la atención la baja habilidad que tuvo el MIN-SEG para no dejarse condicionar por el gobierno provincial. En esa línea, la presencia de un actor nacional, en este caso el Ministerio, no prevaleció sobre la jurisdicción, pudiéndose encontrar explicaciones en cuestiones como “la asignación de autoridad” o la “identidad profesional” (Rey 2014). Es importante destacar que, de acuerdo con lo sostenido por distintos entrevistados, muchas veces el presidente de la nación mediaba en las disputas entre los actores y establecía que debía respetarse la voluntad de la provincia.

La dimensión administrativa de la capacidad

La Unidad Rosario

En octubre de 2020, la ministra de Seguridad suscribió la Resolución ministerial N°374 que creó la UR, la cual tenía dependía funcional, operativa y orgánica de la secretaria de seguridad y política criminal. Se estipulaba una duración en el tiempo de seis meses prorrogables por un período igual, y se integraría con personal de la Subsecretaría de Intervención Federal, la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial, ambas dependientes de la secretaria mencionada, y de la Unidad de Gabinete de Asesores.

Del personado asignado a dicha área solo dos tenían dedicación exclusiva, el resto realizaban otras tareas dentro del Ministerio. Todos los funcionarios nacionales entrevistados para

este trabajo consideraron a la UR como la medida más importante que se tomó en el período analizado, que tuvo a nivel político, cuatro objetivos: a) dar respuesta al gobernador a sus demandas de mayor involucramiento del gobierno nacional; b) entablar con el MPF y el PJ Federal un diálogo que permita el trabajo en conjunto; c) contar con un diagnóstico y un reporte lo más inmediato posible sobre la actuación de las fuerzas federales en la provincia; y, d) generar una instancia de articulación con actores locales previa a la llegada de funcionarios del Ministerio a la Provincia.

El lugar de funcionamiento era la Delegación Rosario de Policía Federal Argentina (PFA), y la oficina no estuvo disponible desde el comienzo, sino que demoró algunos meses. Se trataba de una habitación pequeña, que habían refaccionado a tal fin pero que en la práctica no fue utilizada por varias razones. En principio no resultaba funcional para mantener reuniones. Así mismo, los empleados designados entendieron que eso podría ser mal interpretado por las otras fuerzas como una preminencia de una sobre otra, cuando se debía coordinar e integrar a todas. El asistir permanentemente a los lugares de trabajo de cada una de las fuerzas permitía tener una mejor noción respecto a la labor que realizaban y las condiciones en las que se hacían, a la vez que colaboraba en forjar un mayor acercamiento a actores que en principio veían con recelo la llegada de personal del ministerio.

Las personas elegidas para llevar a cabo estas funciones, particularmente de las dos subsecretarías mencionadas, eran de confianza de los funcionarios, con experiencia en la administración pública, específicamente en el área de seguridad, uno de ellos se desempeñó en distintas reparticiones durante 25 años y el otro tenía una experiencia de 12 años en el MINSEG. Sin embargo, ninguno de los dos contaba con estabilidad laboral, dado que sus contrataciones fueron realizadas por designaciones transitorias. De hecho, se podía decir que cumplían con un rol informal de funcionarios, teniendo relación fluida con los integrantes de las fuerzas federales, con funcionarios judiciales, provinciales y municipales, pero desde el punto de vista formal no eran más que empleados jerarquizados informalmente.

Al no ser considerada la UR una unidad organizativa dicha unidad no tenía recursos propios, incluso durante más de la mitad del tiempo que permanecieron realizando esas actividades, los agentes contaban con un solo vehículo para trasladarse desde Buenos Aires a Rosario o incluso dentro del ejido urbano de dicha ciudad para realizar las tareas que les eran propias. Debido a esto debían solicitar la colaboración de las fuerzas federales, lo que les repercutía a estas en sus tareas diarias porque implicaba destinar recursos para una actividad que no se encontraba estipulada dentro de sus propias rutinas. Dichos funcionarios tampoco contaban con la infraestructura para realizar el trabajo administrativo rutinario de un ente gubernamental, como ser la redacción de informes, prosecución de expedientes, entre otras tareas. Por ejemplo, uno de los integrantes utilizaba su propia computadora personal y el otro solicitaba a un asistente en Buenos Aires la asistencia administrativa.

Las áreas investigativas de las fuerzas federales en la ciudad de Rosario

Las cuatro fuerzas federales cuentan con áreas de investigación con asiento en la ciudad de Rosario. La PFA cuenta con una brigada de investigación dependiente de la actual Unidad Operativa Federal Rosario y la División Antidrogas dependiente de la Superintendencia de Drogas Peligrosas; la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) cuenta con una Unidad de Procedimientos Judiciales (UESPORJUD), una Sección Antidrogas (SEINAROS) y una Unidad de Reunión de Información (URI), la Prefectura Naval Argentina (PNA) cuenta con una División de Inteligencia e Investigación y la PSA una Unidad Operativa de Control de Narcotráfico y el Delito Complejo del Litoral. Cada una de estas áreas tienen determinada especificidad para abocarse a la investigación criminal pero no todos cuentan con la misma preparación. Por ejemplo, para incorporarse al área específica de PNA se requiere en un primer momento la realización de un curso específico, previo que lo solicite el aspirante o bien sea propuesto por un superior; para formar parte de las unidades “técnicas” de GNA también se requiere un curso, mientras que para los funcionarios de la PFA se puede ingresar al área específica de investigación del narcotráfico sin realizar ningún tipo de especialización previa. Cabe destacar que la cantidad de personal que tienen estas reparticiones es mucho menor a la que realiza trabajos preventivos.

En relación con la cobertura de salud del personal de las fuerzas federales en Rosario en el período analizado¹ se puede afirmar que las prestaciones brindadas no alcanzaban para otorgarles un servicio de calidad, lo que está naturalizado por los miembros. Esta deficiencia, que se observa en todas las fuerzas, trae aparejado que muchos funcionarios estén en los hechos por fuera del sistema o aquellos que pueden financien un refuerzo, en palabras de un entrevistado:

Muchos contratan un servicio médico aparte o sea un seguro de salud a parte, muchas personas contratan eso eh... y otros nos manejamos con lo que tenemos, hay gente que paga y espera que le reintegren, cuando le reintegran y hay otros que nos manejamos como si no tuviéramos una obra social. Yo te voy a decir que en la actualidad todos pagan hoy por hoy una consulta médica, pero hay momentos que no tenés cobertura para hacerte estudios, no tenés cobertura, tenés que pagarlo como si fuera particular e irte con la bofetita a hacer un expediente para que te lo puedan reintegrar (entrevistado N°8).

Con respecto a la carga horaria del trabajo, si bien tienen reglada la jornada laboral, muchas veces, al decir de los entrevistados se sabe en qué momento se ingresa, pero no cuando se sale. Algunos funcionarios hacen hincapié en el compromiso con el trabajo y el deseo de progreso para dar un plus por fuera de lo que corresponde. Otros hacen énfasis en cuestiones negativas que vivieron para no repetirla. Sin embargo, todos coinciden en que los resultados positivos

¹ La PFA tiene una superintendencia de Bienestar que es la encargada de brindarle asistencia de salud, a sus integrantes para lo cual se destina una porción del salario, mientras que GNA y PNA reciben su cobertura de salud por parte del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad que también brinda cobertura, pero para dichas fuerzas.

deben primar, es decir esencialmente que haya detenciones e incautaciones. Sin embargo, los oficiales tienen registro del perjuicio que les ocasiona:

Si bien yo tengo 3 hijos, hemos notado en el mayor de mis hijos la falta de mí, o sea... Justamente por el hecho de tanto trabajo. Y que hoy por hoy no lo estoy haciendo con el resto de las nenas (...) había semanas que no me veían porque los horarios de ellas o de ellos no coincidían con el mío (entrevistado N°10).

El área de la UR dependiente de la Subsecretaría de Investigación Criminal realizó un informe detallado sobre la situación del personal y los recursos disponibles. Este informe reveló varios déficits con los que las áreas debían lidiar a diario, tales como el hacinamiento del personal y la falta de pago del alquiler de la dependencia, entre otros. La intervención del MINSEG en estos temas fue limitada, en parte porque no podían ser abordados únicamente desde un área específica y no hubo respuestas concretas al diagnóstico presentado. Cabe destacar que, frecuentemente, las fuerzas federales incrementan su parque automotor con vehículos en custodia proporcionados por el poder judicial, los cuales son utilizados para llevar a cabo investigaciones criminales.

Para los efectivos de las fuerzas federales había un punto indispensable para su labor: contar con vehículos. Los entrevistados coinciden en la importancia de aquellos para realizar su trabajo cotidiano, incluso algunos los colocan al nivel de las armas en jerarquía de importancia porque les sirve para múltiples tareas, bien para hacer diligencias, realizar tareas investigativas o una custodia. Uno de los mayores desafíos para los jefes de estas unidades es el mantenimiento de los mismos, dado el escaso dinero con el que cuentan. Excepcionalmente, pueden realizar alguna reparación con los fondos provenientes a fondos rotatorios o cajas chicas, el cual en la actualidad están regulado por el Decreto N°1344/2007.

Algunas fuerzas tienen presupuesto asignado y del mismo se podría destinar dinero a las reparaciones, no alcanzando el monto para las mismas. En consecuencia, se solicita vía instancia a los superiores el arreglo de los autos -con diferentes procedimientos de acuerdo a la fuerza-, pero que demoran, en general, mucho tiempo o no llegan a buen puerto por falta de partida presupuestaria, por lo que el vehículo en cuestión deja de estar operativo. Un entrevistado lo explicaba así: “Hemos tenido vehículos parados por ese tema, se te rompe un vehículo que excede las reparaciones que yo pueda pagar con eso y se me paraba un mes, un mes y medio” (entrevistado N°16).

Los trámites administrativos son vistos como una dificultad adicional por parte de las fuerzas. Un entrevistado nos explicó cómo funciona en la fuerza en la que presta servicio: se debe hacer un expediente por anticipo de fondos, solicitar tres presupuestos, seleccionar el de menor valor, elevarlo a su superior y se sigue la cadena administrativa hasta que se apruebe. La aprobación puede demorar meses. En ocasiones cuando se aprueba los presupuestos quedan obsoletos, por ende, se requiere la actualización y se demora otro tiempo adicional la aprobación del gasto, y entonces

ya el auto no tiene problemas de cubierta, tiene problemas de cubierta, de radiador, de filtro, y la única fuente que tenías de movimiento para poder hacer tu trabajo, que era ese móvil necesita más cosas y se hace una de necesidades (entrevistado N° 8).

Ahora bien, los funcionarios de las fuerzas federales saben que ninguna deficiencia es óbice para no llevar adelante su trabajo, y que deben actuar (dentro del marco de la ley) de forma creativa para cumplir sus tareas. En este punto, encontramos que es reiterada la apelación a la voluntad y a la responsabilidad. “Por amor al arte”, “hacer con lo que tengo”, “vos sos el responsable”, “gestionar sí o sí” son frases que encontramos en las distintas entrevistas. Un entrevistado del Ministerio Público Fiscal con asiento en Rosario nos explicó:

Mira la falta de recursos eran evidentes porque por ejemplo cuando tenían que hacer grandes recorridos... una cosa muy concreta: una tarea de inteligencia, de observación de algún lugar, de un punto, no te digo de Rosario, pero algo alejado de Rosario, si iban con los móviles oficiales o pseudo oficiales [sic] eran inmediatamente detectados. Si se repetían más de una vez en la búsqueda de observaciones ya eran detectados, tenían que ir con los móviles individuales o de propiedad de cada policía (entrevistado N°19).

La falta de recurso, que no era exclusiva de Rosario, sino que se trataba del síntoma de un problema común a casi todas las zonas, no era percibido por algunos funcionarios nacionales de la misma manera. Un funcionario explicaba la escasa inversión en lo que se refería al parque automotor de la siguiente manera:

Lo que pasa es que cuando hablamos de recursos hacia las fuerzas federales hacia las políticas de seguridad en un lugar siempre estamos pensando a priori en esto, los vehículos ¿no? y la misma fuerza tienen una inercia de que cuando hablan de recurso, habla de autos, de móviles y nosotros los que formamos parte de una gestión que planifica y que se piensa desarrollar en la resolución del delito complejo, en el abordaje de la investigación criminal son muchos otros recursos que hacen falta (entrevistado N°4).

El déficit en materia pericial era notable, requiriendo una coordinación especial para que las fuerzas pudieran cumplir con la demanda de pericias. Sin embargo, las fuerzas carecían de medios tecnológicos considerados esenciales por el Poder Judicial y el MPF para las investigaciones, como drones. Es llamativo que, según algunos entrevistados del MINSEG, muchos funcionarios judiciales asumían que las fuerzas federales disponían de más recursos materiales de los que realmente tenían.

La complejidad de la articulación entre actores

Es importante advertir que particularmente en Rosario, pero a nivel nacional también se da una suerte de relación imbricada -parafraseando a Evans (1996) – entre las fuerzas del orden, el gobierno nacional, el PJ y el MPF. En dicha relación se da el extremo que las fuerza son

auxiliares en materia de investigación para las causas puntuales de jueces y fiscales, pero, a la vez, dependen política y financieramente del gobierno nacional. Sin embargo, la Ley N°22.520 de Ministerios va más allá y establece dentro de la competencia del ministerio de seguridad el “entender en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito”, mientras que le asigna al Ministerio de Justicia la intervención en coordinación con el Ministerio de Seguridad “en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito”. En tanto que la Ley N°27.148 Orgánica del MPF establece que dicho organismo tiene a su cargo fijar la política de persecución penal y ejercer la acción penal pública en todos los delitos federales y en aquellos delitos ordinarios cometidos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, mientras su competencia no haya sido transferida a la jurisdicción local.

En la ciudad de Rosario se da la particularidad que la mayoría de las causas judiciales son delegadas en las fiscalías, lo que implica que la conducción de la investigación recaiga en ellas al igual que buena parte de la relación con las fuerzas policiales y de seguridad. Esta relación que nosotros definimos como imbricada fue vista como un escollo a superar por parte de los funcionarios del gobierno nacional porque identificaban no solo un solapamiento entre las competencias del MPF sino una limitante en la posibilidad de delinear el trabajo de las fuerzas de seguridad. Es decir, en materia de política criminal requerían el bueno visto de las fiscalías. Un entrevistado lo explicó de esta manera:

Bueno, entonces ahí cómo se abordaba desde el ministerio esa relación con la justicia en este híbrido que es complejo de gestionar porque las fuerzas tienen como dos jefes, uno es el jefe que le paga el sueldo, que los equipa y le da ciertas ordenes, y después tiene otro jefe, que es la justicia, (...), cuando digo la Justicia, también, porque ¿quién define? porque eso es otra de las cosas no resueltas (entrevistado N°5).

Previo a la creación de la UR, el ministerio no realizaba articulación con el PJ ni con el MPF de la ciudad. De hecho, un funcionario judicial narró en una entrevista para este trabajo que las reuniones que se mantuvieron a lo largo del tiempo con distintos funcionarios, previo a la creación de dicha unidad, eran más bien protocolares, que servían como “una palmadita en la espalda” (entrevistado N°9). En consecuencia, entendían positiva la intervención del MINSEG.

Tanto los funcionarios judiciales como los de la fuerza federal resaltan la confianza como un valor fundamental en materia de investigación criminal. En su opinión, aquella se va probando en el desarrollo de la labor, es muy ilustrativo la manera en que lo cuenta un funcionario de las fiscalías federales: “Siempre empieza así, con las Fuerzas Federales también, primero le das una tarea de inteligencia, si te la laburan bien seguís laburando, si no te laburan bien, bueno... me hiciste una formalidad y yo te cumplí con la formalidad y punto” (entrevistado N°19).

Teniendo en cuenta esta situación, los funcionarios nacionales elaboraron un plan de actuación al respecto considerando los distintos puntos de vista de los actores de forma tal de

diluir las diferencias entre las fuerzas federales y los funcionarios judiciales. Un hito al respecto fue la realización de la “Jornada de Buenas Prácticas en Investigación Criminal” llevadas a cabo los días 11 y 12 de marzo de 2021, de la cual participaron funcionarios del ministerio, los miembros del PJ y del MPF y autoridades de las áreas de investigaciones de las cuatro fuerzas federales. Un funcionario narra la experiencia de la siguiente manera:

Fue una jornada bastante rica, de eso, de poner sobre la mesa con el Ministerio, digamos como garante, o como facilitador de ese dialogo, tener un diagnóstico conjunto de cuáles eran las dificultades y de cuál debía ser el planteo para mejorar la calidad de las investigaciones (entrevistado N°5).

De las entrevistas realizadas a actores relevantes del MPF y del PJ se desprende que la labor de coordinación realizada por el MINSEG fue positiva en varios aspectos. Desde la perspectiva del integrante del MPF, la coordinación coadyuvó a la eficiencia y eficacia de las investigaciones, sobre todo en materia de coordinación con respecto a las pericias científicas que se debían realizar. A la vez, desde el punto de vista de los jefes de las áreas investigativas, fue una experiencia destacable porque le quitaba presión a la hora de trabajar y podían delegar parte de la responsabilidad frente a sus superiores.

Conclusiones

La experiencia de la UR nos hace concluir que la mejor forma de aproximarnos a la habilidad del Estado para abordar la criminalidad organizada no es a partir de la conceptualización que pregona un Estado homogéneo, sin grietas, sino que se requiere un posicionamiento que explique de qué manera las instituciones que lo objetivan son puestas en funcionamiento, con las tensiones que recorrimos a lo largo del trabajo, hacia afuera y hacia adentro del Estado. En este sentido, pensamos que analizar las capacidades es observar cómo operan en la realidad las instituciones estatales y no es de forma uniforme (Bertranou 2015).

Nuestro principal hallazgo fue constatar la baja capacidad del Ministerio de Seguridad para los objetivos que se propuso. Esto se debió, en parte, a la casi nula posibilidad de los funcionarios nacionales y provinciales de consensuar una agenda de trabajo común que contemple las posiciones de ambos. Pero también, por la falta de asignación de recursos humanos, materiales e incluso simbólicos a los entes técnicos – burocráticos que le dependían, en parte por condiciones estructurales propias de la Administración Pública Nacional, como la inestabilidad laboral y otras, que provenían de decisiones concretas de los funcionarios con responsabilidad de gestión, como puede ser la asignación de vehículos.

El déficit también se observa en las áreas investigativas de las fuerzas federales en la ciudad, donde solo una pequeña cantidad de recursos humanos se destina a estas tareas, mientras la mayoría realiza otras funciones. Esto contraviene el objetivo de desarticular organizaciones criminales, respondiendo en cambio a la solicitud del gobierno provincial de

mayor presencia visible en el territorio. La articulación entre el Ministerio de Seguridad, el Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público Fiscal (MPF) revela una “relación imbricada” con competencias solapadas y dependencia de las fuerzas federales. Aunque la Ley de Ministerios otorga competencias criminales al Ministerio de Seguridad, la Ley orgánica del MPF establece que este fija la política de persecución penal y las fuerzas del orden actúan como auxiliares de la justicia, complicando la coordinación efectiva entre estos organismos.

La mayor virtud de la experiencia de la intervención del Ministerio de Seguridad en la ciudad de Rosario fue reconocer la complejidad mencionada precedentemente y buscar espacios de interacción entre los distintos actores para lograr el trabajo mancomunado. Este punto fue valorado por todos los actores entrevistados; sin embargo, la falta de recursos políticos y burocráticos derivó en una baja capacidad efectiva de intervención.

Bibliografía

- Auyero, Javier, y Katherine Sobering. 2021. *Entre narcos y policías: las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bernazza, Claudia, y Gustavo Longo. 2014. “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del Arte”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 3: 107-130. <https://bit.ly/3K1N5Kp>
- Bernazza, Claudia, Sabrina Comotto y Gustavo Longo. 2015. “Documento de trabajo: evaluando en clave pública. Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales”. Flacso. <https://bit.ly/3wq3CVv>
- Bertranou, Julián. 2015. “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 37-59. <https://bit.ly/4aMakTH>
- Cafiero, Santiago, Nahuel Sosa y Cecilia Gómez Miranda. 2019. *Hablemos de ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cao, Horacio, y Ángel Vaca. 2017. “Administración Pública y federalismo cooperativo. Apuntes para la Modernización del Estado”. Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública
- Evans, Peter. 1996. “*El Estado como problema y solución*”. *Desarrollo Económico* 35(140).
- Frederic, Sabina. 2020. “Lineamientos para una Política de Seguridad Federal”. <https://bit.ly/4c2Ekvs>
- Iazzetta, Marco. 2020. “Crimen Desorganizado Y Mercados Ilegales De Droga En La Ciudad De Rosario”. *Revista de la Escuela de Antropología* XXVII (octubre). doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXVII.119
- Iuani, Aldo. 2012. “Instrumentos de Políticas Públicas. Factores Claves de las Capacidades Estatales”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 12(19): 51-74. <https://bit.ly/3yBuTVq>

- Martínez Nogueira, Roberto. 2013. “La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores políticos en la Argentina*, editado por Carlos Acuña, 71-121. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Migdal, Joel. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar, y Edgardo Orellana. 1993. “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SACI”, <https://bit.ly/3R3M6Nx>
- Repetto, Fabian. 2004. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Estados Unidos: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. <https://binged.it/3yQvRNz>
- Rey, Maximiliano. 2014. “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 2: 115-139. <https://bit.ly/3KrerKk>
- Sain, Marcelo. 2023. *Ciudad de pobres corazones: estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Buenos Aires: Porhistoria.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2022. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. México: Debate.

Narcotráfico y política en territorio indígena. Resistencia entre los Tsotziles y Tseltales de Chiapas-México

Drug trafficking and politics in indigenous territory. Resistance between the Tsotziles and Tseltales in Chiapas-Mexico

Diego-Hernán Varón-Rojas¹ y José-Enrique Delgado-López²

Recibido: 19 de mayo de 2024

Aceptado: 27 de julio de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: diversos grupos humanos han sido atrapados por las redes de la narcopolítica. Muchas comunidades étnicas, producto de la marginación y la discriminación sistemática desde tiempos coloniales hasta la actualidad, han sido cooptadas por los narcos para su beneficio. **Objetivo:** analizar el papel que han jugado las comunidades indígenas frente a las interdependencias entre narcos y políticos, en territorios de los Tsotziles y los Tseltales de los Altos de Chiapas, México. **Metodología:** se realizó una investigación exploratoria de tipo cualitativo, que incluyó las técnicas de observación participante, entrevistas desestructuradas con habitantes de la zona y revisión de fuentes secundarias. El análisis considera elementos del discurso, presentados siguiendo una secuencia histórica. El estudio se apoyó en la teoría de dependencia de recursos, que reconoce diferentes estrategias para su resistencia. **Conclusiones:** las comunidades estudiadas han logrado permanecer distantes al poder de los narcos. Por un lado, mediante la estrategia de traslado sigiloso hacia municipios adyacentes a donde han empezado tener presencia los carteles. Y segundo, la cohesión social se logró debido a un fuerte sistema de cargos políticos, que impide a integrantes de organizaciones que compiten por recursos escasos, alcanzar altos niveles de la jerarquía administrativa de las comunidades.

Palabras clave: conflictos étnicos; interdependencia; población indígena; resistencia a la opresión; tráfico de estupefacientes

Abstract

Introduction: various human groups have been trapped by the networks of narcopolitics. Many ethnic communities, products of marginalization and systematic discrimination from colonial times to the present, have been co-opted by drug traffickers for their benefit. **Objective:** analyze the role that indigenous communities have played in the interdependencies between drug traffickers and politicians, in the territories of the Tsotziles and the Tseltales of the Altos de Chiapas – Mexico. **Methodology:** carries out a qualitative investigative and exploratory type, which includes technical observation of the participants, unstructured interviews with inhabitants of the area and review of secondary sources. The analysis considers elements of the discourse and is present in historical sequence. The study was based on the theory of resource dependence, recognizing different strategies for resistance. **Conclusions:** the communities studied have managed to remain distant from the power of drug traffickers. On the one hand, through the strategy of stealthy transfer to municipalities adjacent to where the cartels have begun to have a presence. And second, social cohesion was achieved due to a strong system of political positions, which prevents members of organizations that compete for scarce resources from reaching high levels of the administrative hierarchy of the communities.

Keywords: ethnic conflicts; interdependence; indigenous population; resistance to oppression; drug trafficking

1 Universidad del Valle-Cali, Colombia, diegovaron721@yahoo.es, orcid.org/0000-0001-7167-094X

2 Universidad Rosario Castellanos, México, jose.delgado@rcastellanos.cdmx.gob, orcid.org/0009-0005-5865-1118

Introducción

La interdependencia entre narcotráfico y política configura una de las principales barreras para mejorar la seguridad, la transparencia, la convivencia, la calidad de vida, entre otros valores sociales (Blume 2022; Scott y Marshall 2023). A pesar de los ideales y los esfuerzos de varios grupos para alcanzarlos, estos desafíos a menudo parecen inalcanzables (Sergi 2024). Los sueños institucionales para controlar el tráfico de sustancias ilícitas y las consecuencias que esto trae, requiere considerar las agencias de personas y grupos, que velan por sus intereses. Producto de estas interdependencias incontroladas, la violencia sigue generando anomia: ha crecido tanto en número de víctimas como en intensidad, por lo que muchos se preguntan si son los síntomas de un estado fallido (Dursun 2020).

La corresponsabilidad en las formas creativas de la crueldad contemporánea, parece haber sido convertida en axioma (Voeten 2020). Con el deseo de superar las violencias pasadas, se han conformado ejércitos que luchan a favor o en contra. El asunto es que ya no solo son dos bandos, y tal diversificación, también incluye a los instrumentos. El desorden social aumenta porque el monopolio de la violencia no está exclusivamente en manos del Estado, y muchos grupos se resisten al caos actual. El narcotráfico es la principal manifestación del crimen organizado e incluye el control de zonas fronterizas.

El territorio ancestral de los grupos indígenas no es ajeno a estas disputas en regiones interculturales, máxime si el estudio se ubica en la frontera sur, la cual divide a México de Guatemala, en el Estado de Chiapas. La narcopolítica le pisa los talones a los Tsotziles y Tseltales. Estos pueblos originarios, habitantes de los Altos de Chiapas, han sido marginados y discriminados históricamente, desde los tiempos coloniales hasta la actualidad (Varón y Delgado 2024). El control social ya no cumple su función de apaciguar los desacuerdos entre las comunidades, siendo relevante comprender otras formas de resistencia asumidas por la sociedad civil frente a las alianzas del narcotráfico y la política.

Este artículo busca responder la pregunta: ¿cómo los *Tsotziles* y *Tseltales* de los Altos de Chiapas, México, han resistido la investida de diversos grupos de carteles que han penetrado en su territorio? Para este ejercicio reflexivo, el documento se divide en cuatro partes. En la primera, se presenta el marco analítico que se apoya en la teoría de dependencia de recursos. Planteada inicialmente por Pfeffer y Salancik (1978), se propone comprender las influencias entre las interdependencias generadas por la necesidad de las transacciones con el medio ambiente.

En segundo lugar, la metodología se ajusta al estudio exploratorio de corte cualitativo, que se basa en el trabajo de campo, desarrollado entre los meses de septiembre de 2023 y enero de 2024. Se triangularon las técnicas de observación participante, entrevistas desestructuradas y revisión de fuentes secundarias que se evidencian en los resultados. Las consideraciones finales permiten señalar que las comunidades estudiadas han logrado permanecer distantes al poder de los narcos, desarrollando estrategias de migración silenciosa a municipios adyacentes, donde los carteles aún no tienen presencia. También

se ha aumentado la cohesión social basada en el sistema de cargos políticos, que impide a integrantes de organizaciones externas a las indígenas, alcanzar roles de representación en las altas jerarquías administrativas.

Marco teórico

La alianza entre narcotráfico y política configura uno de los principales retos para la seguridad en distintos países de América Latina (Badillo y Mijares 2021), los estados africanos de Mali y Niger (Raineri y Strazzari 2022), el Sudeste Asiático (Thanh-Luong 2022) y en general, para la gobernanza global del crimen (Jakobi 2020). En este sentido, se requiere comprender las tendencias históricas, presentes y futuras del tráfico internacional de drogas (Giommoni, Gundur y Cheekes 2020). A pesar de la urgencia, los esfuerzos policiales y de seguridad no parecen ser efectivos para contrarrestar el tráfico de drogas. En América Latina se han analizado las políticas de seguridad contra el narcotráfico en México, Brasil y Colombia (Estrada, Moscoso y Andrade 2016).

El narcotráfico es la principal manifestación del crimen organizado, vigente también en zonas de frontera (Goodhand 2021). En la triple frontera andina, incluye el transporte terrestre y fluvial de drogas desde Bolivia y Perú hacia Chile (Troncoso 2017). Igual situación ocurre entre Ecuador, que en pocos años ha pasado de ser un país de tránsito a un país productor, ingresando al crimen organizado, con prácticas de minería ilegal y un ascenso a la economía del narcotráfico, por su frontera norte con Colombia (Rivera y Bravo 2020; Rivera y Bravo 2023).

Diversos son los estudios entre México y Estados Unidos, que prestan atención a la seguridad nacional y su vínculo con la seguridad pública, para hacer frente al narcotráfico, mediante el uso de las Fuerzas Armadas (Sánchez y Juárez 2019; Amaya 2020; Lupsha 2021). Pese a los múltiples esfuerzos desarrollado por distintas instituciones y organizaciones para frenar el poder seductor del narcotráfico, la oferta mundial se ha duplicado entre los años 2014 y 2020.

Como gran parte de la cocaína proviene de América Latina, de países como Colombia, Perú y Bolivia, la Unión Europea (UE) ha intensificado su respuesta a los crecientes homicidios generados por el control del tráfico (Selleslaghs 2016; Stambøl 2016). En el 2023, la UE comenzó a negociar acuerdos internacionales sobre el intercambio de datos personales entre Europol y varios países latinoamericanos. Se califica de prioritaria, la cooperación para combatir el comercio de drogas ilegales (Marc 2024). Estas estrategias dejan de lado las acciones realizadas por la sociedad civil.

Con el fin de profundizar los vínculos entre el narcotráfico y la política, se requiere concentrar los esfuerzos en la teoría de la dependencia de recursos. Esto permite analizar las organizaciones, tanto legales como ilegales. Jeffrey Pfeffer y Gerald R. Salancik (1978) propusieron comprender la influencia entre las interdependencias generadas por la necesidad de las transacciones con el medio ambiente. Estos intercambios permiten obtener recursos

escasos, necesarios para la supervivencia organizacional. Algunas estrategias develadas en esta relación han sido la cooptación, las alianzas, las coaliciones, la cartelización, el poder, el conflicto y la resistencia (Pfeffer 2020; Saavedra y Sanabria 2020).

En Bolivia, Colombia, Ecuador, México y otros países de la región se han acuñado expresiones como narcopolítica,³ narcogobierno, narcoestado o narcodictadura para comprender la actividad política de organizaciones del Estado, que han sido influenciadas por el poder del narcotráfico. Dineros provenientes del negocio ilegal de las drogas, irrumpieron mediante un nuevo actor socio-económico, que se articuló con diversos sectores de las elites empresarial y política (López 1995).

El fenómeno de la narcopolítica no es un tema reciente. La financiación de campañas electorales de aspirantes a la presidencia, congresistas, concejales, alcaldes, diputados, gobernadores, entre otros cargos de elección popular, con dinero producto del narcotráfico, lleva más de tres décadas. Los estudios estructurales permiten entender que el narcotráfico no solo ha cooptado al poder ejecutivo y legislativo. El paso de investigador a investigado incluye abogados, jueces, fiscales, fuerzas armadas, militares y policías. El listado crece con la inclusión de directores de antinarcóticos, funcionarios de aduana, trabajadores de entidades de control, entre otros, que aparentemente luchan para erradicar la producción y el transporte de drogas, así como de “emprendimientos ilícitos” (Gaussens 2022; Martens 2022; Constantine et al. 2023).

Las acciones institucionales también son de vieja data. Desde los años 90, se han generado estrategias para controlar prácticas desarrolladas por el narcoestado. El Departamento para el Control de las Drogas de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) denominó “cartel” a la organización dedicada al tráfico de cocaína y el lavado de activos. Emprendimiento de los llamados “carteles” de Cali, Medellín y norte del Valle fueron sancionadas en 1995 por medio de la lista Clinton y sus líderes fueron extraditados. El mismo tratamiento recibieron las empresas legales usadas como fachada, dentro de las medidas adoptadas en la guerra estadounidense contra la producción ilegal de drogas en Colombia (Nieto 2019). Varios investigadores establecen relaciones entre los carteles de las drogas, los comportamientos empresariales y políticos, por su presencia en carteles empresariales, denunciados en la contratación estatal, deslegitimados por ser actos anticompetitivos y focos de corrupción (Palacios 2019; Varón 2022).

Las políticas de Clinton lograron en parte debilitar a los carteles colombianos, posibilitando de paso, el ingreso y el fortalecimiento de carteles mexicanos a los Estados Unidos. La aparición inicial de estos carteles se dio a finales de los 80 y desde entonces, se han transformado. Posterior al desmantelamiento de los cárteles de Colombia en la década de 1990, las rutas fueron cambiadas. El ingreso de narcóticos hacia Estados Unidos se desplazó desde el sur de Florida, hasta la frontera estadounidense a través de México. La transición política

3 La expresión narcopolítica es incorporada en el diccionario de la lengua española hacia el 2014. Cuatro años antes, el diccionario de americanismos añade, además de los países mencionados a Honduras y República Dominicana, caracterizados por la influencia de los narcotraficantes en los poderes ejecutivo, legislativo o judicial.

que vivió México desde el año 2000, influyó en la evolución de los cárteles (Bunker 2013). En diciembre de 2006 se inició la estrategia contra el narcotráfico, teniendo resultados cuestionables por debilidades del Gobierno Federal (Cervantes 2017).

Analizar la violencia en México causada por el narcotráfico involucra tres perspectivas: competencias estratégicas, descentralización y anomia (Vázquez del Mercado 2012a). Estas competencias y el cambio de centralización son incluidas por la teoría de la dependencia de recursos. El crecimiento de los cárteles de Sinaloa y los Zetas llegó a generar el 80% de las muertes relacionadas con el crimen organizado (Vázquez del Mercado 2012b). Como muchos países latinoamericanos, México presenta grandes retos en la lucha contra el narcotráfico, así como la comprensión de la influencia política.

En la revisión de la literatura se encontraron pocos estudios que visibilicen las estrategias generadas por la sociedad civil, y comunidades indígenas en particular, para no sucumbir ante el encanto de los narcotraficantes. Es irrelevante preguntar si agentes del narcotráfico desarrollan nexos envolventes hacia la política, o si son los políticos quienes tienen mayor interés en consolidar estos vínculos, debido a la riqueza y el prestigio acumulado por los narcos. La dependencia es recíproca, de forma que las organizaciones requieren del esfuerzo mancomunado para el logro de objetivos colectivos. Incluso también sirve como estrategia para desarticular organizaciones del narcotráfico (Sahin y Matusitz 2013; Blume 2022). Sin embargo, la guerra contra las drogas ha facilitado la expansión de las inversiones corporativas, de empresas que buscan recursos escasos como tierra, fauna, flora, agua, elementos químicos, etc., invadiendo territorios ancestrales de los pueblos indígenas (Bartilow 2020).

Escándalo tras escándalo, la narcopolítica no sólo es generadora de una profunda y continuada narcoviolencia, sino que muchos analistas hablan de ser la causante de un cambio cultural denominado “narcocultura” (Maihold y Sauter 2012; Valenzuela 2012). Esto ha provocado el debilitamiento de las estructuras de gobierno, el aumento de la desinstitucionalización y desregionalización, el consecuente crecimiento de la inseguridad y la violencia en América Latina en tiempos de Covid-19 (Rivera y Rivera 2022). Los narcotraficantes, con la exhibición de símbolos de poder, riqueza económica y prestigio social han terminado por socavar las bases morales de las sociedades actuales.

Cabe recordar que desde el mesolítico e incluso mucho antes, la mayoría de los pueblos han utilizado una o más sustancias con fines religiosos. Por medio de formas no refinadas, guardan profundas raíces en la cultura y la economía local, configurando parte de su identidad. Con una mayor modernización y globalización, las circunstancias y condiciones bajo las cuales los pueblos indígenas producen, comercializan y utilizan estas sustancias, continúa cambiando. A su vez, sirven como agentes en la creación y defensa de geografías morales locales e indígenas (Mathewson 2004).

Las políticas de lucha contra las drogas asumidas en Canadá podrían reproducir las desigualdades a las que históricamente ha sido sometida la población indígena (Marshall 2015). Los narcotraficantes en la región Tarahumara, el norte de México, ejercen un tipo de soberanía que promulga el racismo, el despojo y relaciones de poder asimétricas, que

reproduce la violencia colonial (Del Rocio y Okowí 2021). Otro caso semejante se ha encontrado en la comunidad purépecha de la sierra central que ha sido cooptada por el narcotráfico (Gledhill 2017).

Todos los casos no son semejantes al vivido en Chihuahua donde se agrava el cambio climático. Los tarahumaras compiten con grupos de narcotraficantes por recursos como la tierra y el agua. Esto ha generado desplazamiento, reclutamiento de niños, y otras formas de cooptación de este grupo humano (Argomedo 2020). La comunidad étnica de la sierra de Guerrero ha resistido a la conquista de los narcos. Ha logrado expandir los sistemas normativos locales para construir regímenes de autonomía étnica regionales, en una larga historia de movilización social (Ley, Mattiace y Trejo 2019). Situación similar ocurre con una comunidad nahua en la costa pacífica del estado de Michoacán, que tiene una larga historia de defensa exitosa de sus tierras comunales (Gledhill 2017). Este artículo busca llenar un vacío en la literatura, ya que son escasos los trabajos que abordan las formas de resistencia frente al narcotráfico entre las comunidades indígenas mexicanas de la frontera sur, en límites con Guatemala.

Metodología

Siendo coherente con la teoría de dependencia de recursos, la investigación desarrollada fue cualitativa y exploratoria. Cualitativa porque permitió comprender cómo las comunidades *Tsotziles* y *Tseltales* de los Altos de Chiapas han experimentado el poder de narcotraficantes que desean ingresar al territorio. Y exploratoria porque priorizó el punto de vista nativo, sin tener en cuenta una estructura obligada, coherente con la información registrada. Se realizó trabajo de campo durante septiembre de 2023 y enero de 2024. En este período se aplicaron tres técnicas: observación participante, entrevistas desestructuradas y revisión de fuentes secundarias.

Producto de la observación se llevó un diario de campo en el que se registraron actividades por 92 días. Se entrevistaron a 5 líderes indígenas que contaban con edades entre los 45 y 50 años. Tardaron en promedio una hora cada una, realizadas en San Cristóbal de las Casas, Magdalena Aldama, San Juan Chamula y Tenejapa, en el estado de Chiapas. El acervo de las fuentes secundarias fue constituido por 32 documentos. Se descartaron 14 porque no representaban argumentos *emic*, característicos de la población.

Se incluyó el análisis del discurso, para revisar los datos y organizarlos siguiendo una secuencia histórica. Durante la triangulación se eliminaron aquellos que procedían de una sola fuente, con el fin de controlar la subjetividad desmedida, cuestionada en este tipo de estudios. Se prestó atención a los enunciados y expresiones de los líderes. Debido a los sentimientos de miedo y temor que viven los integrantes de las comunidades, se omitieron nombres propios, para garantizar el anonimato.

Resultados y discusión

Tsotziles y Tseltales de los Altos de Chiapas en resistencia

Para entender a las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas, cabe señalar que detentan dos tipos de administraciones locales, las cuales colaboran, cohabitan y coparticipan de forma conjunta en las comunidades. Por un lado, está el gobierno oficial o “constitucional”, denominado de esta forma por los pobladores, y por otra parte está el gobierno “tradicional”. Es así que el primero se sujeta a las elecciones electorales llevadas a cabo por el gobierno estatal, con una frecuencia de tres años y especialmente organizadas por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado Chiapas (IEPC). A su vez, las autoridades tradicionales efectúan anualmente el cambio de gobierno, con la condición de haber formado parte del sistema de cargos dentro de la comunidad, y cuyo nombramiento puede darse por consenso o imposición de la población indígena a mano alzada. Se debe aclarar que para los dos casos se cumplen con celebraciones de ceremonias y rituales con su correspondiente parafernalia, propia de la transición de poder (Martínez et al. 2019).

La heterogeneidad y riqueza cultural en los Altos de Chiapas se ve reflejada en los grupos étnicos de la zona, como los *Tsotziles* y *Tseltales* quienes tienen como raíz lingüística el chol del protomaya, y pueden observarse en sus 17 municipios (Programa Nacional de Desarrollo 2013). La zona no cuenta con grandes recursos económicos, aunque recurren a la explotación forestal, pastoreo, agricultura y talabartería. Es importante mencionar que especialmente en el caso de San Cristóbal de las Casas, está muy presente el turismo, venta de piel, y otras artesanías trabajadas en tela, ámbar y orfebrería. Con todo ello, los indígenas de la zona no poseen grandes recursos materiales, ni tampoco con potenciales oportunidades laborales en cualquier tipo de industria.

Al mismo tiempo, los pueblos originarios habitantes de los Altos de Chiapas han sido marginados y discriminados histórica y sistemáticamente, desde la época colonial hasta el presente. Puede entenderse desde el colonialismo interno a raíz de los procesos independentistas que vivieron las naciones latinoamericanas, siendo denominados como “mestizos”. Al ser una mezcla de españoles e indígenas, se posicionaron en el poder y bajo un discurso de asumirse como la nueva raza. Se colocaron por encima de los pueblos originarios de quienes solamente sustrajeron sus narrativas de habitantes históricos y autóctonos. (González 2007; Iturriaga et al. 2021).

La convergencia de las dinámicas económicas que más bien han mantenido en la pobreza a las comunidades chiapanecas junto con la ideología neocolonialista o colonialismo interno ha provocado una miseria histórica hacia los pueblos originarios de la zona (Coneval 2022). Ante esta situación, los indígenas han sostenido una férrea resistencia desde la época colonial, principalmente mediante rebeliones armadas que fueron registradas entre los *Tseltales* en 1712, o bien en 1722 en Ocosocautla (Pérez 1996). Ya a mediados del siglo XX, Bruno Traven (2018) narra de forma literaria la precariedad de los indios *Chamulas* quienes se reve-

lan en contra de la explotación laboral al tratarlos prácticamente como esclavos. Por rebelarse como castigo, fueron colgados, para que les sirviera de escarmiento y evitaran que el resto de los habitantes de la zona hicieran lo mismo.

Desde 1970 hasta finales del siglo XX, los gobiernos mexicanos contuvieron a los indígenas para que no se revelaran a través del uso fuerza. Otras mediante cooptación política, o por la introducción de recursos mediante programas sociales. Sin embargo, los rezagos económicos y sociales se mantuvieron presentes en el estado, y los Altos de Chiapas no fueron la excepción (Cadena 2022). Esto condujo uno de los mecanismos de resistencia al levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994 (Losada y Silva 2017).

La irrupción del EZLN en los Altos de Chiapas vino a romper los esquemas políticos, sociales, económicos y jurídicos, no sólo del estado sino también del país e incluso de Latinoamérica. Generó una nueva forma de ver a los indígenas, porque hicieron llamados para acudir al diálogo y la interculturalidad. El contexto histórico devino en sus inicios, en una confrontación armada debido, entre otras cosas, a la presencia de un Estado rígido. Se vio obligado a dar un alto al fuego, para iniciar de forma simultánea el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y proyectar un México de paz, con capacidad inmediata para resolver sus asuntos internos.

Si bien se declaró un alto al fuego, se mantuvo una guerra de baja intensidad, y el uso de las armas se vio sustituido por otros recursos que de igual manera resultaron hostiles. En primer lugar, se toleró la presencia de por lo menos 12 grupos paramilitares en la zona en conflicto, de los cuales se destacan Paz y Justicia, Los Chinchulines, Máscara Roja y el Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA) (Galindo 2015). Esto dio paso a diversos actos de violencia porque se hostilizaba a las comunidades indígenas proclives al neozapatismo y por ende se dieron desplazamientos masivos (Salazar 2014). Actos como la matanza de Acteal en 1997, donde asesinaron a 45 indígenas *Tsotsiles*, 18 mujeres adultas de las cuáles cuatro estaban embarazadas, 16 niñas entre 8 meses y 17 años y cuatro niños entre 2 y 15 años, mientras que 26 personas terminaron heridas, mayoritariamente niños con lesiones perdurables (Melenotte 2017).

Por otra parte, se mantuvo una violencia simbólica, verbigracia al operarse una confrontación mediática a través de los discursos en medios de comunicación masiva como noticieros televisivos o radiofónicos. También en publicaciones periódicas como diarios informativos y revistas. De otro lado, los discursos de los líderes del EZLN, académicos proclives al movimiento y luchadores sociales sin soslayar el apoyo de la sociedad civil, presente en marchas, mítines, manifestaciones artísticas en conciertos, festivales, canciones, pinturas, murales, fotografías y documentales (Rubertone 2021).

Otra estrategia estatal que tenía como propósito romper la estructura social de los indígenas *Tsotsiles* y *Tseltales* de los Altos de Chiapas se hizo a través del carácter permisivo y en ocasiones promovido sutilmente para el ingreso de grupos de creencias religiosas distintas a las que se encontraban históricamente en la zona (Vallverdú 2005). Esto se explica, entre otras

cosas, porque la cohesión social entre los indígenas rebeldes se había dado preponderantemente en una estructura religiosa católica de la corriente de la teología de la liberación. Tal situación derivó en enfrentamientos violentos entre grupos católicos y protestantes donde familias enteras fueron expulsadas de sus comunidades por no profesar el mismo credo (Lobatón 2023). Aunque el arzobispado de San Cristóbal de las Casas de Chiapas había intentado conciliar mediante el diálogo, a las partes en conflicto, los resultados fueron infructuosos.

Sin embargo, no se puede soslayar que, desde inicios del siglo XXI, se ha venido incrementando la presencia del crimen organizado en todo el territorio mexicano, en el estado de Chiapas y particularmente en la región de los Altos de Chiapas. Se hace notable en la siembra de opiáceos, por lo que se vuelve en un ingreso directo o indirecto en los habitantes de la región. Esto obedece no sólo a un aparente crecimiento del crimen organizado a nivel nacional e internacional, el trasiego de narcóticos en su paso desde el sur del continente americano hacia Estados Unidos de América teniendo como vía obligada a México. También responde al actuar del Estado mexicano de una guerra de baja intensidad donde la dinámica del paramilitarismo trascendió a los grupos de narcotráfico quienes habían cooptado, agredido, secuestrado o asesinado a líderes políticos, indígenas o no, con fines de poder político y económico.

Empero, al tratarse de violencia, las comunidades indígenas mexicanas han intentado a su manera, zanjar la situación. Los casos más emblemáticos como ya se señalaron han sido la defensa de Cherán, Michoacán en el 2011 (Gledhill 2017; Gasparello 2018) y el sistema de autogobierno de las comunidades neozapatistas de Chiapas conocido como “Los Caracoles” que habían funcionado desde el 2003 (Guillén 2014; Ávila 2018). Si bien no son los únicos ejemplos, habían sido una muestra exitosa de un resguardo de su población. El cambio se ha dado, como se expresó anteriormente, en el estado chiapaneco donde los cárteles de la droga penetraron al interior de las comunidades debido a que su posición geográfica, los proyecta como un espacio estratégico para el trasiego de narcóticos al tener frontera con Guatemala.

Un ejemplo claro de lo que sucede en la región se advierte el 24 de septiembre del 2023. Los chiapanecos fueron testigos del paso de una caravana del Cártel de Sinaloa (CS) por la carretera entre Frontera Comalapa y San Gregorio Chamich, precisamente dos municipios que hacen frontera entre México y Guatemala (Marcial 2023). Aunque los propios habitantes de la región mencionan que también se han asentado en alcaldías como Motozintla, Chicomuselo, Mazapa de Madero, Amatenango de la Frontera y Siltepec, donde también hacen acto de presencia los efectivos del Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG) (Bellinghaussen 2023).

Cabe destacar que, desde hacía tiempo en el país, los carteles como el de Sinaloa y los Zetas llegó a gestar el 80% de las muertes violentas del crimen organizado (Vázquez del Mercado 2012b). En la zona ya había signos de la existencia de la delincuencia organizada y el dato más reciente se ubica en el año 2020, en que se señaló la operación de seis cárteles de la droga: los ya mencionados CS y CJNG; además de Los Zetas, Zona Metropolitana y Centro del Territorio Chiapaneco; y los Beltrán Leyva, del Golfo y San Juan Chamula, dispersos en otras 15 regiones de la entidad federativa (Espino 2020).

A modo de resistencia, los habitantes de aquellos municipios chiapanecos organizados en los Caracoles como Jacinto Canek decidieron trasladarse sigilosamente hacia otro municipio adyacente (Bellinghaussen 2023). La inquietud se ha extendido hacia las mismas parroquias católicas y en general se han desplazado familias enteras. Tal violencia presente en extorsiones y hostigamientos a los poblados enteros, han causado migraciones y desplazamientos, disminuyendo la eficacia de la democracia indígena. Se dificulta llevar a cabo las asambleas, debido a que los líderes de los pueblos originarios, y los integrantes de los sistemas de cargos, se ven penetrados en la estructura del gobierno local (Topete y Díaz 2014). Finalmente, esto condujo a que las comunidades zapatistas a través de su vocero, el subcomandante Moisés, declarara el 6 de noviembre del 2023 la desaparición de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas y las Juntas del Buen Gobierno, también conocidas como los Caracoles (Ferri 2023).

En relación con los cargos públicos, entre los indígenas en general se da la peculiaridad de la existencia del sistema de cargos (Mesri 2020). Esta especificidad se presenta porque los puestos son rotativos y para alcanzar el nombramiento más alto en la jerarquía administrativa, se requiere haber transitado por todos los cargos, en un momento topil, en otro alcalde. Pero puede suceder que después de haber ocupado el nombramiento con mayor responsabilidad como presidente municipal, se puede pasar posteriormente a ser síndico, que tiene un reconocimiento menor. Al mismo tiempo se da la posibilidad de que el cargo sea impuesto por la comunidad, y que sea de carácter honorario, por lo cual resulta complicado, ya que hay que dedicarles mucho tiempo a las tareas que se le encomiendan, además de trabajar para solventar sus propios gastos y los de su familia, por lo cual pueden terminar endeudados al terminar su gestión.

Ciertos cargos se consiguen gracias a la inversión en gastos comunitarios como las celebraciones con comidas y bebidas con una asistencia abierta a la población (Shimizu 2022). Pero no basta con tener dinero, es requisito indispensable pertenecer a la comunidad, es decir, que el vínculo social, histórico y cultural cobra un valor importante en la estructura político administrativa de los pueblos originarios.

Ahí existe una pequeña fisura donde el crimen organizado ha pretendido incursionar en el poder, a veces tratando de inyectar recursos económicos, otras amenazando a los posibles gobernantes y unas más asesinando a los futuros alcaldes. Empero, las comunidades indígenas han sabido resistir los embates de los grupos que los han amenazado al organizarse y cohesionarse, montándose en su propia estructura histórica, social y manifiesta en sus usos y costumbres (Cosh 2023).

Conclusiones

Los conceptos propuestos por la teoría de dependencia de recursos, permite analizar las estrategias organizacionales para comprender las dinámicas en la que participan distintos grupos, al competir por recursos escasos como tierra, agua, flora, fauna y otros. Diversas

comunidades indígenas en México, entre las que se encuentran los *Tsotsiles* y *Tseltales* de los Altos de Chiapas, han podido resistir los intentos de los carteles de la droga para apoderarse de sus gobiernos locales y sus territorios. Los sistemas normativos indígenas dotan a las comunidades de mecanismos internos que le dificultan a la narcocultura tomar el control absoluto. Es necesario reconocer aspectos históricos, que resaltan las diversas formas de resistencias, vividas en el fronterizo Estado de Chiapas. Actualmente, el gobierno federal aplica políticas públicas por medio de programas sociales, con los cuales pretende atacar las causas del crimen organizado.

Las comunidades estudiadas han logrado permanecer distantes al poder de los narcos, debido a dos estrategias identificadas durante la investigación: en primer lugar, el traslado sigiloso hacia municipios adyacentes a donde no han tenido injerencia los carteles; y, en segundo lugar, la cohesión social se ha prolongado al permanecer fuertes con el sistema de cargos políticos, impidiendo que los integrantes de organizaciones compitan por recursos escasos, y evitando que alcancen altos niveles en la jerarquía administrativa. Obviamente, la violencia ha tocado sus puertas en diversos momentos, siendo objeto de asesinatos selectivos, endeudamientos y otras formas que los narcos usan para detentar su fuerza y poder. La ausencia de legitimidad les impide llegar a lugares que permita la gestión de los recursos indígenas.

Para finalizar, con los estudios identificados se deberían desarrollar trabajos comparativos considerando la literatura establecida sobre el tema, teniendo en cuenta a los grupos asentados en la frontera sur con Guatemala, junto con otras comunidades étnicas que han logrado resistir las estrategias desarrolladas por los narcos como en el caso del pueblo de Cherán, Michoacán, o diversos grupos en Guerrero. Sería relevante tomar casos de estudio de otras comunidades incrementando estudios de corte comparativo entre indígenas en América Latina, cuyos países han experimentado disputas por el territorio, al ser considerados corredores estratégicos para la producción, el tránsito e incluso, el consumo de sustancias ilegales.

Bibliografía

- Amaya, Héctor. 2020. *Trafficking: narcoculture in Mexico and the United States*. Duke University Press.
- Argomedo, Daniel. 2020. "Climate change, drug traffickers and La Sierra Tarahumara". *Journal of Strategic Security* 13(4): 81-95.
- Ávila, Odín. 2018. "La experiencia zapatista". *Revista de Ciencias Sociales* 31(42): 195-211. doi.org/10.26489/rvs.v31i42.9
- Badillo, Reynell, y Víctor Mijares. 2021. "Politicised crime: causes for the discursive politicisation of organised crime in Latin America". *Global Crime* 22(4): 312-335.
- Bartilow, Horace. 2020. "Corporate power, US drug enforcement and the repression of indigenous peoples in Latin America". En *Violence and the Third World in International Relations*, editado por Randolph Persaud y Narendran Kumarakulasingam, 157-174. Reino Unido: Routledge.

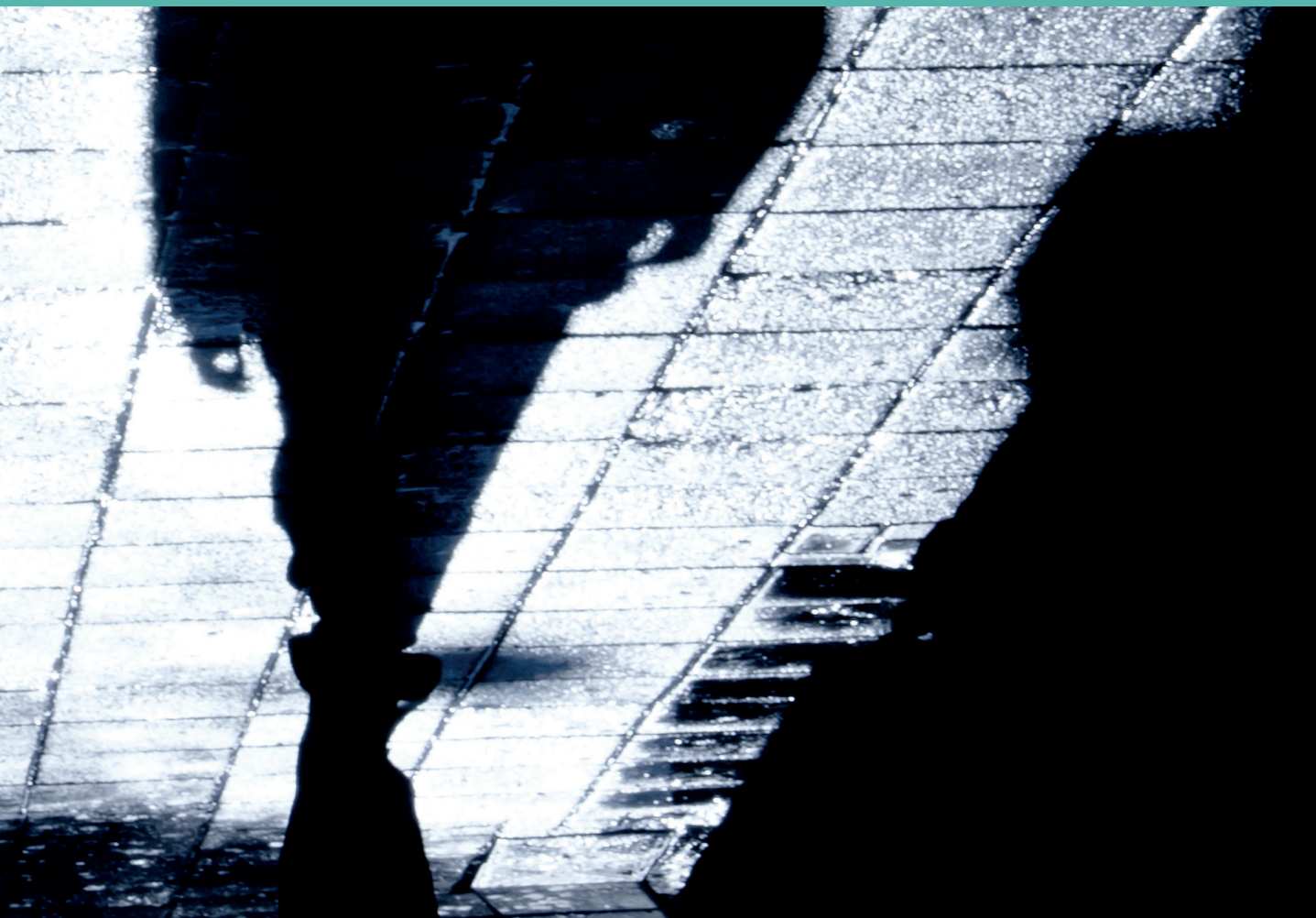
- Bellinghausen, Hermann. 2023. "Chiapas, un mapa en descomposición por la delincuencia organizada: analistas". *La Jornada*, 24 de septiembre.
<https://www.jornada.com.mx/2023/09/24/estados/024n2est>
- Blume, Laura. 2022. "Collusion, co-optation, or evasion: The politics of drug trafficking violence in Central America". *Comparative political studies* 55(8): 1366-1402.
- Bunker, Robert. 2013. "Introduction: the Mexican cartels-organized crime vs. criminal insurgency". *Trends in Organized Crime* 16(2): 129-137.
- Cadena, Carlos. 2022. "Chiapas celebrando rezago, pobreza, marginación y miseria industrial". *Diario de Chiapas. La verdad impresa*. 19 de septiembre. <https://diariodechiapas.com/opinion/comentario-zeta/chiapas-celebrando-rezago-pobreza-marginacion-y-miseria-industrial/>
- Cervantes, Israel. 2017. "El drama de Felipe Calderón en la guerra en contra del narcotráfico". *Andamios* 14(34): 305-328.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v14n34/1870-0063-anda-14-34-00305.pdf>
- Coneval. 2022. *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación*. 2022. Chiapas: Coneval. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Chiapas.pdf
- Constantine, Javier, María Viteri, Jean Carrera y Pedro Huacón. 2023. "La globalización, el quiebre de la generalidad ilusoria y la evolución de los emprendimientos ilícitos en Ecuador". *Encuentros* 18: 141-158.
- Cosh, Manuel. 2023. "'Nuevo Régimen Electivo' en Oxchuc, Chiapas Un análisis en torno a sus oportunidades y desafíos". *Entre diversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* XX: 2-23. doi.org/10.31644/ED.IEI.V20.2023.A03
- Del Rocio, Fátima, y Juan Okowí. 2021. "Drug trafficking in the Tarahumara region, northern Mexico: An analysis of racism and dispossession". *World Development* 142: 105426.
- Dursun, Ayşegül. 2020. "Violencia relacionada con las drogas en México: ¿un caso de Estado fallido?". Tesis de maestría, Universidad Técnica de Medio Oriente.
- Espino, Manuel. 2020. "Seis cárteles controlan el tráfico de drogas, secuestro y extorsión en Chiapas". *El Universal*, 22 de junio. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seis-carteles-controlan-el-trafico-de-drogas-secuestro-y-extorsion-en-chiapas/>
- Estrada, Fernando, Fabio Moscoso y Nelson Andrade. 2016. "Políticas de seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia". *Análisis político* 29(86): 3-34.
- Ferri, Pablo. 2023. "El EZLN anuncia la desaparición de su estructura civil: Las ciudades de Chiapas están en caos". *El País*, 6 de noviembre. <https://elpais.com/mexico/2023-11-06/el-ezln-anuncia-la-desaparicion-de-su-estructura-civil-las-ciudades-de-chiapas-estan-en-caos.html>
- Galindo, Adrián. 2015. "El paramilitarismo en Chiapas Respuesta del poder contra la sociedad organizada". *Política y Cultura* (44): 189-213.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n44/n44a9.pdf>
- Gaspardo, Giovanna. 2018. "Análisis del conflicto y de la violencia en Cherán, Michoacán". *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad* 155: 77-112. doi.org/10.24901/rehs.v39i155.289

- Gaussens, Pierre. 2022. "L'organisation du crime: ethnographie d'une municipalité mexicaine durant la "guerre de la drogue". *Numéros* 2-3. doi.org/10.56698/chcp.636
- Giommoni, Luca, RV Gundur, y Erik Cheekes. 2020. "International drug trafficking: past, present, and prospective trends". *Oxford research encyclopedia of criminology and criminal justice*. doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.470
- Gledhill, John. 2017. "Indigenous Autonomy, Delinquent States, and the Limits of Resistance". *De-Pathologizing Resistance*: 93-115.
- Goodhand, Jonathan. 2021. "Beyond the narco frontier; rethinking an imaginary of the margins". *International Journal of Drug Policy* 89: 103045.
- González, Pablo. 2007. "Colonialismo interno (uma redefinição)". En *A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas*, organizado por Atilio Borón, Amadeo Javier y Sabrina González, 431-458. Buenos Aires: CLACSO.
- Guillén, Diana. 2014. "Miradas fotográficas y construcción de huellas documentales. El nacimiento de los Caracoles Zapatistas". *Política y Cultura* (41): 31-63. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n41/n41a3.pdf>
- Iturriaga, Eugenia, Olivia Gall, Diego Morales y Jimena Rodríguez. 2021. "Mestizaje y racismo en México. Reflexiones didácticas en torno al racismo y a la xenofobia en México". *Cuadernillo* 4.
- Jakobi, Anja. 2020. "Crime, Security and Global Politics: An Introduction to Global Crime Governance". Bloomsbury Publishing.
- Ley, Sandra, Shanna Mattiace y Guillermo Trejo. 2019. "Indigenous resistance to criminal governance: Why regional ethnic autonomy institutions protect communities from narco rule in Mexico". *Latin American Research Review* 54(1): 181-200.
- Lobatón, Claudia. 2023. "Conflictos Religiosos se agudizan en municipios indígenas". Meganoticias. 14 de diciembre. <https://www.meganoticias.mx/tuxtla-gutierrez/noticia/conflictos-religiosos-se-agudizan-en-municipios-indigenas/483661>
- López, Jaime. 1995. "Narcopolítica en la actual coyuntura política colombiana". *Estudios Políticos* (7): 105-116.
- Losada, Jesús, y Silva, David. 2017. "Ejército Zapatista de Liberación Nacional: antecedentes y orígenes". *FAIA* 6(9): 1-14. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6246927.pdf>
- Lupsha, Peter. 2021. "Drug lords and narco-corruption: The players change but the game continues". *War on Drugs*, 177-195.
- Maihold, Günther, y Rosa Sauter. 2012. "Capos, reinas y santos-la narcocultura en México". *México interdisciplinario* 2(3): 64-96.
- Marc, Utten. 2024. *EU cooperation with Latin America: Combating drug trafficking in the Andean region*.
- Marcial, David. 2023. "Una caravana con hombres armados del Cartel de Sinaloa entra en un pueblo de Chiapas entre aplausos de los vecinos". *El País*, 25 de septiembre. <https://elpais.com/mexico/2023-09-25/una-caravana-con-hombres-armados-del-cartel-de-sinaloa-entra-en-chiapas-entre-aplausos-de-los-vecinos.html>

- Marshall, Shelley. 2015. "Canadian drug policy and the reproduction of Indigenous inequities". *The International Indigenous Policy Journal* 6(1): 1-19.
- Martens, Juan. 2022. "Miedo, consolidación del crimen organizado y narcopolítica". *Nova-polis* (20): 73-102.
- Martínez, Margarita, Sheseña, Alejandro, Ruiz, Diana y Navarro, Max. 2019. "La importancia del baxton jtotik entre los tsotsiles contemporáneos de San Juan Chamula". *Indiana* 39(1): 67-86.
- Mathewson, Kent. 2004. "Drugs, moral geographies and indigenous peoples. Some initial mapping and central issues". En *Dangerous harvest: drug plants and the transformation of indigenous landscapes*, editado por Michael Steimberg, Joseph Hobbs y Kent Mathewson, 11-23. Oxford University Press.
- Melenotte, Sabrina. 2017. "Autopsia de una matanza: el destino de los cuerpos femeninos muertos en actal (22/12/1997)". *Trace* (72): 75-97.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423853404005>
- Mesri, Parastoo. 2020. "Los sistemas de cargos yoemem". *Anales de Antropología* 54(2): 45-58. doi.org/10.22201/ia.24486221e.2020.2.70221
- Nieto, Nubia. 2019. "La logística del negocio de las drogas: Narconomics - how to run a drug cartel". *Psicología Política* 19(46): 700-703.
- Palacios, Andrés. 2019. "La lucha contra los carteles empresariales en la contratación estatal en Colombia". *Revista Latinoamericana de Derecho* 3: 117-134.
doi.org/10.29263/lar03.2019.06
- Pérez, Marco. 1996. "Rebeliones indígenas pre-insurgentes en Chiapas". *Anuario Mexicano de Historia Del Derecho* 1(8): 377-389.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/8/cnt/cnt19.pdf>
- Pfeffer, Jeffrey, y Gerald Salancik. 1978. *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Estados Unidos: Harper & Row, Publishers.
- Pfeffer, Jeffrey. 2020. "Understanding power in organizations". En *Organizational collaboration*, editado por Laura Di Domenico, Siv Vangen, Nik Winchester, Dev Kumar, Jill Mordaunt, 88-99. Routledge, Taylor & Francis.
- Programa nacional de desarrollo. 2013. "Región V Altos tsotsil-tseltal", <https://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/informacion/desarrollo-regional/prog-regionales/altos.pdf>
- Rivera, Renato, y Carlo Bravo. 2020. "Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (28): 8-29.
- Rivera, Renato, y Carlo Bravo. 2023. "Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador". *Revista Logos Ciencia & Tecnología* 15(2): 49-69.
- Rivera, Renato, y Freddy Rivera. 2022. "South America Under the Pendulum: Bilateralism, Intermestic Security, and the Return of Old Practices". En *Regional and International Cooperation in South America After COVID*, editado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi. New York y London: Routledge.

- Rubertone, Leandro. 2021. "Geografía política de Chiapas, el zapatismo mexicano y la sociedad del poder". *Colección* 33(1): 115-137.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8421996.pdf>
- Saavedra, Juan, y Mauricio Sanabria. 2020. "La resistencia en los estudios organizacionales: una revisión de la literatura". *Innovar* 30(78): 149-166.
- Sahin, Ismail, y Jonathan Matusitz. 2013. "Using network theory to improve outcomes for drug law enforcement agencies". *Journal of Policy Practice* 12(2): 125-142.
- Salazar, Luz. 2014. "Modalidades del desplazamiento interno forzado en México". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (76): 53-81.
<https://www.redalyc.org/pdf/393/39348245003.pdf>
- Sánchez, Francisco, y Claudia Juárez. 2019. "Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública". *Revista IUS* 13(44): 229-250.
- Scott, Peter, y Jonathan Marshall. 2023. *Cocaine politics: Drugs, armies, and the CIA in Central America*. Estados Unidos: University of California Press.
- Selleslaghs, Joren. 2016. "The EU's performance in Latin America's fight against drugs and related organized crime". *Global Affairs* 2(5): 527-537.
- Sergi, Anna. 2024. "Cocaine and the port: Utopias of security, urban relations, and displacement of policing efforts in the port of Piraeus". *European Journal of Criminology* 21(3): 329-349.
- Shimizu, Toru. 2022. "Documento: Historia oral narrada por Lorenzo Pérez Jolote, hijo de Juan, y grabada por Toru Shimizu". *Entre Diversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 9(1): 301-324. doi.org/10.31644/ED.V9.N1.2022.A13
- Stambøl, Eva. 2016. "Governing cocaine supply and organized crime from Latin America and the Caribbean: The changing security logics in European Union external policy". *European Journal on Criminal Policy and Research* 22: 1-18.
- Thanh-Luong, Hai. 2022. "Transnational drug trafficking in Southeast Asia: identifying national limitations to look for regional changes". *Revista Criminalidad* 64(1): 177-192.
- Topete, Hilario, y Alberto Díaz. 2014. "Sistema de cargos y organización social en Mesoamérica. Diálogo Andino". *Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina* (43): 3-7.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371333936001>
- Traven, Bruno. 2018. *Obras escogidas II*. España: Titivillus.
- Troncoso, Valeska. 2017. "Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera andina". *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad* 12(1): 103-130.
- Valenzuela, José. 2012. "Narcocultura, violencia y ciencias socioantropológicas". *Desacatos*, (38): 95-102.
- Vallverdú, Jaume. 2005. "Violencia religiosa y conflicto político en Chiapas". *Nueva Antropología* 20(65): 55-74. <https://www.scielo.org.mx/pdf/na/v20n65/v20n65a4.pdf>
- Varón, Diego, y Enrique Delgado. 2024. "¿Fragilidad de la democracia? Bastones de mando en contextos de violencia en Chiapas –México y Cauca– Colombia". Documento inédito.

- Varón, Diego. 2022. “¿Cultura de la cartelización empresarial en Colombia? Reflexividad y cooperación desde la antropología”. *Boletín de antropología* 120(63): 16-39.
doi.org/10.17533/udea.boan.v37n63a01
- Vázquez del Mercado, Guillermo. 2012a. “Elementos para analizar la violencia del narcotráfico en México”. *Letras libres*, 12 de junio. <https://letraslibres.com/revista-espana/elementos-para-analizar-la-violencia-del-narcotrafico-en-mexico/>
- Vázquez del Mercado, Guillermo. 2012b. “5 Ps para reducir la violencia en México”. *Letras libres*, 20 de junio. <https://letraslibres.com/revista-espana/5-ps-para-reducir-la-violencia-en-mexico/>
- Voeten, Teun. 2020. *Mexican Drug Violence: Hybrid Warfare, Predatory Capitalism and the Logic of Cruelty*. Xlibris Corporation.



Misceláneos

(In)seguridad energética, infraestructura y criminalización: entre la autogestión de derechos y el poder punitivo

Energy (in)security, infrastructure and criminalization: between self-determination of rights and punitive power

Franco-David Hessling-Herrera¹, Cinthia-Natalia Gonza²
y Pablo-Agustín Durán³

Recibido: 28 de febrero de 2024

Aceptado: 25 de mayo de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: el problema de la seguridad energética ha sido ya abordado desde un enfoque multidimensional, pero siempre asociado a una cuestión geopolítica, de seguridad nacional o de soberanía. La seguridad interna durante el neoliberalismo representa un proceso de inflación del sistema penal. Así, la seguridad energética, incluso desde un enfoque multidimensional, se desdibuja si predomina un enfoque que criminalice a quienes se autogestionan el acceso a los derechos a la vida y vivienda adecuadas, a la energía y a la ciudad. **Objetivo:** el objetivo principal de este artículo es proponer una nueva forma de comprender el problema de la seguridad energética, llevándola de un concepto estanco a un péndulo entre "seguridad/inseguridad" que sirva para ponderar el grado de goce de esos derechos. **Metodología:** para ello, se recopiló, analizaron y sistematizaron los incendios de viviendas entre 2018 y 2023 en una ciudad de 640 mil habitantes (Salta, Argentina) y se cruzó esa información con datos del Registro Nacional de Barrios Populares y de la Municipalidad de Salta. **Conclusiones:** ello permitió concluir que reapropiarse de la "seguridad energética" como escudo para garantizar el acceso a derechos es un terreno fértil no sólo a los fines académicos, sino también jurídicos, sociales y políticos.

Palabras clave: infraestructura; seguridad/inseguridad energética; descriminalización

Abstract

Introduction: The problem of energy security has already been addressed from a multidimensional approach, but always associated with a geopolitical, national security or sovereignty issue. Internal security during neoliberalism represents a process of inflation of the penal system. Thus, energy security, even from a multidimensional approach, is blurred if an approach that criminalizes those who self-manage access to the rights to adequate life and housing, to energy and to the city predominates. **Objective:** The main objective of this article is to propose a new way of understanding the problem of energy security, taking it from a watertight concept to a pendulum between "security/insecurity" that serves to weigh the degree of enjoyment of these rights. **Methodology:** For this purpose, housing fires between 2018 and 2023 in a city of 640 thousand inhabitants (Salta, Argentina) were collected, analyzed and systematized, and this information was crossed with data from the National Registry of Popular Neighborhoods and the Municipality of Salta. **Conclusions:** This allowed concluding that reappropriating "energy security" as a shield to guarantee access to rights is a fertile ground not only for academic purposes, but also for legal, social and political ones.

Keywords: Infrastructure; energy security/insecurity; decriminalization

¹ Universidad Nacional de Salta, INENCO-CONICET, Argentina, hesslingherrerafranco@hum.unsa.edu.ar, orcid.org/0000-0002-9921-7482

² Universidad Nacional de Salta, INENCO-CONICET, Argentina, gonzacynthianatalia@hum.unsa.edu.ar, orcid.org/0000-0002-2645-5316

³ Universidad Nacional de Salta, INENCO-CONICET, Argentina, duranpabloagustin@gmail.com, orcid.org/0000-0002-9611-3143

Introducción: planteo del problema

El neoliberalismo ha sido observado como una forma de concebir y ejecutar el arte de gobernar liberal, que oscila entre el gobernar demasiado y el gobernar demasiado poco (Foucault 2016). También ha sido observado como un fenómeno de época que se conjugó con la globalización para, entre otras cosas, devolverle utopismo a la promesa liberal clásica (Lagasnerie 2015). En ese sentido, del neoliberalismo, como fenómeno concomitante a la globalización, resaltan especialmente los trabajos en torno a los entramados geopolíticos, a los intercambios económicos y a la distribución y concepción sobre el espacio y la espacialidad (Beck 2008; Amin 2013; Harvey 2005). El sistema-mundo del contemporáneo capitalismo histórico (Wallerstein 2001) enraíza en un esquema de flujos, “paisajes” en los términos de Appadurai (1996), que enhebran vínculos de poder trans-escalares (Martín y Larsimot 2016).

La propuesta de Wacquant (2015a) para analizar el neoliberalismo introduce, además de ciertos planteos sobre espacialidad, la novedad de posar los ojos en un aspecto central de la estructura social y estatal del arte neoliberal de gobernar: el sociólogo francés se detiene en los procesos de criminalización, de administración de la seguridad pública y de distribución del espacio en las ciudades contemporáneas. Para ello toma como referencia, entre otros elementos, la gestión del alcalde de New York, Rudolf Giuliani, durante los años 90. Giuliani confió el área de seguridad y el manejo de la policía distrital a William J. Bratton, quien inclusive ha publicado libros sobre su doctrina de “tolerancia cero”. En aquel momento, el manejo estadístico que Giuliani hizo sobre la delincuencia y el accionar policial presentó a la gestión de Bratton y su doctrina como un rotundo éxito frente a los actos delictivos que venían en aumento desde la década del 80. La doctrina tuvo tanto éxito que incluso se exportó a otros condados y países cercanos y de otros continentes, hecho que llevó a Wacquant a problematizar las políticas neoliberales de seguridad en el norte transatlántico para luego visitar Argentina, particularmente Buenos Aires, que por entonces tenía el impulso de su ministro de Seguridad, León Arslanián, asociado con la urdimbre de la policía bonaerense embanderada en la doctrina de la tolerancia cero.⁴

Wacquant desmenuza ciertos principios de la “tolerancia cero” y centra su observación en el desarrollo de la noción de “inflación”, más asociada en la actualidad con el ámbito económico que con la seguridad. La inflación del sistema punitivo que se impulsa desde la doctrina de Bratton es fundamento de la segregación espacial y la tendencia a la focalización, propias de la política neoliberal. Así, la inflación del punitivismo sobresale tanto por el incremento de tipos penales legislados -también de agravantes y figuras penales complementarias- como por el aumento de la violencia policial, desmesura que se cimenta en una legitimación social del abuso de poder, visto como un momento necesario para establecer la tolerancia nula a la delincuencia.

⁴ Aquella policía que el periodismo vernáculo del país rioplatense bautizó como la “la maldita policía” (Dútil y Ragendorfer 1997; Barreneche 2019), y que hasta dio lugar a producciones literarias, como *La trama Kandinsky. Una maldición bonaerense* de Ciro Annichiarico (2010).

El aumento exponencial en los casos de gatillo fácil a partir de esos años es una incontrovertible prueba de aquel comportamiento policial, tal como ocurrió, por ejemplo, en la mencionada Argentina (CORREPI 2022). La doctrina de la tolerancia cero y su inflación del sistema punitivo -más tipos penales y más violencia policial legitimada- se focaliza tal como la asistencia social y las políticas de transferencias de ingresos, condicionadas o no, igualmente propias del neoliberalismo (Wacquant, 2015a; 2015b). Esa inflación del sistema punitivo hunde sus raíces en lo que Cuello y Morgan Disalvo (2018) han dado en llamar “razón punitiva”, que es la amplificación de los métodos de “control”, un afán propio del sistema moderno-colonial (Pistarelli 2016).⁵

Entra en debate, entonces, hacia dónde se dirigen los procesos de criminalización a partir de esa inflación del sistema penal. El poder punitivo del Estado se encausa a menudo hacia poblaciones raciales, de bajos ingresos, minorías o excluidos. En los Estados Unidos, por ejemplo, las muertes por desmesura policial se dirigen en su mayoría contra poblaciones negras, cuando no contra latinos, orientales o árabes. En Latinoamérica, las comunidades indígenas son especialmente criminalizadas cuando protagonizan procesos de resistencia por la propiedad de la tierra -a veces colectiva- o la defensa del medio ambiente (Esguerra-Muelle et al. 2020). El macartismo, como forma de criminalizar, cobra relieve en todo el continente, desde la anglosajona y francófona Norteamérica hasta el sur latino. La violencia policial se ejerce en todos los casos contra poblaciones de bajos ingresos y condiciones sociales, culturales o raciales de alteridad a la norma eurocentrista del hombre blanco, heterosexual y de cómoda posición económica.

Contrariamente con la exclusiva tendencia a la focalización de otras facetas del neoliberalismo -como la asistencia social-, la orientación de criminalización causada por la inflación punitivista se dirige también hacia escenarios de generalización. Es decir, esa inflación punitivista no está sólo focalizada, también es generalizada. Proveerse de energía eléctrica, al igual que de vivienda, por ejemplo, en soluciones habitacionales de urgencia, es autogestionarse el goce de un derecho humano. Entonces, entra en juego el uso y acceso al servicio público de energía eléctrica como aspecto general de las sociedades contemporáneas, ya que sirve para criminalizar cuando ese acceso se presenta en condiciones “irregulares”, “informales” y/o “clandestinas”. Las personas que tienen un acceso “irregular” o “informal” (Gonza, Hessling Herrera y González 2023) al servicio de luz en Argentina están calificadas como delincuentes según los tipos legislativos (Código Penal de la Nación 1984, artículos 162 y 164 sobre “hurto”). Sin embargo, el Estado y los monopolios que lucran con la distribución eléctrica desisten de litigar en contra de quienes “se cuelgan de la luz”, dado que el acceso a la energía es un

5 Esa inflación del sistema penal se conjuga con otros elementos propios del arte neoliberal de gobernar: la focalización y la segregación. Así, el incremento de la criminalización que se da con la inflación del sistema penal se dirige a comunidades subalternas con respecto a la norma eurocéntrica y patriarcal. Por ejemplo, para el caso de la desigualdad de género, Tamar Pitch (2010) afirma que el derecho debe asumir que la igualdad en las responsabilidades parentales no puede confundirse con situaciones idénticas entre padres y madres. El trabajo de Pitch demuestra que la inflación del sistema penal que hace el neoliberalismo, entonces, también se enfoca en cristalizaciones que el derecho penal ha hecho de desigualdades sociales existentes, como las de género o raza.

derecho humano dentro del derecho a la vida y vivienda adecuadas (Hessling Herrera, Garri-do y Gonza 2023; Hessling Herrera 2023) y dado también que la cantidad de personas que acceden al servicio eléctrico en condiciones clandestinas representa una cifra significativa, tal como demuestran los guarismos, parciales y apresurados pero números al fin, del Registro Nacional de Barrios Populares -RENABAP- (Gonza, Hessling Herrera y Gonzalez 2023).

Las personas que acceden de modo “irregular”, “informal” o “clandestino” al servicio de electricidad, quienes están “enganchados” o “colgados de la luz” como se dice en la jerga argentina, son consideradas delincuentes de derecho, pero inimputables de hecho -en la mayoría de los casos-. Al tratarse de un servicio básico asociado a un derecho humano, el acto de auto-gestionarlo es un hurto contra las empresas monopólicas que distribuyen la energía eléctrica, aunque es equiparable al delito de quien hurta comida: al pretender aprovisionarse de algo esencial, es un delito con un fuerte atenuante penal. Además, por tratarse de una gran cantidad de casos de acceso clandestino, los “colgados de la luz” se tornan imposibles de imputar para el régimen penal, aquello que se conoce como la “selectividad” del sistema penal (Daroqui 2009; Baratta 2004). Sin embargo, el acto de proveerse de energía en condiciones informales está considerado un acto criminal puesto que cobra la forma de un tipo penal, aunque en la mayoría de los casos no dé lugar a demandas judiciales concretas.

Así, el problema de esa criminalización no es que se traduzca en numerosos procesos judiciales en contra de quienes se “cuelgan” de la luz, ya que, como vimos, por tratarse del acceso autogestionado a un derecho y dado el volumen de personas que lo hacen se da una mecánica de delincuencia inimputable. Lo que realmente se revela como problemático de esa criminalización es que opera como modo de solapar el nudo problemático más importante: el acceso a un derecho humano como el servicio de energía eléctrica para la vida y vivienda adecuadas debería darse en igualdad de condiciones. En su lugar, el asunto es concebido como un problema de “irregularidad” e “informalidad” que justifica el acceso desigual a aquello que Harvey (2013) ha llamado el “derecho a la ciudad”, dentro del que contemplamos el “derecho a la energía” y el “derecho a la vida y vivienda adecuadas”.

Entonces, en el siguiente artículo se sugiere que el problema de la “seguridad”, a partir del acceso autogestionado a los servicios básicos de energía, debe deslizarse de la interpretación sobre la seguridad bajo el prisma de la inflación punitivista propia del neoliberalismo a la interpretación de la “seguridad energética” como un asunto de derechos humanos, abocado a garantizar un acceso asequible y sin riesgos técnicos. Para ello, se recupera el análisis de la energía como un problema complejo que puede ser matizado desde la matriz del “trilema energético” que propuso en 2012 el World Energy Council (Camacho Parejo 2012; Franco-Cardona et al. 2015; Hessling Herrera, Gonzalez y Cadena 2021). Una de las aristas de ese trilema se asocia precisamente a la seguridad energética (Dussort 2017), entendida en estrecha relación con la infraestructura energética (Harvey 2014; Graham 2009), aquella que se presenta como elemento cardinal del mencionado “derecho a la ciudad” que propone el geógrafo británico David Harvey. Los alcances y límites de la noción de “seguridad energética” se explicarán con mayor detalle en el apartado “enfoque teórico”.

En este artículo se pretende demostrar que la mayor parte de los incendios domésticos son causados por falta de “seguridad energética”, lo que incluye infraestructuras precarias de los servicios y acceso desigual, en condiciones clandestinas, para una gran porción de la población, a la que, además, se la criminaliza. Ello se observará en particular en el caso de viviendas que experimentaron incendios involuntarios en la zona centro de la ciudad de Salta capital (Argentina), cubierta por el Departamento de Bomberos de la Policía de la Provincia. Tomando en cuenta esos datos y otros recabados en trabajos anteriores sobre RENABAP, se compaginará suficiente evidencia de que el proceso de criminalización contra las personas que se “cuelgan de la luz”, entonces, no hace otra cosa que solapar el asunto más acuciante detrás de ese acceso “irregular” a la electricidad: la falta de seguridad y el peligro que enfrentan quienes no tienen acceso a infraestructura adecuada y sin riesgos propios de un goce pleno del “derecho a la energía” (Hessling Herrera, Garrido y Gonza 2023; Hessling Herrera 2023), del “derecho a una vida y vivienda adecuadas” (art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948; Hessling Herrera y Belmont Colombes, 2022) y del más amplio “derecho a la ciudad” (Harvey 2013).

Enfoque teórico

Dussort (2017) emplea la metodología del género historia conceptual de Koselleck para analizar el derrotero de la noción “seguridad energética” desde la óptica de las Relaciones Internacionales. Así, estructura esa trayectoria conceptual en tres grandes momentos. En el primer momento, cada palabra existía, pero por separado, aunque a veces la práctica de los estados nacionales incumbía tanto a la seguridad como a la energía; es el momento de la relación político-militar entre seguridad y energía. Luego, acaece un momento economicista a partir del primer shock del petróleo en 1973 donde se fusionan las palabras en un único significante: “seguridad energética”, bajo el cobijo de la Agencia Internacional de Energía y con perspectiva antagónica con relación a los intereses de los países de la OPEP. Por último, señala Dussort, hay un momento multidimensional del concepto “seguridad energética” fundado a partir de las preocupaciones medioambientales y la agenda de los derechos humanos en la post-Guerra Fría y, luego, a partir de los factores asociados al desarrollo tecnológico que trajo la técnica de la fractura hidráulica y el impulso de diversificación de la matriz energética que propone la actual transición energética (Schot y Kanger 2018; Svampa y Bertinat 2022).

La periodización de Dussort sobre el concepto de seguridad energética tiene la virtud de aportar a la comprensión de las múltiples aristas que complejizan la noción. Sin embargo, la autora ni siquiera menciona algunos planteos que provenían de campos de reflexión jurídica, social e incluso geopolítica a niveles gubernamentales específicos sobre energía, como el caso del World Energy Council (WEC). De igual manera, se recupera el aporte de Dussort dada no sólo la periodización del concepto que habilita cierto ejercicio genealógico, sino también por su definición multidimensional de la “seguridad energética”. La influencia del WEC en algunas apreciaciones actuales sobre seguridad energética, en aquello que Dussort encuadra

como momento multidimensional del concepto, fue notoria en políticas estatales, en sentencias y hasta en el ámbito académico y científico.

Una de las propuestas conceptuales del WEC que coinciden con el enfoque multidimensional sobre la seguridad energética es la de “trilema energético” (Camacho Parejo 2012; Franco-Carmona et al. 2015), que algunos han sugerido ampliar a “cuatrilema” (Sabatella 2021) y que en otro trabajo hemos apostado por pensar como una matriz de análisis compleja, con tres grandes aristas, atravesada íntegramente por el eje de la geopolítica (Hessling Herrera, Gonzalez y Cadena 2021).⁶ En resumidas cuentas y a los fines de este trabajo, el trilema energético ya reconocía como una de las aristas de su tríada a la “seguridad energética” (Camacho Parejo 2012). Algunas interpretaciones de esa arista del trilema condujeron a que se replantee lexicalmente como “seguridad del suministro” (Franco-Carmona et al. 2015). Dada la propuesta sobre volcar el análisis conjugado de todas las aristas del trilema al eje transversal de la geopolítica, la seguridad asociada a la energía se ha vinculado con la producción, abastecimiento y demanda de energía, tanto a nivel de relaciones internacionales como a nivel doméstico:

Resta decir que este estado de evolución del concepto de seguridad energética se puede ver claramente en las últimas publicaciones de la Agencia Internacional de la Energía, como organismo internacional más representativo en materia energética.

(...) La AIE ha desarrollado un Modelo de Seguridad Energética de Corto Plazo (MOSES, por sus siglas en inglés). Este ha sido utilizado para analizar siete fuentes primarias del suministro de energía (petróleo crudo, gas natural, carbón, bioenergía, energía hidroeléctrica, energía geotermal y energía nuclear) y dos grupos de fuentes secundarias (derivados de petróleo y biocombustibles). Además, aborda dos dimensiones de la seguridad energética: la externa, que incluye la importación de energía, y la doméstica, que abarca factores relacionados a la producción, la distribución y la transformación de la energía. Las dimensiones doméstica y externa reflejan los riesgos y la adaptación ante una interrupción en el suministro (AIE, 2011: 9-10) (Dussort 2017, 13-14).

La seguridad energética en relación con la “soberanía energética” tiene distintas connotaciones para países potencia y con afanes imperiales que para países con roles menos pujantes en el esquema del sistema internacional. Los primeros tienen disputas por conquistar territorios, recursos naturales o paraísos legales y fiscales para la explotación económica, que para países con roles menos influyentes resultan desproporcionados. Entre los países imperiales, la soberanía energética estuvo en lo que Dussort caracteriza como el primer momento de la historia conceptual de la seguridad energética, es decir, el momento político-militar. En

⁶ El “trilema energético” es un modelo para pensar geopolíticamente el asunto de la energía. Tras ciertos debates, podría resumirse que hay cierto acuerdo entre los especialistas y tomadores de decisión del ámbito energético en que las tres aristas del trilema energético son la economía de la energía, la seguridad energética y la mitigación del impacto ambiental. Sabatella ha sugerido para países semiperiféricos una cuarta arista asociada al desarrollo industrial. Se ha considerado para esos casos, en trabajos anteriores, que el anclaje localizado en el Sur Global debe asumirse como un eje transversal del problema energético, no meramente como una más de sus aristas.

cambio, para el segundo tipo de países, la seguridad energética se ensambla con la soberanía energética, conceptos que, en asociación, se vinculan a la administración nacional de los recursos naturales y al autoabastecimiento energético, sea nacional o sea a través de la integración regional (Gutiérrez y Di Risio 2018).

En este artículo se sugiere una consideración novedosa sobre el concepto “seguridad energética” que no se ha planteado hasta ahora, ni siquiera en las más ambiciosas propuestas multidimensionales, como las del trilema energético con un eje geopolítico transversal o las de la seguridad energética externa y doméstica del MOSES de la AIE. Tampoco tiene que ver con la seguridad nacional entendida como soberanía bélica o “*hard power*” de los Estados (Nye citado por Actis y Creus 2020). Lo que se propone analizar aquí es la seguridad energética asociada al poder punitivo del Estado y las condiciones de acceso a derechos humanos. Así, en términos conceptuales, lo que se propone es movilizar el concepto de “seguridad energética”, no para separar significantes por disociar los vocablos “seguridad” y “energía”, si no para replantear el concepto como una oscilación entre seguridad e inseguridad energética. Con esa oscilación conceptual entre seguridad e inseguridad energética se pretende observar los procesos de acceso autogestionado a la energía, asumiendo una óptica de descriminalización. La oscilación se representa en que cuanto más nos acercamos al goce pleno de derechos como a la vida y vivienda adecuadas, a la energía y a la ciudad, mayor “seguridad energética”. Mientras que cuanto más inconvenientes haya para una conexión regular, normalizada, con infraestructura eficiente y sin riesgos técnicos, y más se acentúen los procesos de criminalización, mayor “inseguridad energética”.

Entonces, a diferencia de lo que ocurre con la idea de “seguridad-inseguridad” a partir de la inflación del punitivismo que configuran las técnicas de gobierno neoliberal, desde la óptica que impulsamos la “inseguridad energética” connota una cierta vulnerabilidad en el goce pleno de una vida digna. La inseguridad energética, entonces, no implica mayor índice de actos criminales, en este caso, de “colgados a la luz”. Al contrario, la inseguridad energética explica la carestía de acceso a infraestructura adecuada y sin peligros técnicos. Cuando el péndulo se acerca a la seguridad energética, alejándose de la inflación del punitivismo, se hace referencia menos a que todos sean usuarios cautivos de los monopolios de distribución de energía eléctrica que a las condiciones de la infraestructura de electricidad de quienes se autogestionan el acceso. La seguridad energética ya no se asociaría con disminuir la cantidad de “ladrones de energía”, sino con las políticas de Estado para fiscalizar, asesorar, acompañar y corregir los accesos autogestionados a la energía eléctrica.

En ese sentido, no se puede concluir este apartado teórico sin recuperar la idea sobre un eje transversal geopolítico para pensar de modo complejo el problema de la energía. En particular, para reflexionar sobre la idea de infraestructuras críticas, puntualmente de infraestructura energética, desde una perspectiva localizada. La literatura eurocéntrica, símil en ese punto con la mirada de Dussort, considera la infraestructura energética como aquello que compone los entramados invisibles de las ciudades (Harvey 2013; Graham 2009), que se relaciona con la seguridad energética en tanto asunto bélico, que va desde

refriegas tradicionales hasta ciberataques producto de la vulnerabilidad de las “smart grids” y las técnicas de guerra híbrida. Así queda claro, por ejemplo, en un trabajo publicado en 2018 por la *Journal of security and sustainability issues* que lleva como autores a miembros del Centro de Excelencia en Seguridad Energética de la OTAN (Pléta, Karasov y Jakstas 2018).

Contrariamente con esa óptica, desde un punto localizado que se ancla en la mirada del Sur Global (Svampa y Viale 2020), la infraestructura energética entrecruzada con la seguridad energética se ha venido asociando a la soberanía energética, la calidad de la infraestructura de generación y transporte y el afán de autoabastecimiento. En nuestro planteo, además, se añade el péndulo “seguridad/inseguridad energética” asociado a las condiciones precarias y riesgosas de acceso a los servicios básicos de energía para quienes padecen déficit habitacional, por lo tanto, privación de necesidades básicas insatisfechas, ergo, obstrucción de acceso a derechos humanos y, en consecuencia, negación de una vida plenamente digna. El orden de todas esas formas de enunciar la “seguridad/inseguridad energética” no altera el producto: desembragar la “seguridad energética” de sus acepciones bélicas, imperiales, punitivas y/o meramente geopolíticas. El péndulo “seguridad/inseguridad energética” que proponemos debe servir para desplazar el concepto hacia una práctica de descriminalización del acceso autogestionado a la energía.

Metodología

La metodología de trabajo de esta investigación se explica mediante tres dimensiones, emulando la tríada de acepciones que Guber (2013) le atribuye a la “articulación etnográfica”. Esa forma de presentar la metodología obedece a que el trabajo de investigación partió desde la concepción epistemológica de que la investigación es una práctica reflexiva constante, es decir, una praxis (Gramsci 2008) en la que se produce una recursividad entre la reflexión -abstracta y en el plano de las ideas- y la recurrencia a datos, testimonios e información de campo -casuística y empírica-. De alguna manera, la concepción epistemológica desde la que se parte es que el ejercicio de conocer parte de una puesta en marcha del pensamiento complejo (Morin 1993). Entonces, buscando articular en una práctica constante y recursiva la reflexión y la experiencia, los tres elementos que ordenan la metodología se agrupan en el encuadre, la delimitación del universo y unidades de análisis, y el trabajo de campo propiamente dicho.

En cuanto al encuadre, ello supone un enfoque general con respecto a lo que comprende la metodología de la investigación científica: concepciones sobre el conocimiento, la realidad y las técnicas metodológicas que distinguen la tradición galileana de la tradición aristotélica (Mardones 2012). El universo y las unidades de análisis determinan el espectro macro y micro en el que se enfoca esta investigación específicamente. Por último, el trabajo de campo son aquellas técnicas e instrumentos que efectivamente se idearon para aprovechar la información disponible.

Encuadre

Se asume una perspectiva aristotélica sobre la realidad -construida a partir de la mirada del investigador-, sobre el conocimiento -arbitrario y limitado- y sobre las técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos -mayormente cualitativas-. La forma de conocer de esta tradición se vuelca a la comprensión, de allí que sea el sustrato epistemológico de corrientes como la hermenéutica y el interpretativismo. Conviene aclarar, como se verá en los resultados, que este enfoque mayormente cualitativo, no quiere decir en ningún sentido una negación del potencial de los datos numéricos. De hecho, parte de la sistematización de información que se realiza en esta investigación se presenta en guarismos, los cuales se utilizan para un ejercicio de interpretación “densa” (Geertz 2003) de la oscilación conceptual propuesta en el péndulo “seguridad/inseguridad energética”.

Universo y unidades de análisis

Se tomó como parámetro de “seguridad/inseguridad energética” las condiciones habitacionales de las viviendas que experimentaron incendios accidentales en Salta. Para ello, en esta investigación en particular, se recurrió a una base de datos analógica centralizada por el Departamento de Bomberos de la Provincia de Salta. Se trabajó específicamente con los incendios de viviendas registrados por el destacamento que cubre la zona centro de la ciudad capitalina, entre los años 2018 y 2023 -hasta el mes de mayo inclusive-.

Una vez que se sistematizó esa información se recuperó la base de datos de “barrios populares” propuesta con el RENABAP, con la que ya se ha trabajado en investigaciones previas. Así, se pretendió establecer puntos de contacto entre zonas con más incendios de vivienda y acceso precario a los servicios básicos.

Trabajo de campo

Con la aceptación de ofrecer información sobre incendios de viviendas en la ciudad de Salta Capital por parte del Departamento de Bomberos de la Policía de Salta, se convino un protocolo de trabajo para asistir dos veces por semana al destacamento de zona centro a sistematizar la información que se encontraba en distintas planillas, desde un libro de registro con información básica hasta carpetas con detalles de algunas intervenciones, plasmados en actas posteriores a la acción de los bomberos. En ese protocolo se convino, además, la protección de datos sensibles, el resguardo de aquella información que se encuentre judicializada y el uso exclusivo de la información para fines científicos.

Para tabular la información se ideó una planilla donde se identificaron variables tales como la zona de la vivienda incendiada, la franja horaria del incendio, el tipo de uso y acceso a la energía de la vivienda y características habitacionales generales. Una vez centralizada esa información, se depuró la planilla con el total de incendios de viviendas en la zona centro

de lo que el propio argot bomberil llama “incendios de viviendas”, que se diferencia de incendios de plantas fabriles, comercios, galpones, áreas rurales o cualquier otra forma de inmueble que no se utiliza con fines habitacionales.

Sobre esos 449 casos, 420 fueron accidentales, presumiblemente accidentales o sin información específica sobre si el incendio se desencadenó accidental o intencionalmente. De esos casos accidentales, presuntamente accidentales y sin información específica (420), las causas puntuales de incendio son de lo más variadas, van desde usos de vela -por falta de conexión eléctrica o por motivos religiosos, la mayoría de los casos-, por llama libre -estufas, braseros, cigarrillos mal apagados, encendedores, etc.-, por sobrecalentamientos en la conexión eléctrica de la vivienda -“efecto joule”, según detallan algunas actas bomberiles-, por cortocircuitos dada alguna conexión incompatible y por explosión de garrafas -lo que devela la falta de acceso al gas natural, otro de los servicios básicos de energía domiciliaria-. Hay uno en particular, en una zona céntrica de la ciudad -intersección de San Juan y Alberdi-, que ocurre a causa de una falla del tendido eléctrico público. Asimismo, hay otro caso en barrio San Benito acaecido en septiembre de 2022, en el que el origen del incendio fue la quema de pastizales que estaban próximos al hogar afectado.

Sistematización y análisis de la información recogida

Sobre el total de incendios de la muestra (449), no hay información específica en 286 casos, lo que deja en 163 los casos sobre los que se conocen ciertas causas que desencadenaron los incendios. De esos, en tres casos hay precisión sobre la intencionalidad, lo que reduce el número de incendios accidentales de viviendas sobre los que hay información sobre el origen a 160. Un 30% de esos incendios de vivienda accidentales ocurrieron por motivos eléctricos (43) o fugas de gas (cinco), es decir, por inseguridad energética. Sin embargo, la principal causa es una de las más difusas para determinar si tiene o no que ver con un acceso precario y riesgoso a los servicios de energía. Se trata de la denominación bomberil “llama libre” (96), que explica el 58,12% de los casos.

De esa información recopilada puede inferirse que las fallas técnicas, sea por sobrecalentamientos, efectos joule o cortocircuitos y fugas de gas, y el acceso precario o directamente, la privación de acceso son las principales causas de origen de incendios de viviendas. Ello conduce a pensar que las condiciones infraestructurales, sean públicas o de las propias viviendas, se revelan deficientes. Entonces, la información recopilada en los bomberos conduce a la deducción de que en la ciudad hay muchas familias y viviendas que experimentan inseguridad energética.

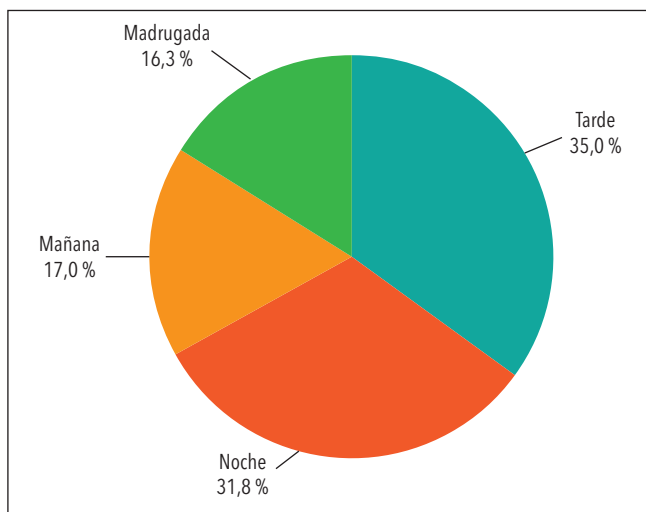
El período analizado comprende desde marzo de 2018 a mayo de 2023, es decir, un total de 63 meses. Los 420 incendios no intencionales representan un promedio de poco menos de siete incendios por mes. Como se ha dicho, esos aproximadamente siete incendios por mes (6,66 exactamente) pueden ser catalogados como consecuencia de cierta inseguridad energética en el acceso a los derechos a la vida y vivienda adecuadas, a la energía y a la ciudad.

Entre las condiciones habitacionales que se describen en algunas actas bomberiles hay también una enorme mayoría de factores que conducen hacia la misma conclusión: en ciertas zonas de la ciudad se percibe una evidente situación de inseguridad energética. Los propios bomberos describen a ciertas casas como “vivienda precaria”, entre las que se detallan, en algunas actas, características como el techo de chapa, la conexión eléctrica aérea -no embutida- paredes sin revocar, “piso de cemento fratachado” sin cerámico, “tirantería de madera” o “tirantería metálica” a la vista e “instalación precaria” para proveerse de electricidad.

Del total de incendios no intencionales (420), sólo en tres de ellos hubo víctimas fatales. Sin embargo, sobre esa clase de casos ya se ha venido trabajando en otros trabajos, pensando con más especificidad en la criminalización de mujeres y personas a cargo de infantes (Pitch 2010). Este tipo de casos, cuando se judicializan, van contra las personas adultas, normalmente, acusándolos por abandono de persona. Es decir, no se los criminaliza por su acceso autogestionado a la energía o la vivienda, sino como responsables por los decesos de menores de edad. Sobre ello, conviene mencionar que en tan sólo un acta de los bomberos se dejó registro sobre una intervención de la cuadrilla en la que, además de asistir para sofocar el principio de incendio, se cortó la luz en la vivienda porque era una conexión autogestionada.

Considerando la información disponible en los archivos que se tomaron como base de datos y los intereses de la investigación en observar condiciones de seguridad/inseguridad energética, se clasificaron los 420 incendios no intencionales de viviendas en dos parámetros temporales: el momento del día en el que ocurrieron y el momento del año, indicios cronológicos de accesos y usos de la energía. Así, el momento del día se dividió en cuatro: madrugada (de 0 a 6), mañana (de 6 a 12), tarde (de 12 a 18) y noche (de 18 a 24). El

Gráfico 1. Casos de incendios de vivienda de acuerdo con el momento del día

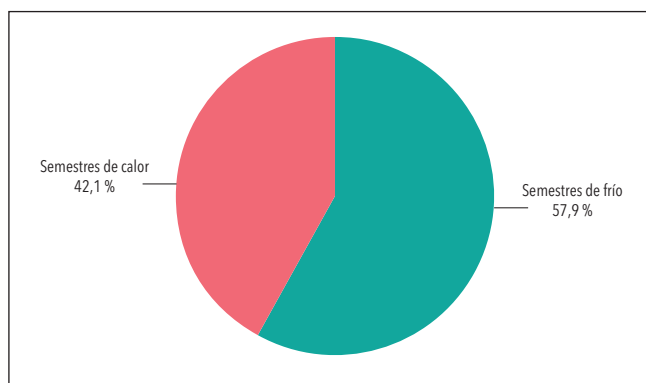


Fuente: elaboración propia.

hecho de que la mayor parte de los incendios haya ocurrido entre las 12 y las 24 indica una relación directa con los usos de la energía: cuanto más se emplean aparatos que demandan electricidad o que requieren de gas o leña, entonces son mayores los riesgos de un accidente doméstico que derive en un foco ígneo.

El momento del año se clasificó en meses de frío y meses de calor, siguiendo aproximadamente las estaciones del año del hemisferio sur. De octubre de un año hasta marzo del año siguiente se encuentran los meses de calor, mientras que de abril a septiembre los meses de frío. Resultó que la muestra de casos relevados abarcó 32 meses de frío y 31 meses de calor. Se concluyó que durante los semestres de meses de frío el promedio de incendios fue de 7,06 por mes, mientras que en los semestres de meses de calor fue de 5,29. En ese sentido, conviene subrayar que la calefacción y la refrigeración se representan con cada tipo de semestre y que el mayor índice de incendios en meses de frío, por aventurar una explicación hipotética, podría deberse a que la calefacción no sólo se hace a través de medios que requieren electricidad sino también de biomasa y gas, tanto domiciliario como por garrafas.

Gráfico 2. Casos de incendios de vivienda de acuerdo con el momento del año



Fuente: elaboración propia.

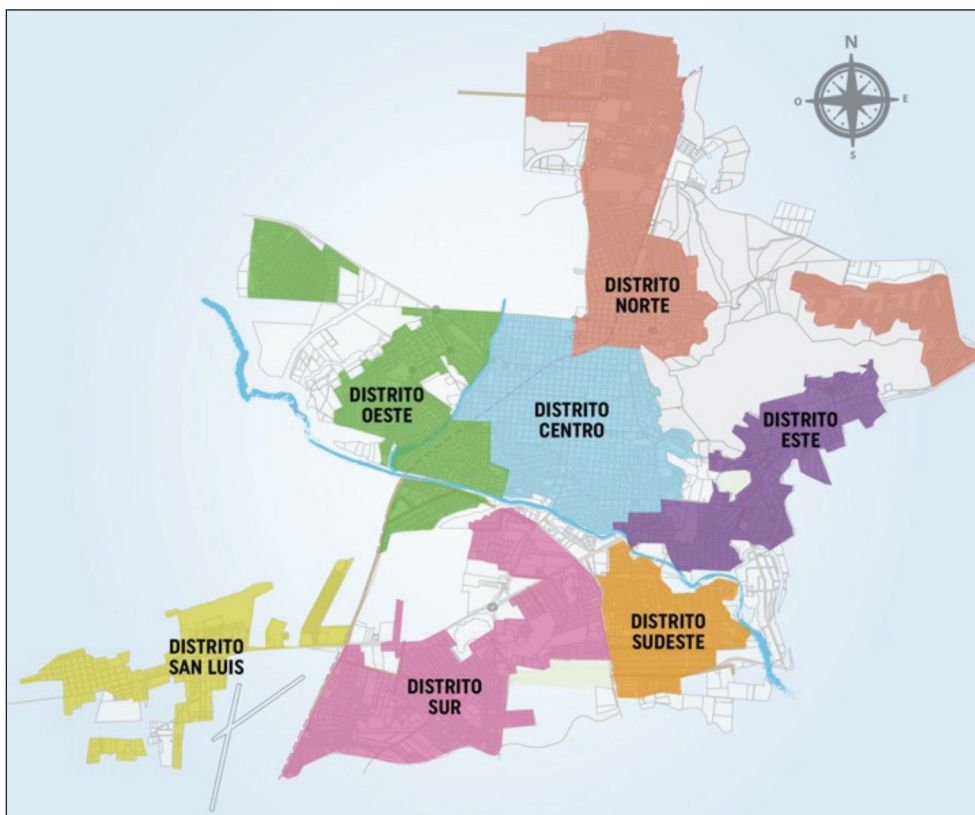
Si bien se deduce sin temor al yerro que una gran mayoría de las viviendas con características precarias, o específicamente con instalación autogestionada y de bajo costo a la energía, tienen un acceso “irregular”, “informal” y/o “clandestino” a la electricidad, lo cierto es que de los 449 casos registrados sólo en tres se observa alguna referencia a ello plasmada en los registros del Departamento de Bomberos de la Policía de Salta. En los tres casos los bomberos definen estas conexiones como “clandestinas”.

El primero ocurrió en diciembre de 2020 en el Barrio 23 de Agosto, en la zona sudeste, y la vivienda se describe “con techo de chapa y piso fratachado”. El segundo sucedió en enero de 2023 en Villa Floresta, también en la zona sudeste —más al extremo este que Barrio 23 de Agosto— y la vivienda se describe como “de tipo prefabricada de madera, techo de chapa zinc y piso de cemento. Instalación eléctrica precaria de tipo clandestina sin tablero eléctrico”.

Por último, el tercer caso donde se registra una conexión autogestionada con la terminología “clandestinidad” acaeció también en Villa Floresta, en marzo de 2023, en una vivienda descrita como “casa prefabricada, techo de chapa zinc, piso de tierra, dos ambientes e instalación eléctrica clandestina sin tablero eléctrico”.

Como se decía, aunque sólo haya registro específico de tres de esos casos, puede anticiparse que en varios otros de los incendios fueron causas de precariedad en el acceso a la vivienda o a los servicios de energía aquello que causó o propició el desenlace pírlico. Como se observa en el mapa 1, en particular en el mapa que muestra el relieve, el desarrollo habitacional de Salta capital se ha dado más por la espontaneidad de las soluciones habitacionales de urgencia, desde asentamientos hasta tomas de terrenos, que por planificación urbana. Ello se deduce fácilmente al observar, por ejemplo, los límites que imponen las laderas de los cerros para expandirse hacia el noreste. Sin embargo, la ocupación habitacional ha llegado hasta las mismísimas laderas de cerros y ríos, en lugares claramente inviables para emplazamientos de viviendas. Sin embargo, la Municipalidad de Salta cuenta con un proyecto de

Mapa 2. Distritos geográficos de la ciudad de Salta según la Municipalidad



Fuente: proyecto de presupuesto participativo 2022.

planificación urbana conocido como “PIDUA” por sus siglas (Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental), cuenta con 28 documentos técnicos que no están disponibles en la web, en franco incumplimiento de la ley de acceso a la información pública argentina (Ley Nacional 27.275), violando el derecho a la información (Loreti y Lozano 2014).

A través de la zonificación que propuso la Municipalidad de Salta para implementar, en 2022, el presupuesto participativo, se sabe que en Salta hay censados 342 barrios y que, dada la distribución espacial que se ha impuesto a través de las soluciones habitacionales autogestionadas y de urgencia, las autoridades comunales dividen esa cantidad de barrios en siete zonas distritales: Norte (60 barrios), Centro (31 barrios), Este (37 barrios), Sudeste (44 barrios), Sur (90 barrios), Oeste (63 barrios) y San Luis (16 barrios).

Es importante señalar que dentro de los 31 barrios que la Municipalidad sitúa en el distrito Centro, no hay ninguno que forme parte de RENABAP. Sin embargo, el destacamento que cubre lo que en la jerga bomberil llaman “zona centro” ha asistido a numerosos incendios en barrios contemplados dentro del registro de barrios populares. Dentro de los 449 incendios de viviendas relevados para esta investigación a partir del registro de los Bomberos de la Policía de Salta se asistió a 27 de los “barrios populares”, considerados como tales, entre otras cosas, por el acceso deficitario al hábitat y los servicios básicos como la luz, el agua corriente, el gas natural y las redes de cloacas.

El RENABAP es una base de datos con poca rigurosidad metodológica como para considerarse un instrumento que permita zonificar la “seguridad/inseguridad energética” a partir del acceso precario a infraestructura habitacional. Ocurre que está en manos de organizaciones sociales, por lo tanto, la recolección de información depende del grado de contacto de esas organizaciones con tales o cuales territorios (Gonza, Hessling Herrera y Gonzalez 2023). Sin embargo, el registro sí es una fuente de información elocuente para observar, en general, los enormes porcentajes de familias que no cuentan con al menos dos de los servicios básicos. Actualmente, RENABAP tiene registrados 46 barrios en Salta capital (a 27 de los cuales recurrieron los bomberos de la “zona centro” de la ciudad). Según el registro, esos 46 barrios representan 7140 viviendas, de las cuales el 58,60% tiene “conexión irregular a la red (eléctrica)” y el 82,61% tiene “conexión irregular a la red de agua”. El 91,30% cocina con garrafa de gas, mientras que al registrarse la calefacción se asegura que el 30,43% lo hace a través de electricidad mientras que un 21,74% no se calefacciona de ningún modo. Se destaca, además, que el 100% de los registrados no cuenta con título de propiedad y que el 69,57% de los barrios son “asentamientos” mientras que el restante 30,43% son “villas”.

Como se observa, la “selección léxica” (Bernstein 1989) de RENABAP se acerca, sin quererlo, a la perspectiva criminalizante del poder punitivo del estado cuando subraya accesos “irregulares” al goce autogestionado de derechos (Gonza, Hessling Herrera y Gonzalez 2023). Sin embargo, en esta última versión de RENABAP se introduce la idea de seguridad asociada a la “seguridad en la tenencia” sobre el territorio que tienen todos los barrios comprendidos en el registro. Ello habilita, sí, al propósito de resignificar con perspectiva no-punitiva la idea de seguridad energética.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se ha perseguido el propósito de recuperar el concepto de seguridad energética sacándolo del marasmo al que había sido sumido por la tendencia general del neo-liberalismo con el tema seguridad: inflación del punitivismo. Para ello, se sugirió un enfoque teórico en el que la seguridad energética se convirtiera en un péndulo con la inseguridad que sirva para caracterizar el goce pleno de derechos vinculados al hábitat, los servicios básicos y la ciudad como espacio donde ser y estar. La novedad de este artículo es movilizar el concepto de seguridad energética y sugerir esa oscilación. Queda pendiente, sin embargo, idear formas cuantitativas más estrictas para que esa oscilación adopte forma de índice concreto, con variables determinadas, para medir la “seguridad/inseguridad energética” de las familias y las viviendas (no únicamente de las viviendas).

El trabajo metodológico estuvo condicionado a que la información original disponible resultaba en una vía indirecta para aquello que la investigación se proponía observar. Recurrimos a registros de bomberos sobre su intervención en incendios de viviendas. Esos registros carecían de ciertas preguntas que nos proponemos seguir investigando con entrevistas a casos particulares y observaciones de campo, tal como ya se ha hecho con otros casos de criminalización por acceso precario y autogestionado a la energía. De hecho, se proyecta emplear la información compilada de los bomberos para escoger esos casos con los que se trabajará en “descripciones densas”.

Sistematizando los datos de bomberos se buscó construir un panorama general sobre incendios de viviendas que permita observar una correlación entre focos ígneos domésticos y condiciones “inseguras” de acceso y goce de la energía. Entonces, se considera una conclusión taxativa el hecho de que una gran mayoría de las actas de las cuadrillas luego de los operativos hayan desnudado una abundante evidencia cualitativa, en variadas formas de describir, de una misma situación de déficit habitacional y/o condiciones riesgosas de acceso a la energía (conexión autogestionada a la luz, garrafas con envases vetustos, forma de calefacción o cocción a leña, etc.). El hecho de que, en una zona restringida de la ciudad, el destacamento que proveyó la información haya intervenido en 6,66 incendios de viviendas no intencionales por mes hace ostensible cierta oscilación hacia la “inseguridad energética”.

Poniendo en consideración esa sistematización con otros datos de acceso público, como el RENABAP o el sitio web de la Municipalidad de Salta, se sumaron fundamentos a esa conclusión sobre que una considerable masa de la población salteña experimenta más cercanía a la inseguridad que a la seguridad energética. Por esa razón, aunque el acceso autogestionado a la energía sea un delito de derecho, inimputable de hecho, se concluye en que el péndulo “seguridad/inseguridad energética” debe reforzarse como manera de generar dos efectos en simultáneo. Por una parte, contribuir a descriminalizar a quienes acceden como mejor pueden -y sin dañar a terceros- a derechos humanos. Y, por otra parte, y para cerrar, para visibilizar condiciones precarias y riesgosas de acceso a la energía que no sólo tienen que ver con infraestructura, condiciones técnicas y déficit habitacional,

sino también con trayectorias sociales, culturales, económicas, políticas y familiares. Un índice que se proponga medir la “seguridad/inseguridad energética” deberá contemplar necesariamente esas variables diversas.

Bibliografía

- Actis, Esteban, y Nicolás Creus. 2020. *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- Amin, Samir. 2013. *El capitalismo contemporáneo*. Barcelona: Editorial El viejo topo.
- Annichiarico, Ciro. 2010. *La trama Kandinsky. Una maldición bonaerense*. Buenos Aires: Editorial Peña Lilo/Ediciones Continente.
- Appadurai, Arjun. 1996. *La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Baratta, Alessandro. 2004. *Criminología y Sistema Penal*. Buenos Aires: Editorial B de F.
- Barreneche, Osvaldo. 2019. *De brava a dura: Policía de la Provincia de Buenos Aires, una historia (1930-1973)*. Rosario: Ediciones Prohistoria.
- Beck, Ulrich. 2008. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Bernstein, Basil. 1989. *Clases, códigos y control*. Madrid, Editorial Akal.
- Camacho Parejo, Marta. 2012. “El trilema energético”. *Cuadernos de Energía* 38.
- Código Penal de la Nación. 1984. “1984 –con actualizaciones hasta 2011”. InfoLeg. <https://acortar.link/I7BaHk>
- CORREPI (Coordinadora contra la represión policial e institucional). 2022. Antirrepresivo 2022: a 40 años de democracia, es urgente una agenda contra la represión. CORREPI.
- Cuello, Nicolás, y Lucas Morgan Disalvo. 2018. *Críticas sexuales a la razón punitiva: insumos para seguir imaginando una vida junt*s*. Ciudad de Neuquén: Ediciones Precarias.
- Daroqui, Alcira. 2009. *Muertes silenciadas. La eliminación de los “delincuentes”*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948. “Organización de las Naciones Unidas (ONU)”, <https://acortar.link/xQoX4>
- Dussort, María Noel. 2017. “Un abordaje del concepto “seguridad energética” a la luz de los desarrollados de género historia conceptual”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 125: 3-17.
- Dútil, Carlos, y Ricardo Ragendorfer. 1997. *La bonaerense: historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Esguerra-Muelle, Camila, Diana Ojeda, Tatiana Sánchez y Astrid Ulloa. 2020. “Introducción: Violencias contra líderes y lideresas defensores del territorio y el ambiente en América Latina”. En *LASA 2020 América Latina: vinculando mundos y saberes, tejiendo esperanzas*, editado por Latin American Studies Association, 1-3. Guadalajara: LASA.

- Foucault, Michel. 2016. *El nacimiento de la biopolítica*. Ciudad de México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Franco-Cardona, Carlos Jaime, Mónica Castañeda-Riascos, Alejandro Valencia-Arias y Jonathan Bermúdez-Hernández. 2015. “El trilema energético en el diseño de políticas del mercado eléctrico”. *DYNA* 82(194): 160-169. doi.org/10.15446/dyna.v82n194.48595
- Geertz, Clifford. 2003. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Gonza, Cinthia Natalia, Franco David Hessling Herrera, y Facundo González. 2023. “‘Mi pieza’: la dimensión energética en una política habitacional para mujeres de barrios populares argentinos”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 16.
- Graham, Stephen. 2009. *Disrupted cities: when infrastructures fails*. Nueva York/Londres: Routledges Publisher.
- Gramsci, Antonio. 2008. *Introducción a la filosofía de la praxis*. Huelva: Editorial Doble J, S.L.
- Guber, Rosana. 2013. *La articulación etnográfica: descubrimiento y trabajo de campo en la investigación de Esther Hermitte*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gutiérrez, Felipe, y Diego Di Risio. 2018. *Soberanía energética, propuestas y debates desde el campo popular*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne y OPSUR.
- Harvey, David. 2005. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca: Editorial Akal.
- Harvey, Penelope. 2014. “Infrastructures of the frontier in Latin América”. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 2(19): 279-283.
- Hessling Herrera, Franco David, Santiago Garrido y Natalia Gonza. 2023. “Derecho a la energía en los derechos humanos: transiciones profundas hacia viviendas adecuadas, un ambiente sano y modos de vida dignos”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 34: 48-65. doi.org/10.17141/letrasverdes.34.2023.5904
- Hessling Herrera, Franco David, Facundo González y Carlos Cadena. 2021. “Aportes para asumir el trilema energético desde una perspectiva transversal y situada”. *Revista AVERMA* 25.
- Lagasnerie, Geoffroy. 2015. *La última lección de Michel Foucault. Sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Loreti, Damián, y Luis Lozano. 2014. *El derecho a comunicar: los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Mardones, Manuel. 2012. *Filosofía de las ciencias humanas y sociales: materiales para una fundamentación científica*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Martín, Facundo, y Robin Larsimont. 2016. “¿Es posible una ecología cosmo-política? Notas hacia la desregionalización de las ecologías políticas”. *Revista Polis* 45 (15): 273-290.
- Morin, Edgar. 1993. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- PIDUA (Plan Integral de Desarrollo Urbano y Ambiental de la Ciudad de Salta). 2019. “Enlace consultado por última vez en diciembre de 2023”, <https://municipalidadsalta.gob.ar/secretaria-desarrollo-urbano/planeamiento-urbano/>

- Pistarelli, Mariela Analía. 2016. "Políticas de la vida y colonialidad del poder: una cartografía de la seguridad/inseguridad en la contemporaneidad", <https://acortar.link/lujGrf>
- Pitch, Tamar. 2010. "Sexo y género de y en el derecho: el feminismo jurídico". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 44: 435-459.
- Pléta, Tomas, Sergii Karasov y Taddas Jakstas. 2018. "The means to secure critical energy infrastructure in the context of hybrid warfare: The case of Ukraine". *Journal of Security and Sustainability Issues* 3 (7). doi.org/10.9770/jssi.2018.7.3(16)_
- Sabatella, Ignacio. 2021. "¿Cómo abordar la transición energética en Argentina?". *Diario Página 12*, octubre.
- Schot, Johan, y Laur Kanger. 2018. "Deep transitions: Emergence, acceleration, stabilization and directionality". *Research Policy* 47.
- Svampa, Maristella, y Pablo Bertinat. 2022. *La transición energética en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Svampa, Maristella, y Enrique Viale. 2020. *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wacquant, Loic. 2015a. *Las dos caras de un gueto: ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wacquant, Loic. 2015b. *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Wallerstein, Immanuel. 2001. *El capitalismo histórico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Técnicas de neutralización y participación en actividades de tráfico de drogas en Sonora, México

Neutralization techniques and participation in drug trafficking activities in Sonora, México

Francisco-Manuel Piña-Osuna¹

Recibido: 1 de febrero de 2024

Aceptado: 10 de abril de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: el estudio describe la manera en que un grupo de personas justificaron actividades de tráfico de drogas en la frontera norte de México, partiendo de la teoría de la neutralización. **Objetivo:** el objetivo del estudio es describir la manera en que un grupo de personas justificaron sus actividades relacionadas con el tráfico de drogas en la frontera norte de México. **Metodología:** usando metodología cualitativa, mediante entrevista semiestructurada a 9 hombres y 2 mujeres privados de la libertad por tráfico de drogas en Sonora, México, se exploraron las diversas técnicas de neutralización que consideraron en su proceso de ingreso a dichas actividades. **Conclusiones:** los resultados muestran que la negación de la responsabilidad y desacreditar los órganos de justicia, son justificaciones de mayor uso. Se concluye que la neutralización aporta al entendimiento del control social, la incidencia y reincidencia delictiva.

Palabras clave: drogas; narcotráfico; justificación; delito; delincuencia organizada; crimen organizado

Abstract

Introduction: The study describes the way in which a group of people justified drug trafficking activities on the northern border of México, based on the theory of neutralization. **Objective:** the objective of the study is to describe the way in which a group of people justified their activities related to drug trafficking on the northern border of Mexico. **Methodology:** Using qualitative methodology, through semi-structured interviews with 9 men and 2 women deprived of liberty for drug trafficking in Sonora, México, the various neutralization techniques that they considered in their process of entering these activities were explored. **Conclusions:** The results show that denial of responsibility and discrediting justice bodies are the most commonly used justifications. It is concluded that neutralization is a contribution to the understanding of social control, crime incidence and recidivism.

Keywords: Drugs; drug trafficking; justification; crime; organized crime

¹ Departamento de Sociología y Administración Pública, Universidad de Sonora, México, francisco.pina@unison.mx, orcid.org/0000-0002-5873-2787

Introducción

En las últimas décadas, en América Latina, entre los temas centrales de discusión en estudios jurídicos, sociales y culturales, es la seguridad pública, los aciertos para obtenerla y áreas de oportunidad. Una temática que ha poblado mayormente las discusiones es el delito de tráfico de drogas (Álvarez-Echandi y Sáenz 2020; CICAD y OEA 2022), coincidiendo ser un fenómeno de solución integral, basado en un análisis multidimensional. Este estudio busca abonar a la discusión, teniendo por objetivo describir la manera en que un grupo de personas justificaron su ingreso a actividades relacionadas con el tráfico de drogas, entendido como aquellas actividades que están dirigidas a la comercialización de drogas ilegalizadas (Pérez Peña 2012, 3). Lo anterior, partiendo de la teoría de la neutralización (Matza 2014) y como contexto la frontera norte de México

Existe un crecimiento sistemático en la incidencia en México de esta modalidad. Se advierte un aumento del 18,6% de las carpetas de investigación por delitos de narcomenudeo entre 2018 y 2019 (ONC 2019), por ello se considera pertinente aportar una explicación acerca de los factores que intervienen en que los individuos opten por esta modalidad delictiva. El espacio que se centra el estudio es el estado de Sonora (frontera norte de México con Estados Unidos de Norteamérica), que entre los años 2003 a 2012 fue la tercera entidad del país donde más se cometieron delitos relacionados con el tráfico de drogas (14 501) y tuvo la segunda mayor tasa de condenados por estos delitos: 55,18/100 000 habitantes (Resa 2014). En la misma entidad, en 2017, del total de homicidios dolosos que se presentaron (443) aproximadamente el 80% estuvo ligado a actividades de tráfico de drogas (Enríquez 2017). Entre 2022 y 2023 se registró un aumento del 118%, en el número de carpetas de investigación por el delito de narcomenudeo en la entidad, siendo la tercera con mayor aumento del país (ONC 2023, 42). En este escenario, el presente estudio busca aportar en la explicación del creciente número de sectores de la población a optar por esta modalidad delictiva.

Diversas nociones del fenómeno delictivo ubican a este como un acto razonado, donde el individuo decide con libertad su realización y en plena capacidad de decidir sus acciones (Barratta 2002, 23, 27). Rodríguez Manzanera (2007, 241) reafirma que quien delinque tiene capacidad para elegir realizar la acción prohibida o respetar la prohibición. En este estudio, parte de que el tráfico de drogas es una actividad realizada razonadamente, donde el sujeto prevé los efectos de su acto y lo comete bajo el conocimiento de la carga negativa del mismo.

En la literatura existen referencias que describen el proceso bajo el cual, quien delinque, construye una imagen positiva o negativa de su acto trasgresor, encontrando la participación de varios elementos; Macchione y Carrara (2017, 162) señalan que, acusados por delitos económicos se justifican porque existen abogados inteligentes y poderosos, que los ayudan a construir un discurso para defenderse legalmente y ante la sociedad, que los expertos legales tienen habilidad para modificar la opinión pública, y ello es considerado como razón para cometer el delito.

Jiménez, Garrido y García-Alandete (2021, 83) destacan las diferencias que existen entre las justificaciones de sujetos con una carrera delictiva y las de sujetos que apenas van

ingresando, siendo quienes se mantienen en el delito los que utilizan mayor cantidad y variedad de justificaciones en sus razonamientos. Maruna y Copes (2017) advierten que no existe consenso sobre si las justificaciones son previas a la trasgresión y facilitarla, o siguen al acto ilícito como alivio.

Bonta y Andrews (2016) señalan que, en programas de tratamiento de la delincuencia, las justificaciones al delito representan obstáculos para la reinserción y son indicadores de posible reincidencia delictiva y creencias a favor de la trasgresión. Huertas, Díaz y Trujillo (2016, 50), destacan diferencias etarias, advirtiendo que aquellos en etapas adolescentes o juveniles viven un periodo de formación de criterio y son más sensibles hacia las narrativas que hacen apología de la trasgresión. McLaughlin y Muncie (2011, 487) destacan en las poblaciones juveniles, una dificultad en discernir entre esquemas valorativos delictivos y prosociales, lo cual los hace propensos a entrar y salir itinerantemente de la trasgresión.

Otros autores proponen que un elemento con efecto sobre el comportamiento delictivo es la narrativa (Popp-Baier 2013; Sandberg y Ugelvik 2016; McAdams 2018; Maruna y Liem 2021). Para ellos, el delito es visto como algo positivo o negativo en función de los pensamientos, percepciones y decisiones de corte moral. Coinciden que es a través del discurso, la narración y la manera en que el sujeto habla de su acto delictivo que logra establecerlo como una aspiración de vida, consolidar una postura moral sobre este, y en consecuencia decidir su comisión, o disuadirlo: el sujeto asigna un significado al acto, tiene percepciones positivas y/o negativas acerca de este, y ello tiene un efecto sobre el acto resultante (comisión o disuasión). Las anteriores posturas comparten la de este estudio, pues en la narrativa que establece el individuo acerca de su delito, se encuentra un insumo fundamental que puede permitir establecer los elementos contextuales e individuales que consideró en su decisión de cometer el acto, e incluso poder establecer si en el futuro pudiese reincidir al mismo. Los autores coinciden en la importancia de analizar el delito desde “la criminología narrativa”, que en últimas décadas se ha reconocido como una corriente sociocriminológica, que destaca la relación que tiene la expresión verbal en la trasgresión, su reincidencia o su disuasión (Presser 2008; Sandberg y Ugelvik 2016, 129; Jiménez, Garrido y García 2021, 85). Si bien, en la literatura se ha prestado atención al análisis de las justificaciones hacia el delito, McGready y Matza (2008, 163) advierten la poca atención que se le ha prestado en la investigación de campo basada en datos directos de quienes trasgredieron la ley.

La teoría central en que se basa este estudio, es la de McGready y Matza (2008), quienes plantean que el comportamiento delictivo se aprende a través de un proceso de interacción social, donde el comportamiento delictivo se adquiere por una serie de motivos, impulsos, racionalizaciones y actitudes bajo las cuales se ubica a favor del incumplimiento de la ley. Estas pueden surgir después de la trasgresión para proteger al individuo del sentimiento de culpa y la acusación de otros actores sociales, o preceder el comportamiento desviado para hacerlo posible. Este tipo de justificaciones se conocen como *técnicas de neutralización*, y es a través del aprendizaje de algunas de las siguientes, que una persona hace más viable el optar hacia el delito.

1. *La negación de la responsabilidad.* Aplica cuando el sujeto no se define a sí mismo como responsable de sus acciones trasgresoras, por lo tanto, la desaprobación de sí mismo o de otros pierde efectividad como represor. El sujeto alega que los actos son un accidente o se deben a fuerzas ajenas fuera de su control (carencia de afecto de padres, malas compañías, vivir en barrios bajos, influencia de sustancias). El individuo se percibe como impulsado a desviaciones, reconoce que es influido por factores externos, lo que facilita razonar su trasgresión como acción inevitable, y no un ataque intencionado a las normas.
2. *La negación del daño.* Se centra en el daño consecuencia del delito. Para el trasgresor, la gravedad del acto depende de si considera que alguien sufrió o no algún daño. El sujeto define su acto como una travesura, que los afectados pueden sufragar los daños ocasionados; el individuo reconoce que ha violado una ley, pero que su comportamiento no ocasiona daños importantes. Otra justificación es que el acto es una práctica común que todos hacen en su contexto, y no tanto una oposición a la ley. Esta técnica atiende el vínculo que existe entre la imagen que el sujeto guarda sobre la violación de las normas, y aquella que prevalece en su comunidad.
3. *La negación de la víctima.* El trasgresor considera que el daño es una forma justa de retribución o un castigo al afectado. Quien delinque asume el rol de vengador y la víctima merecía el daño. Ataques a otros delincuentes o de quienes sospecha, ataques a miembros de minorías, actos de venganza contra algo que considera injusto, robos a negocios o dueños a quienes se considera deshonestos son considerados acto de venganza a un trasgresor. El trasgresor considera que afectado merece sufrir; o niega la existencia de la víctima, al no estar físicamente presente, ser desconocida o de una vaga abstracción (vandalismo o delitos contra la propiedad pública, sin dueño específico).
4. *La condena a quien condena.* El trasgresor desvía la atención de sus actos hacia la legitimidad de quienes cuestionan su acto como ilegal. Argumenta que quienes lo juzgan o castigan son hipócritas, corruptos, delincuentes uniformados, que sufren de rencor personal hacia él. Dirige la conversación atacando a los otros. Pretende que se pierda de vista su trasgresión con mayor facilidad, cuestionando el criterio, la efectividad y la importancia de quienes le están juzgando.
5. *La apelación a lealtades superiores.* La trasgresión es vista como un dilema que el sujeto debe resolver y la solución única es la violación de la norma. Atribuye que el delito supone un sacrificio para cumplir las demandas de grupos sociales a los que él pertenece (la familia, los grupos étnicos, su pandilla, sus amigos, sus compañeros de grupo). El sujeto no busca pasar por un sujeto que rechaza las normas legales, sino ser considerado alguien que se vio obligado a la trasgresión debido a las necesidades de otros.

A pesar de la precisión de la teoría de la neutralización en su análisis del comportamiento delictivo, la investigación se encuentra aún alejada de esta perspectiva, siendo pocas las verificaciones empíricas que le sirvan de contraste a la teoría de la neutralización (Serrano 2009; Ruiz Suero 2014; García Pablos 2014; Maruna y Copes 2017; Cardwell y Copes 2021). Más

allá de ser un sustento hacia mayor conocimiento de las condiciones en que se establece la reincidencia delictiva, de los pronósticos de reinserción social y en el desarrollo de estrategias preventivas del delito (Ward y Maruna 2007), se reconoce que la investigación cualitativa respecto a la neutralización es prácticamente inexistente en el contexto latinoamericano (Garrido 2020). Tomando en cuenta que el estudio se realiza en el contexto fronterizo mexicano, colmado por el fenómeno del tráfico de drogas y las consecuencias negativas del combate a la delincuencia organizada, el análisis de la neutralización en el estatus actual de seguridad pública supone un insumo de aporte, pues el fenómeno delictivo se encuentra íntimamente ligado a los contextos históricos y sociales donde se reproducen (Barrios 2018, 28, 29). La literatura coincide en que existen lagunas para comprender el efecto que tiene el contexto social y cultural en la construcción de estas justificaciones (Maruna y Copes 2017; Maruna y Liem 2021). Este estudio sostiene que el contexto de reproducción delictiva en el marco del combate contra la delincuencia, normalizado desde mediados de la década del 2000 por el estado mexicano, puede aportar datos y conclusiones en favor de esta comprensión.

En este escenario, el objetivo del estudio es describir la manera en que un grupo de personas justificaron sus actividades relacionadas con el tráfico de drogas en la frontera norte de México. La hipótesis sugerida por la teoría de la neutralización (Matza 2014) sostiene que, en la comisión del delito, el sujeto hace uso de una serie de razonamientos o justificaciones que le permiten disminuir la carga social de su acto trasgresor y hacer más factible el acto; la cuestión que se pretende responder es ¿qué técnicas de neutralización están relacionados en el ingreso y participación en el tráfico de drogas de un grupo de personas que se dedicaron a estas actividades en el estado de Sonora, México?

Metodología

Se trabajó basado en una metodología cualitativa, con un grupo de personas privadas de la libertad (en adelante PPL) en uno de los Centros de Reinserción Social (CERESO) ubicado en la Hermosillo, Sonora, México. Se eligió dicho centro ya que contaba con el mayor número de PPL por este delito. Estas personas participaron en actos tipificados en la ley mexicana como delitos contra la salud (Diario Oficial de la Federación 2009, 42), conocidos generalmente como actividades de tráfico de drogas.

Los informantes se seleccionaron bajo un muestreo no probabilístico intencional por conveniencia (Miller y Salkind 1991). Se pidió autorización a la Dirección del CERESO para tener acceso a los PPL por estos delitos. Los informantes se seleccionaron bajo los siguientes criterios: que hubiesen pertenecido a diversos niveles de participación dentro del tráfico de drogas, pues existen narrativas específicas en función de las diferencias jerárquicas (Ovalle 2010); y, que al momento de la entrevista tuvieran ya una sentencia por algún delito contra la salud, por lo que sus declaraciones afectarían mínimamente los procedimientos legales, en comparación con una persona que aún se encuentra siendo investigada.

Previo a la entrevista, se les citó individualmente en un espacio del centro para comunicarles verbalmente el objeto de investigación y solicitar su participación. Se le proporcionó el consentimiento informado a la entrevista, mismo que les fue leído y por ellos corroborado. Se les instruyó a, de autorizar la entrevista, escribir las iniciales de su nombre en el consentimiento. Solo los sujetos que autorizaron ser entrevistados y aceptaron las condiciones de entrevista fueron incluidos en el estudio. Tras este proceso, se conformó un grupo de once informantes, dos mujeres y nueve hombres (en adelante, se les nombrará informante 1, informante 2, sucesivamente).

La recolección de los datos se hizo a partir de una entrevista semiestructurada (Souza 1995), con preguntas dirigidas² a explorar las cinco técnicas de neutralización propuestas por McGready y Matza (2008), que guiaron al sujeto en su ingreso y permanencia dentro de la actividad: *negación de la responsabilidad* (¿qué tan responsable te sentías por el acto que cometiste?, ¿consideras que lo podrías controlar?, ¿fue tu decisión o fue algo externo a ti?); *negación del daño* (¿qué daño considerabas que provocaba tu conducta delictiva?, ¿era común ver esta actividad en tu entorno?, ¿qué nivel de afectación provocaste, ninguno, medio, mucho?, ¿qué te decías para no sentirte mal contigo?); *negación de la víctima* (¿qué opinión tenías de los sujetos que afectaste?, ¿consideras que había alguien o algunos que merecían el daño que provocaste?); *condena a quien condena* (¿qué percepción tenías de las leyes, de la policía?, la impunidad, la corrupción, ¿te hacía más fácil tu trabajo en el tráfico?, ¿cómo influyeron las autoridades en que tu ingresaras y siguieras en el tráfico de drogas?; y *apelación a lealtades superiores* (¿lo hiciste por alguien más?, ¿lo hiciste para que alguien más te aceptara? y ¿quién se beneficiaba por los actos que cometiste?).

Todas las entrevistas se realizaron en Hermosillo, Sonora, México, entre los meses de marzo y abril de 2017. La información de las entrevistas se sintetiza a continuación (tabla 1).

Tabla 1. Información de entrevistados

Informante	Edad	Delitos cometidos	Fecha entrevista
1	35	Narcomenudeo metanfetamina.	03-mar-17
2	35	Trasporte marihuana.	09-mar-17
3	25	Trasporte, venta marihuana, cocaína, metanfetamina.	11-mar-17
4	29	Trasporte marihuana	14-mar-17
5	35	Venta marihuana, cocaína, metanfetamina. Sicariato.	18-mar-17
6	29	Sicariato.	21-mar-17
7	49	Trasporte marihuana, metanfetamina y cocaína.	24-mar-17
8	54	Venta, Siembra y Cultivo marihuana.	30-mar-17
9	25	Introducción de cocaína al país.	04-mar-17
10	31	Producción, Distribución y Transporte metanfetamina.	05-abr-17
11	25	Venta y Transporte marihuana, cocaína, metanfetamina.	20-abr-17

Fuente: elaboración propia de datos obtenidos.

² Solo se indican algunas de las preguntas detonante de la entrevista.

Discusión y resultados

Al momento del trabajo de campo en la institución que se trabajó, se contaba con 4548 PPL, de los cuales 371 lo estaban por delitos contra la salud. La mayoría eran hombres (89,8%; $n = 333$), mientras en menor proporción se ubicaron las mujeres (10,2%; $n = 38$), a partir de este grupo de 371 PPL se eligieron los informantes para este estudio. El análisis de los resultados buscó responder la cuestión: ¿qué técnicas de neutralización están relacionados en el ingreso y participación en el tráfico de drogas de un grupo de personas que se dedicaron a estas actividades en el estado de Sonora, México? Los resultados se ordenan en cinco apartados, que buscan destacar la presencia en la muestra de cada una de las *técnicas de neutralización* sugeridas en la teoría de McGready y Matza (2008).

La negación de la responsabilidad

Esta técnica de neutralización atribuye la trasgresión a factores externos al sujeto. La teoría de McGready y Matza (op. cit.) advierte que una forma de negar la responsabilidad es considerar el acto como un accidente, algo inevitable o fuera del control del sujeto. En la muestra, aunque en baja proporción, una de estas fuerzas estuvo relacionada con la emoción o los afectos que el realizar la actividad de tráfico despertó en ellos: “Había una adrenalina lo que corría en mí, eso era nomás” (informante 5).

Existe en mayor número aquellos que, en su proceso de ingreso al tráfico de drogas, atribuyen su conducta de consumo de sustancias como un aspecto que ineludible y consecuentemente los llevó a la trasgresión: “Yo andaba usando drogas y eso fue lo que me llevó, pero yo no estaba consciente, por eso lo hice” (informante 8); “lo que yo pensaba al venderla era que no me iba a hacer falta nunca el vicio, que todo el tiempo iba a tener mota, pensaba en satisfacer mi necesidad y mi adicción” (informante 1). Esta justificación, apegada a la teoría económica del delito, es común entre aquel consumidor que, para asegurar su aprovisionamiento, pasa de ser parte de la demanda, hacia la oferta; esto a la vez permite al sujeto aminorar su libre albedrío a trasgredir, sostenido de reconocerse como afectado por su dependencia a la sustancia.

Otros, más que centrarse en el ingreso, relatan ya en su accionar, que su responsabilidad estuvo disminuida debido al propio estado de intoxicación por drogas: “Había una niña y tuve que agarrar a la niña y apuntarle con una pistola [...] no sentí nada, porque yo iba bien drogado la verdad, iba bien mal, el sistema nervioso las pastillas te lo apagan” (informante 5). Relatos como los anteriores ilustran que, modos de acción reprobados por el sujeto son admisibles ya dentro de la actividad. El estado de consciencia comprometida inducido por la droga reduce la culpa por el acto cometido.

En la muestra analizada, el razonamiento más utilizado como justificación al ingreso u operación dentro del tráfico de drogas, está en reconocerse como sujetos en rezago social, donde el tráfico se vio como un mecanismo de mejora económica, condición ineludible

que lleva al delito. Uno de los informantes justifica su acción en la actividad como forma de mejora: “El dinero lo hace feliz a uno” (informante 5). En contraste la mayor parte, aminora su responsabilidad al delito debido a sus necesidades económicas: “Se te empieza a dificultar la vida cuando realmente eres pobre, cuando careces [...] entonces me la tenía que aventar” (informante 7).

Algunos relatos neutralizan la responsabilidad, intercalando la carencia económica con la deficiencia parental sufrida: “Cuando se muere mi papá, toda mi familia materna fueron los que vieron por nosotros, nos mantuvieron[...] nos malcriaron, porque ahí estaba la droga, ahí estaba la influencia o la mala influencia” (informante 11); “tenía muchas cosas por qué pagar, muchas cuentas que saldar [...] tuve carencias a lo mejor de padres ausentes queriendo convertir todo en lo económico” (informante 9). El aspecto económico, ya sea para superar la precariedad o por mantenimiento de buenas condiciones, se percibe como una forma de disminuir la responsabilidad sobre el acto cometido, aquí la necesidad económica, la carencia monetaria se considera una condición difícil de superar en un modo de vida legal, lo cual ineludiblemente los impulsa a la ilegalidad. En este escenario, el tráfico es visto como una acción inevitable que se tuvo que realizar a pesar de lo negativo.

Existen también quienes neutralizan su responsabilidad utilizando la falta de acceso a derechos humanos. Ese es el caso de quienes aminoran su acto delictivo debido a la precarización en su educación escolar: “Si hubiera terminado la escuela tal vez yo hubiera agarrado otra carrera técnica y con un buen ingreso no hubiera yo tenido necesidad de haber hecho estas cosas” (informante 2); “por la falta de escuela y de que por la ignorancia y la falta de conocimiento y por la falta de oportunidades, todo eso fue influenciando a que yo fuera empezando a manejar negocios con las drogas” (informante 7). En su proceso de ingreso y acción dentro del delito con drogas, el sujeto aminora su responsabilidad reconociéndose como un sujeto privado de derechos; en este escenario y conocedor de los efectos multiplicadores que tiene la deserción escolar en favor de la precarización laboral, económica y social, el sujeto evalúa como inevitable superar estas carencias mediante la ilegalidad.

En su proceso de neutralizar responsabilidades, incluso se justifica el delito debido a una formación escolar deficiente: “Pudo servir la clase de adicciones a tomar conciencia de los efectos de lo que tú estás trayendo, entonces ese tipo de conciencia no la desarrollas” (informante 9); “en las escuelas [...] no me tocó que nos hablaran de droga. No te das cuenta de las consecuencias de lo que estás haciendo” (informante 10). La falta de formación acerca de concientización sobre adicciones y consumo de drogas se responsabiliza como influencia en su participación dentro de estas actividades, reconociéndose como sujetos limitados en capacidad reflexiva hacia el tema de las drogas. Los datos sugieren que, en su neutralización del acto delictivo, el sujeto que ingresa y acciona dentro del tráfico de drogas considera su acto como una conducta inevitable y necesaria, mayormente por carencias que no pudo controlar o superar. Lo anterior sugiere que, una condición de precariedad social, es un escenario donde el delito puede evaluarse de manera positiva, y con ello hacerse más probable.

La negación del daño

Otra neutralización consiste en cuestionar si alguien sufrió cualquier daño consecuencia de su acto. La teoría señala que es común el sujeto que ve su delito como travesura, pero en los procesos de ingreso y accionar dentro del tráfico de drogas de la muestra analizada no se observa este mecanismo justificativo. Sí hay quienes reconocen plenamente la trasgresión cometida, pero advierten que su comportamiento no ocasionó daños considerables: “Yo no estaba en el tiradero, yo nunca anduve induciendo a nadie, en el tiradero se le vendía a gente que todo el tiempo había consumido” (informante 2); este razonamiento neutralizador descansa en el demérito o cuestionamiento de la imagen de los consumidores de drogas, el destinatario final de sus labores. La carga social es reducida por el traficante de drogas a sabiendas quien consume es alguien que con antelación ya se encontraba dañado por su hábito. Otros, neutralizan el daño destacando actos protectores hacia sujetos vulnerables: “Yo les tenía prohibidísimo que le llegaran a vender a menores” (informante 2); para el sujeto, dentro del quehacer del tráfico de drogas se incluyen actos de mérito, que tienen como efecto el aminorar la carga social.

El neutralizador de daño que más replica en los analizados sostiene que la actividad de comercio de drogas es una práctica común, parte de su realidad inmediata viviendo en contextos de alta demanda de drogas, sostenida por personas dependientes de la sustancia (reafirmando la técnica anterior), cuyo delito se cometió en enclaves ya depauperados: “Me conformaba diciendo pues ni modo, si no se la vendo yo, se la va a vender otro [...] lo que él no llevó a su casa lo tendré que llevar yo” (informante 7). Este tipo de razonamiento, expone un neutralizador del daño en que el sujeto minimiza su acto en función del contexto precario en que se desenvuelve y que, basado en los siguientes relatos, considera una cotidianidad: “En el barrio había personas de bajos recursos que se tenían que apoyar vendiendo un poquito de marihuana, un poquito de perico [...] tuve la oportunidad de hacer lo que se me presentó por mi barrio” (informante 2); “todas partes donde he vivido yo, ha habido marginación [...] pandillas peleando, los rateritos, y cuidándote de las ratitas, y cuidándote de la violencia [...] se manejaban drogas en las colonias en las que he vivido, era una cosa cotidiana” (informante 7).

Como la teoría prevé, la negación del daño supone un mecanismo fuertemente ligado a la imagen que la comunidad en que se desenvuelve el sujeto trasgresor tiene del delito. Los analizados observaron en sus entornos inmediatos los insumos precisos para adherirse al tráfico de drogas; proveedores, espacios de distribución y consumidores, formaron parte de su contexto desde etapas tempranas. El tráfico de drogas es visto con familiaridad, donde solo se insertan como paso natural; en este escenario, donde comercialización de drogas y otras dinámicas delinuenciales son habituales, la carga social se disipa pues, a criterio del trasgresor, su acción tiene mínimo impacto negativo, un acto más entre todas las actividades delictivas que en su contexto se ejecutan, reduciendo la probabilidad de disuasión y estableciendo el delito.

La negación de la víctima

Otro elemento neutralizador que se basa en la negación, es el razonamiento donde el trasgresor aminora su acto argumentando que es una manera de retribución o de justicia, pues el daño ocasionado era un acto que la víctima merecía, es decir, el detrimento de la víctima es el razonamiento central de este mecanismo neutralizador. En las trayectorias de vida de los analizados, se pueden rescatar algunos razonamientos sobre su actividad con drogas que tienen contenidos afectivos negativos o culpígenos: “El saber que le quitaba un peso a una persona que tenía familia [...] En vez de comprarle unos pantalones a su chamaco se lo va a meter de droga y el pedo es que yo se la vendí” (informante 5).

Sin embargo, ante la carga negativa, los hay quienes inmediatamente neutralizan su culpa dirigiendo la atención a la imagen ya deteriorada de la víctima: “Le vendí a uno que se pasó, se murió, se metió de más [...] un morro que ya estaba enganchado, pero estaba joven y pues ahí yo puse mi granito de arena, pero igual se la metió porque quiso metérsela” (informante 2). Este tipo de razonamientos ilustra el hecho de que el reconocimiento de la trasgresión es secundado y neutralizado con facilidad cuando se contrasta el acto cometido con la calidad moral o los hábitos de conducta cuestionables de las víctimas; lo anterior ilustra que, más que reconocer un afectado por su actividad, el acto es concebido por el trasgresor como un paliativo que ayuda a mantener en sintonía a sujetos dependientes, el daño provocado a la virtual víctima (el consumidor de drogas) es efímero, pues de no ser él mismo quién afecta distribuyendo drogas, alguien más lo hará, pues los hábitos de la víctima son cuestionables.

Deteriorando la imagen de la víctima, el trasgresor retira la atención a su propio hábito delictivo como miembro de la oferta, e imprime mayor visibilidad al consumidor por su demanda de la sustancia:

Yo decía de niño, mamá eso está mal, estamos envenenando a gente, y ella me decía, mira hijo, el que es cochi, es cochi, si tú no le vendes, el de enseguida le va a vender, o el que sigue, porque él vive para eso (informante 11).

La teoría de la neutralización señala que, otra de las formas de negar a la víctima es desconociéndola o negando su existencia, sin embargo, este mecanismo no fue observado en la muestra analizada, ya que el objeto de su delito es claro en el traficante: el consumidor de drogas. Más bien, las justificaciones son muy dirigidas al demérito de este. Se observa que si al descrédito de la víctima, se añade el argumento que se vive en un contexto donde el delito es cotidiano (*negación del daño*): “En mi barrio veas viciosos, drogadictos, pandilleros peleándose con otros a punto de la locura de la droga” (informante 7), entonces el sujeto se encuentra en un escenario cuya probabilidad de ingresar a la actividad con drogas se potencia, pues su noción de la víctima es difusa, en la mayoría de los analizados negativa (adictos, delincuentes), además que el espacio en que se considera realizar el delito es permisible ya que la trasgresión es un hábito. El cruce de estos razonamientos, deriva en la opción de traficar, en un escenario de baja carga social.

Entre las neutralizaciones que implican la negación (*de la responsabilidad, del daño, de la víctima*) se observa en la muestra que ingresó y accionó en el tráfico de drogas que los mecanismos en los que más invierte en favor de disminuir la carga social de su acto es la *negación de la responsabilidad*, lo cual puede ser indicativo de la claridad que las poblaciones delin cuenciales tienen del impacto que provocan los factores externos y fuera de su control, tales como la económica rezagada, la precariedad en el acceso a derechos fundamentales (en esta muestra, la educación escolar) y la facilidad en el acceso a sustancias que alteran su conducta, restándole iniciativa directa en los actos cometidos. Estas trayectorias indican la relación que puede tener el rezago social en las condiciones de vida del sujeto y el impacto que tiene en la decisión de optar por el delito.

La condena a quien condena

Justificar el delito se realiza también bajo el razonamiento que quien le señala como delincuente es una autoridad cuestionable, corrupta o ineficiente. La atención sobre su acto se traslada hacia quien le juzga. El contexto general de Latinoamérica, y en específico el mexicano, en el que la debilidad institucional y las creencias negativas hacia los órganos de justicia son escenarios que imperan (Álvarez-Echandi y Sáenz 2020; CICAD y OEA 2022), supone una técnica neutralizadora que se espera encontrar comúnmente entre la población delin cuencial.

En este punto, y en función de la amplitud de la debilidad institucional que impera en el contexto de análisis, se rescatan narrativas de los analizados sobre su noción de las entidades juzgadoras (las autoridades) anterior a la comisión del delito, ello en favor de reconstruir la imagen que se tuvo previo a la trasgresión y su relación con el acto. Entre los analizados se observa como narrativa común el deterioro de la justicia en general, entre sus actores una figura central en los mecanismos neutralizadores, es el de la policía: “Lo que siempre he dicho es que son igual que uno, hacen maldad igual que uno. Sí roban igual que uno, y pues derechos, derechos, no son [...] los policías no son gente que puedes confiar en ellos” (Informante 11). Relatos como el anterior y siguientes son razonamientos que ilustran, desde etapas muy previas al momento del delito, que la noción hacia las figuras de justicia es débil en el sujeto, la imagen hacia la autoridad es negativa, y con el tiempo se hace más firme: “Antes pensaba todo bien, no pasa nada, se puede comprar, son una vasca” (informante 10). Entre las analizadas, hay quienes su descrédito hacia la figura policial es sostenido por una experiencia previa y directa con estos: “Andaba vendiendo un estéreo robado, me agarraron [...] le di 200 pesos y me soltaron, ¿Cómo me van a soltar, si ando haciendo daño?” (informante 1).

En otros, la condena hacia la autoridad no solo se intensifica con el tiempo, sino que se generaliza hacia demás figuras que la representan: “Para mí la ley eran los MP (Ministerios Público), los jueces, pero yo tenía un concepto de esa gente de que son corruptos, que con dinero uno sale. Yo decía todo el tiempo que hay un arreglo para todo” (informante 5); “el presidente de donde yo soy, municipal, estira la mano y todo bien, no hay policías. Andan

vestidos de policías los mismos malandros, ¿qué respeto le puedo tener yo a un policía o a una autoridad?” (informante 10). Lo anterior ilustra que, el concepto negativo del sujeto hacia las figuras de autoridad, es uno que se establece en períodos previos al momento del delito, y que es una concepción extendida hacia una variedad de figuras e instituciones; en este escenario, el optar hacia la trasgresión se materializa. Anexo a esto, ya se tiene un razonamiento donde el acto es viable, es poco castigable, puede quedar impune, y en el mejor de los casos puede ser indetectable: “Te das cuenta que, si tienes dinero, aunque hiciste las cosas, con dinero baila el perro” (informante 10); “te vas dando cuenta de que todas las cosas pueden quedar impunes. Si juntamos la corrupción, la impunidad, la injusticia, entonces empiezas a animarte en que tú también puedes” (informante 7); “al momento de que yo decidí hacer eso, también existía la confianza de que todo estaba arreglado [...] confiaba un poquito en eso” (informante 9).

Existen condiciones en las cuales el informante que ya se dedicaba a otras modalidades delictivas, considera el tráfico de drogas como un avance en su carrera, promovido por el razonamiento donde el tráfico de drogas es una actividad que supone una mejora económica, juzgada y perseguida ineficientemente: “Tomé en cuenta lo de la droga porque podría obtener más dinero [...] pero de una forma menor de meterse en broncas (informante 7); “lo que me hizo saltar para ese lado, es que te arriesgas menos al vender drogas, y aparte de eso que obtienes mejores ganancias” (informante 1). Estos relatos ilustran concretamente que la condena negativa que se tiene de la autoridad tiene su relación en la decisión de optar hacia el tráfico de drogas como una mejor condición, dentro del modo de vida trasgresor.

Ingresados en la actividad de tráfico de drogas, la precariedad en la administración de la justicia ya reconocida es contenida en la narrativa del sujeto al describir estas figuras. Ya se ubica a quien juzga como un agente desacreditado, permitiéndole aminorar la atención en su acto, y enfocarlo hacia la autoridad como el origen del problema, se delinque porque se puede, la autoridad lo permite, incluso lo apoya en su comisión: “Ellos mismos estaban enredados [...] están igual que uno decía, pues sí me dio por entrarle más. Y más cuando miraba que no me hacían nada, que todo estaba bien” (informante 3); “muchos polecías [sic] ya me conocían [...] nos hablábamos como si ya nos conociéramos de tiempo, me agarraban y muchas veces me pidieron [...] a varios polecías les financié yo pistolas” (informante 5).

Las trayectorias analizadas que ilustran la manera en que el sujeto trasgresor neutraliza la carga de su acto por medio del demérito de las autoridades que lo juzgan, mecanismo que puede explicar la concepción positiva que el grupo de informantes tuvo hacia la trasgresión. En el razonamiento del sujeto, la autoridad, lejos de disuadir al delito, se convierte en una figura de irrespeto, e incluso de apoyo. Desde etapas previas al delito, el individuo toma conciencia de la debilidad de los correctivos, incluso aquellos impuestos anteriormente, de la impunidad y corrupción, característicos de una buena parte de los sistemas de justicia en los que fueron procesados. Ante esta debilidad reconocida, el sujeto puede considerar más factible la posibilidad de ingresar o de reincidir al delito; a la vez que se desenvuelve en un escenario permisible, la debilidad en el criterio de la justicia le aminora afectividades culpígenas:

¿Cómo va a ser posible que valga más tres costales de marihuana, que violar un puño de niñas y matar un puño de cabrones? [...] a mí que me agarran con un pinche costal de mota ya me quieren dar 25 años [...] Un muchacho que cayó junto conmigo violó a una muchacha con síndrome de Down, siete años de prisión con derecho a salir con cuatro [...] ¿se te hace justo? (informante 11).

Los relatos ilustran que la razón del acto trasgresor, ya no es su intención de quebrantar las normas, si no la explican a través de la debilidad de los órganos que vigilan su cumplimiento, mecanismo que no solo sensibiliza al sujeto hacia el ingreso a la actividad con drogas, sino que, para aquellos que han sido procesados por estos delitos, hace más factible la idea de reincidencia delictiva.

La apelación a lealtades superiores

Como forma de neutralizar la trasgresión, el sujeto razona el delito como un hecho ineludible en función de que su acto beneficia a personas o grupos de importancia para este; en este escenario, el delito es justificado por el individuo como un acto necesario en favor de las necesidades de otros. Aunque la teoría señala multiplicidad de agentes sobre los cuales se justifica el delito (minorías, pandilla, amistades), en los sujetos analizados que se dedicaron al tráfico de drogas, este mecanismo neutralizador se dirige en absoluto hacia la familia. En las trayectorias analizadas, este mecanismo neutralizador se puede observar en dos sentidos: utilizar las necesidades familiares como justificación previa al ingreso a la actividad, y aquellos que justifican su continuidad en el tráfico de drogas en favor de mantener las condiciones económicas ya prosperas, en su grupo familiar.

Quienes justifican el acto con drogas antes del ingreso, advierten que la actividad era vista como una opción viable, pues se vivía en condiciones precarias en las que el tráfico permitió superar las carencias y aspirar a la movilidad social: “Yo pensaba que ya andando metido ahí [...] iba a ayudar en lo económico a la casa, que iba poder hacerle el paro a mi jefa y a mi papá, que íbamos a poder comer mejor” (informante 5); “yo entré a esto por buscar otro nivel de vida, sacar adelante a la familia, darles algo un poco mejor [...] sí se requería porque había una necesidad, el ingreso que tenía no me alcanzaba” (informante 2); “miraba a mi mamá agüitada porque no había qué comer, o que se estaba rascando la cabeza porque había un problema y lo quería resolver, eso es lo que me llevó a mí a hacer esto” (informante 4). Estos relatos ilustran que, en su proceso de decisión para ingresar a la actividad, el sujeto neutraliza su acto anteponiendo las carencias en su grupo inmediato; los informantes sugieren que, en lugar de un modo de vida legal, es más importante la estabilidad económica de sus allegados; en un escenario de precariedad material, este razonamiento adquiere significancia y puede favorecer el ingreso a la actividad de tráfico.

Los relatos ilustran la función que cumple el tráfico de drogas como movilizador social, al menos en la intención de los informantes; sin embargo, ya en la actividad, la importancia del sostenimiento familiar por encima de la legalidad, también facilita la continuidad del sujeto

en el delito: “Me sentía bien [...] el poder darle a la familia te da felicidad, el poder sentirte que no tienes mortificación, al menos por lo económico” (informante 2); “pude criar una familia, sostenerla, llevar una casa, tener una casa, apoyar un poco también a los míos (informante 7); “me hacía sentirme bien conmigo mismo, me daba tranquilidad, me daba un gozo saber que llegaba a la casa y apoyaba a la causa de vida de mi familia [...] eso era lo que me hacía tener una cosa motivadora” (informante 8); “que ellos tuvieran una casa, que vistieran bien, que pudieran ir a una buena escuela, que pudieran entablar un nivel económico tranquilo [...] de perdida apoyé con la causa. Me siento tranquilo en eso” (informante 3). Como se observa, la búsqueda de aprovisionamiento familiar ejerce presión sobre las personas en su proceso de avance socioeconómico, en este escenario la narrativa de quienes ingresaron y accionaron en el tráfico, vuelve a este mecanismo neutralizador un argumento muy viable y efectivo en aminorar la carga social.

Conclusiones

Los resultados permiten confirmar la hipótesis sugerida por la teoría de la neutralización respecto que, en su proceso de ingreso y operación dentro del tráfico de drogas, los individuos de la muestra analizada hicieron uso de una serie de razonamientos que le permiten justificar su conducta, disminuir la carga social de su acto trasgresor y hacerlo más factible. En la justificación de su delito, los sujetos utilizaron mayormente tres técnicas: su acto fue una conducta inevitable, necesaria por diversas precariedades sociales que no pudo controlar (*negación de la responsabilidad*); donde el aprovisionamiento familiar le ejerció una fuerte presión (*apelación a entidades superiores*), en un contexto donde su acto era factible por la debilidad de los órganos de justicia y (*condena a quien condena*). Bajo los anteriores, al experimentar culpa, los individuos desarrollaron razonamientos que buscaron minimizar el peso social y emocional, que suponía involucrarse en una actividad delincuencia como el tráfico de drogas.

Los datos aquí aportados suponen un recurso de sumo interés dentro del análisis cualitativo de la teoría de la neutralización delictiva, basados en trayectorias de vida y carreras delictivas. En futuras investigaciones se sugiere reforzar estos resultados y profundizar en la neutralización delictiva, integrando teorías como la del Aprendizaje Social o del Control Social del Delito. Este estudio destaca la importancia de la información obtenida de primera mano y ponerla a la luz de la Criminología narrativa, para la comprensión y análisis de la comisión, reincidencia y desistimiento de la delincuencia y otras trasgresiones. También, es preciso continuar aportando al análisis del proceso de neutralización delictiva con estudios de corte cualitativo, donde se destaquen los procesos narrativos y que permitan conocer con mayor precisión e intención explicativa, el grado de impacto negativo que tienen las técnicas de neutralización en el control social del delito, además de acercarnos a determinar cuál es el efecto que tienen en favor del comportamiento delictivo.

Bibliografía

- Álvarez Echandi, Isabel, y Stella Sáenz. 2020. “Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales”. San José: FLACSO.
<https://bit.ly/3UnxAmi>
- Baratta, Alessandro. 2002. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo XXI.
- Barrios, Lucía. 2018. “Teorías criminológicas sobre la delincuencia juvenil”. *Revista Aequitas* 11: 27- 48. <https://bit.ly/49h4qtw>
- Bonta, James, y D. A. Andrews. 2016. *The Psychology of Criminal Conduct*. Nueva York/Londres: Routledge.
- Cardwell, Stephanie, y Heith Copes. 2021. “Neutralization”. En *The Cambridge Handbook of Compliance*, editado por Benjamin Van Rooij y Daniel Sokol, 451-464. doi.org/10.1017/9781108759458.031
- CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas) y OEA (Organización de los Estados Americanos). 2022. *Informe sobre la oferta de drogas en las Américas 2022*. Washington: CICAD/OEA. <https://bit.ly/4bisePt>
- Diario Oficial de la Federación. 2009. *Código Penal Federal para los Estados Unidos Mexicanos*. México: SEGOB.
- Enríquez, Karla. 2017. “Van 443 homicidios dolosos en Sonora”. *El Imparcial*, 6 de octubre. <https://bit.ly/4bli5S0>
- García Pablos, Antonio. 2014. *Criminología. Una introducción a sus fundamentos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garrido, Vicente. 2020. *Nuevos perfiles criminales. Los mayores desafíos de la investigación criminal*. Barcelona: Ariel.
- Huertas, Omar, Nadia Díaz, y José Trujillo. 2016. “David Matza: perspectiva criminológica de la deriva a la delincuencia juvenil”. *Revista Criminalidad* 58 (3): 49-60. <https://bit.ly/3ukPJqr>
- Jiménez, Adrián, Vicente Garrido, y Joaquín García-Alandete. 2021. “Técnicas de neutralización: efectos del discurso sobre el comportamiento violento y criminal”. *Andamios* 18 (47): 83-112. doi.org/10.29092/uacm.v18i47.867
- Macchione, Nicolás, y Agustín Carrara. 2017. “Las técnicas de neutralización en el delito económico”. *Revista de derecho penal y criminología* 5: 160-174.
- Maruna, Shadd, y Heith, Copes. 2017. “Techniques of Neutralization: a Theory of its Time and Ahead of its Time”. En *Delinquency and Drift Revisited, Volume 21: The Criminology of David Matza and Beyond (Advances in Criminological Theory)*, editado por Thomas Blomberg, Francis Cullen, Christoffer Carlson y Cheryl Jonson, 43-58. Nueva York/Londres: Routledge.
- Maruna, Shadd, y Marieke Liem. 2021. “Where is this story going? A critical analysis of the emerging field of narrative criminology”. *Annual Review of Criminology* 4:125-146. doi.org/10.1146/annurev-criminol-061020-021757

- Matza, David. 2014. *Delincuencia y deriva, cómo y por qué algunos jóvenes llegan a delinquir*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- McAdams, Dan. 2018. "Narrative Identity: What is it? What does it do? How do you Measure it?". *Imagination, Cognition and Personality* 37 (3): 359-372.
doi.org/10.1177/0276236618756704
- McGready, Gresham, y David Matza. 2008. "Técnicas de neutralización. Una teoría de delincuencia juvenil". *Caderno CRH* 21 (52): 163-170. <https://bit.ly/47Z9G3R>
- McLaughlin, Eugene, y John Muncie. 2011. *Diccionario de criminología*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Miller, Delbert, y Salkind, Neil. 1991. *Handbook of Research Design and Social Measurement*. USA: Sage.
- ONC (Observatorio Nacional Ciudadano). 2019. "Reporte sobre delitos de alto impacto", <https://bit.ly/3UjLu9b>
- ONC (Observatorio Nacional Ciudadano). 2023. "Reporte sobre delitos de alto impacto", <https://bit.ly/3SiHcRw>
- Ovalle, Lilian. 2010. "Construcción social del narcotráfico como ocupación". *Revista CS* 5: 92-122.
- Pérez Peña, Mayra. 2012. "Incidencia de la problemática del narcotráfico en México sobre la consolidación de la cooperación bilateral con Estados Unidos en el marco de la política antinarcóticos en el período 2000-2009". Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Popp-Baier, Ulrike. 2013. "Narrative Psychology". En *Encyclopedia of Sciences and Religions*, editado por Anne Runehov y Lluís Oviedo, 1388-1394.
doi.org/10.1007/978-1-4020-8265-8_780
- Presser, Lois. 2008. *Been a Heavy Life. Stories of Violent Men*. Urbana IL.: University of Illinois Press.
- Resa, Carlos. 2014. *Personas condenadas a penas de prisión por delitos de drogas ilegales en México, sus características sociodemográficas y sus condenas, 2003-2012*. España: Universidad de Madrid.
- Rodríguez Manzanera, Luis. 2007. *Criminología clínica*. México: Porrúa.
- Ruiz Suero, Rafael. 2014. "Un test de la teoría de la neutralización en el ámbito de la violencia en el fútbol". *Revista de derecho penal y criminología* 3 (11): 469-516.
http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalCriminologia-2014-11-5060/Ruiz_Suero.pdf
- Sandberg, Sveinung, y Thomas Ugelvik. 2016. "The Past, Present, and Future of Narrative Criminology: A Review and an Invitation". *Crime Media Culture* 12 (2): 129-136.
doi.org/10.1177/1741659016663558
- Serrano, Alfonso. 2009. *Introducción a la criminología*. Dykinson: Madrid.
- Souza Minayo, María. 1995. *El desafío del conocimiento*. Argentina: Lugar Editorial.
- Ward, Tony, y Shadd Maruna. 2007. *Rehabilitation: Beyond the risk paradigm*. Londres: Routledge.

El Estatuto Migratorio Andino y las limitaciones de la convergencia normativa regional

The Andean Migratory Statute and the limitations of regional regulatory convergence

Cynthia Condoy-Celi¹

Recibido: 20 de mayo de 2024

Aceptado: 21 de julio de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: este artículo identifica el proceso de construcción del Estatuto Migratorio Andino, con especial énfasis en la participación de los actores no gubernamentales. Este estatuto es una política regional que se produjo con un proceso de difusión bottom-up de largo plazo, donde confluye la intención gubernamental de la convergencia normativa regional y la necesidad de un cambio de enfoque, propiciado por los actores sociales regionales. **Objetivo:** mostrar el proceso de difusión del Estatuto y las limitaciones que existen en la convergencia regional sobre la gestión migratoria. **Metodología:** esta es una investigación cualitativa, que desarrolla un estudio de caso sobre la configuración del Estatuto Migratorio Andino, basado en los documentos oficiales de la Comunidad Andina y los estudios académicos al respecto; su marco teórico está en la gobernanza migratoria sudamericana y el proceso de difusión de políticas públicas. **Conclusiones:** el Estatuto Migratorio Andino incorporó un enfoque de garantía de derechos para los residentes andinos, alineado a la gobernanza global sobre migración ordenada y segura. Aunque descuida resolver otros problemas migratorios regionales como los flujos migratorios irregulares y la emigración. Es preciso discutir la gobernanza regional migratoria para enfocar la atención a los problemas comunes irresueltos.

Palabras clave: cooperación regional; derechos de grupos especiales; migración; migración laboral; regionalismo; relaciones internacionales

Abstract

Introduction: This article identifies the process of construction of the Andean Migration Statute, with emphasis on the participation of non-governmental actors. The Andean Migration Statute is a regional policy that occurs with a long-term bottom-up diffusion process, where the government's intention of regional normative convergence and the need for a change in approach brought about by social actors come together. **Objective:** it shows the limitations of the regional convergence on migration management. **Methodology:** this is qualitative research and develops a case study on the configuration of the Andean Migration Statute. It is based on the official documents of the Andean Community and other specialized studies. The theoretical framework is the South America migration governance and the diffusion process of public policy. **Conclusions:** the Andean Migration Statute incorporated a focus on guaranteeing rights for Andean residents, aligned with global governance on orderly and safe migration. Although this neglects to resolve other regional migration problems such as irregular migration flows and emigration. It is necessary to discuss regional migration governance to refocus attention on unresolved common problems.

Keywords: International relations; labor migration; migrations; regionalism; regional cooperation; rights of special groups

¹ Laboratorio de Investigación de Relaciones Internacionales (IRLAB), Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Ecuador, cynthiacondoy4@gmail.com, orcid.org/0009-0009-1861-3730

Introducción

La evolución del fenómeno migratorio sudamericano ha requerido capacidad y articulación entre los Estados de la región y sus mecanismos de cooperación e integración. En la subregión andina, la evolución del Pacto Andino hacia la Comunidad Andina (CAN) implicó el reconocimiento de que los flujos migratorios están vinculados a múltiples factores, más allá de los asuntos laborales; demandando, a su vez, una gobernanza regional que tiende hacia la convergencia normativa entre los distintos mecanismos. En este escenario, el Estatuto Migratorio Andino (EMA) es el resultado de un proceso de largo aliento, iniciado en 2011 y concluido en 2021, que logró la convergencia normativa con el Acuerdo de Residencia de Mercosur, en cuanto al otorgamiento de residencia a los ciudadanos regionales.

Esta investigación pretende mostrar el proceso de difusión en la construcción del EMA y las limitaciones de la convergencia regional sobre la gestión migratoria. Se considera que la convergencia normativa regional es insuficiente para atender los actuales desafíos que demandan las migraciones, aunque es un importante avance en cuanto a las facilidades que los países ofrecen para quienes deseen optar por residir en la región andina. Así, la relevancia de esta investigación está en explorar la configuración del referido estatuto en términos de gobernanza regional, complementando los estudios con perspectiva jurídica y lo existente sobre el proceso de difusión para el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

Marco teórico

Difusión de políticas públicas

La difusión de políticas públicas es un marco adecuado para exponer el proceso de construcción de agendas nacionales, ya que permite identificar el agenciamiento, los actores y los mecanismos que posibilitan su obtención. De acuerdo con Osorio y Vergara (2016), este tipo de estudios permite visibilizar los mecanismos más eficientes para conseguir una política pública, facilitando su replicabilidad en varias regiones de un mismo país o en otros países.

La obra *La Revolución educacional mundial, 1950-1970* fue pionera en explicar el proceso de difusión para estandarizar mecanismos educacionales en diversos países desarrollados. Actualmente, la difusión de políticas en los estudios internacionales se entiende desde el positivismo y el constructivismo. Mientras que el constructivismo debate alrededor de la agencia y la estructura, el positivismo se enfoca en el tipo de mecanismo empleado en el proceso. Para efectos de esta investigación se adopta un enfoque constructivista.

En este contexto, la difusión explica el proceso por el cual se impulsa una agenda, poniendo énfasis en los agentes que impulsan la adopción de una determinada política. Cuando los actores gubernamentales accionan las políticas desde su posición de poder, el proceso de difusión se denomina “top-down”. En contraste, cuando el agenciamiento ocurre desde los actores no gubernamentales se los denomina “bottom-up”.

A nivel latinoamericano, Porto De Oliveira (2017) estudió la difusión del presupuesto participativo brasileño en otros países de la región latinoamericana, identificando que la circulación de ideas, la inducción de las organizaciones internacionales y la adaptación contextual fueron los mecanismos de aprendizaje que facilitaron la difusión “bottom-up”. En contraste, Navarrete y Figueroa (2013) analizaron la experiencia chilena de implementación de políticas de seguridad en el ámbito local y encontraron que se produjo una difusión del tipo “top-down”, donde los mecanismos coercitivos gubernamentales no permitieron implementar eficientemente las decisiones en el nivel local y excluyeron atender las necesidades insatisfechas de su público objetivo.

Dentro del ciclo de configuración de las políticas públicas es relevante el papel de los actores involucrados. Casar y Maldonado (2008) y Repetto y Potenza (2021) reconocen que los actores no gubernamentales pueden incidir en la configuración de políticas públicas, cuando sus aportes generan o enriquecen nuevas alternativas de política pública en construcción. De hecho, dentro del ciclo de políticas públicas, los actores no gubernamentales pueden incidir, en primer lugar, durante la determinación del problema; en segundo lugar, pueden hacerlo cuando se determinan las alternativas viables para resolver el problema; en tercer lugar, pueden participar de la elección de una de las alternativas; en cuarto lugar, pueden hacerlo durante la implementación de la alternativa convertida en política pública; y en quinto lugar, también podrían incidir durante el monitoreo y la evaluación.

Gobernanza regional migratoria

La gobernabilidad migratoria, de acuerdo con Mármora (2010), se compone de la respuesta objetiva y subjetiva de los Estados frente a los movimientos migratorios. Las demandas y percepciones sociales constituyen la dimensión subjetiva, mientras que las causas, características y efectos de la migración componen la dimensión objetiva. La gobernabilidad migratoria va más allá de la gestión del Estado (*migration management*), pues resulta de las interacciones entre los diferentes actores implicados en la migración: Estados, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales especializados, migrantes, entre otros.

En Sudamérica han existido diferentes modelos de gobernanza migratoria, sin embargo, se tratarán específicamente las formas de gobernanza migratoria en la subregión andina. De acuerdo con Araujo y Eguiguren (2009), desde los años 90 se observa la implementación de políticas migratorias alrededor de cuatro enfoques: i) securitaria, donde se aborda como un problema de control y seguridad nacional; ii) defensa de derechos humanos, que trata de proteger los derechos de los migrantes como personas, procurando garantizar los accesos e inserción adecuada de los migrantes; iii) como “desarrollo humano para las migraciones”, donde las remesas y la cooperación internacional generan crecimiento del ingreso nacional, aumentando consecuentemente el consumo interno; y iv) como parte de la gestión para las diásporas andinas en el mundo, dado que es necesario mantener el contacto con los emigrantes de la región.

La normativa andina se ha preocupado más por atender las necesidades de los migrantes fuera de la región andina, que dentro de ella. Es así como Neira (2015) identifica que la agenda subregional andina procura garantizar derechos del emigrante andino en terceros destinos, para dotarlo de condiciones de vida digna en cualquier país de acogida; mientras que, dentro de la región ha existido avance en el registro migratorio, pero poco avance sobre la libre movilidad, la incorporación al mercado de trabajo, las garantías consulares y el acceso a servicios, toda vez que prevalece el enfoque de securitización respecto del migrante intracomunitario.

En contraste, las discusiones migratorias del Mercosur procuraron atender la movilidad interna del bloque. Como resultado, desde 2011 entró en vigor su Acuerdo de Residencia y con ello se facilitó la obtención de residencia temporal y definitiva para los ciudadanos de sus Estados parte, Bolivia y Chile; y por adhesión, Ecuador, Colombia y Perú. De acuerdo con Alfonso (2012), materializó los beneficios sociales de la integración, facilitando la movilidad regular dentro de la región, vinculada solo a la ciudadanía. Los países ajustaron sus marcos normativos para implementar internamente este acuerdo y, particularmente, la región andina buscó la convergencia con este instrumento, siendo el EMA la expresión de dicha búsqueda.

Extrapolando la lectura de Correa da Silva (2021) sobre la concesión del visado en la Unión Europea, la concesión de residencia en Sudamérica expresa la mercantilización de los derechos de ciudadanía, pues la condición de migrante regular se otorga únicamente a quienes poseen los recursos para cumplir con las formalidades administrativas determinadas por los Estados. A la luz de la teoría crítica, la concesión de visas y residencias produce una inclusión diferenciada de migrantes, por lo que resulta insuficiente para materializar los principios de los derechos humanos y la ciudadanía universal.

Siendo así, Ramírez (2018) identificó que el éxodo venezolano se calificó como *crisis de refugiados o crisis de migrantes* para establecer escenarios *suigeneris*, donde los Estados se justificaron para aplicar medidas de control, obviando las categorías de refugio o migración irregular. Consecuentemente, surgieron las políticas de control con rostro (in) humano (Ramírez 2018, 13), donde los Estados restringieron la movilidad, justificados en la soberanía estatal y el control. Gissi Barbieri (2020) también señala que los países andinos no contaban con mecanismos de inclusión socioeconómica para los migrantes, a pesar de la articulación migratoria que venían realizando desde la década de los 90, y esto puso en evidencia la necesidad de contar con un instrumento andino propio para gestionar los flujos migratorios.

La gobernanza migratoria andina tiene sus raíces en la intención de proteger a los migrantes laborales, inicialmente, en el contexto del Pacto Andino y, posteriormente, en el mercado común andino. Luego, con la inclusión de las dimensiones sociales en la CAN, se buscó la convergencia con el Acuerdo de Residencia del Mercosur. En consecuencia, se expondrá en primer lugar el proceso de difusión de este instrumento, para luego identificar algunas limitaciones de la gobernanza andina de migraciones.

Metodología

La gobernanza regional migratoria se entiende en términos de su marco regulatorio y la incidencia de los actores implicados en el agenciamiento de sus políticas. Esta investigación aborda un caso de estudio empírico: el proceso de difusión del EMA, poniendo énfasis en su marco regulatorio, la dinámica entre actores y su agenciamiento. Sobre esta base, también procura identificar las limitaciones de la gobernanza regional.

Este trabajo cualitativo empirista recurre a la documentación oficial de la CAN, estudios al respecto de la gobernanza migratoria andina y entrevistas semi estructuradas con expertos regionales en el tema: Carlos Nieto, funcionario especializado en migraciones de la Secretaría General de la CAN; Silvia Espíndola, embajadora de carrera ecuatoriana; y José Iván Dávalos, representante de la OIM en varios países de la región andina. Estudiar el proceso de difusión del EMA también permite identificar los enfoques que configuraron esta agenda, sus limitaciones y proyectar nuevas posibilidades para avanzar en el proyecto andino.

Resultados y discusión

Regulaciones subregionales previas al Estatuto Migratorio Andino

El Acuerdo de Cartagena en 1969 creó el Pacto Andino, cuyo objetivo era promover el desarrollo de los países miembros, reducir sus brechas y acelerar su crecimiento. Para ello, se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) y se concedió trato preferencial a los países considerados de menor desarrollo. En el momento desarrollista de la integración andina (Briceño 2021) se aprobaron ciertos instrumentos migratorios para facilitar los objetivos trazados: la Decisión 116 que contiene el Instrumento Andino de Migración Laboral y la Decisión 113 que contenía el Instrumento Andino de Seguridad Social.

Entre los años 70 y 80, la migración andina era estacional. Es decir, los trabajadores se desplazaban por las fronteras terrestres entre países para trabajar en asuntos agrarios, conforme señala Neira (2009, 400). En este periodo, el Pacto Andino mencionó a “los trabajadores” al referir la atención de la población. No hubo problematización alrededor de la migración, aunque se reconocía que los sujetos a migración estacional fueron beneficiarios indirectos de la integración andina. Por ello, tampoco hubo normas nacionales para atender a este segmento de la población.

Sin embargo, en 1992 el Pacto Andino adoptó la Decisión 236 que implementó el mercado común andino y, con ello, se desencadenó un proceso de cambio. El Protocolo de Trujillo de 1996 creó el Sistema Andino de Integración (SAI), que supuso abandonar el modelo desarrollista y adoptar la apertura de mercado como principio rector. El Pacto Andino se convirtió en la CAN. Con esto, se pretendía modernizar el bloque, basados en principios de garantía de los Derechos Humanos y ampliando los ejes de integración hacia lo social y cultural.

En la década de los 90, la migración era un fenómeno más significativo demográficamente y económicamente, vinculado a la búsqueda de nuevas oportunidades. Intra regionalmente, según Neira (2009), hubo flujo migratorio de colombianos y ecuatorianos hacia Venezuela, especialmente de mujeres con baja escolaridad que no contaban con la documentación regularizada, mientras que extraregionalmente, colombianos y bolivianos migraban hacia Argentina, Brasil y México. Dicho aumento en el flujo migratorio despertó la preocupación por explorar la relación entre comercio y migraciones en el bloque andino. Se avanzó con la adopción de normas para liberalizar el flujo de mercancías y, en contraste, el avance para la libre circulación de personas fue paulatino. La construcción del mercado común requería la movilidad de especialistas en la liberalización de servicios y el desarrollo de sectores productivos con proyección de crecimiento subregional y global.

La CAN emprendió sus primeras acciones sobre el registro de la movilidad intrarregional en 1996, por medio de la creación de la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM) mediante la Decisión 379, generando un único formato aplicable para todos los países miembros. Luego, se creó el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), mediante la Decisión 471 en 1999, con el objetivo de desarrollar con mayor complejidad los temas migratorios subregionales. Durante los años 2000 el debate migratorio andino se produjo en tres sentidos: la migración laboral, el turismo subregional y la emigración extracomunitaria.

En 2001 se actualizó la TAM mediante la Resolución 527, para homologar los registros nacionales con el subregional. Entre 2003 y 2005 hubo una actualización de la normativa que regulaba la migración laboral: el Instrumento Andino de Migración Laboral con la Decisión 545, el Instrumento Andino de Seguridad Social con Decisión 583, el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo mediante Decisión 584 y su reglamento mediante Resolución 957. Se problematizó la ciudadanía andina y, mediante la Decisión 503, se consiguió reconocer la ciudadanía como único requisito para habilitar el ingreso a otros países miembros en calidad de turistas.

Los actores no gubernamentales que formaron parte del SAI emitieron las opiniones No. 7, 8 y 9 en el año 2000, donde el Consejo Consultivo Laboral Andino realizó observaciones a los instrumentos andinos de seguridad y salud en el trabajo, a la migración laboral y a la seguridad social, respectivamente. Estas opiniones levantaron la necesidad de ajustar los instrumentos migratorios andinos al estándar internacional de garantía y protección de derechos humanos, siendo expresión de que este tipo de actores pueden contribuir a generar políticas públicas en el contexto internacional, tal como reconocen Casar y Maldonado (2008) y Repetto y Potenza (2021). En términos generales, se buscaba actualizar los documentos de los años 70, atendiendo a las demandas canalizadas por los Consejos Consultivos.

En cuanto a la emigración extracomunitaria, la CAN generó la Decisión 548 sobre la Asistencia Consular, facilitando que los ciudadanos andinos fuera de la región pudieran realizar gestiones en cualquier consulado andino, siempre que no existiera representación consular de su país de origen. Esta medida pretendía atender a los migrantes, un segmento creciente de las economías andinas, quienes aportaron significativamente con remesas a sus

familias, sumando a la Inversión Extranjera Directa. Al respecto Neira (2009, 401) señala que durante 2003 Latinoamérica representaba el 35% del volumen de remesas mundiales; Colombia era el tercer país que recibió más remesas, seguido por Ecuador y Perú.

Desde su creación hasta ese momento, la CAN avanzó únicamente las regulaciones para el migrante laboral. En este sentido, Martínez y Stag (2006, 339) denominaron a este fenómeno la unidimensionalización del migrante, ya que este sujeto es valorado únicamente en su papel económico, sacrificando su condición social, política y cultural.

Reconfiguración de la agenda migratoria andina

La década del 2010 estuvo marcada por el regionalismo social, donde los asuntos sociales fueron parte central de la integración regional. Hettne y Söderbaum (2002) plantearon que es posible profundizar la construcción de regiones hasta llegar a procesos de regionalización, que van más allá de la integración, buscando fortalecer y profundizar los vínculos societales, superando las relaciones propiamente económicas, estableciendo así una visión integral sobre la integración. En este sentido, la CAN de inicios de siglo XXI también mostró atisbos de avanzar en este sentido en sus asuntos migratorios. Con la Decisión 526 se establecieron ventanillas únicas en los principales aeropuertos de los países andinos, con la finalidad de priorizar la atención migratoria a los ciudadanos subregionales; y con la Decisión 504 se creó el pasaporte andino, con el acompañamiento técnico de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En 2002, el Consejo Presidencial Andino proclamó la Carta Andina, que hablaba de proteger los derechos humanos de los migrantes laborales y sus familias, además de construir una ciudadanía andina basada en la garantía de derechos. En 2004 se publicó el Plan Integrado de Desarrollo Social para la CAN (PIDS), que contenía 14 proyectos discutidos con la sociedad civil enfocados en mejorar la gobernabilidad democrática de la región andina, entre los cuales se plantearon asuntos migratorios. Sin embargo, el CAAM, que era el brazo técnico de la CAN en asuntos migratorios, no se reunió entre 2004 y 2010. Así, la implementación de estos instrumentos no llegó a concretarse. El proceso de reingeniería de la CAN mantuvo activas las áreas especialmente vinculadas al comercio intracomunitario, posponiendo los asuntos sociales.

Hasta el año 2010, la gestión migratoria de la CAN versaba sobre asuntos laborales, aunque permaneció latente la intención de incorporar la perspectiva humanitarista de garantía de derechos. Por ello, entre 2006 y 2010, período en el que permaneció inactivo el CAAM, la Secretaría General de la CAN y las presidencias Pro-Tempore del organismo, generaron espacios para impulsar esta agenda migratoria.

Entre 2008 y 2013 se produjeron cinco Foros Andinos de Migraciones (FAM) que reunieron a la Secretaría General de la CAN, representantes gubernamentales de migraciones de los países miembros y organizaciones de la sociedad civil. En estos foros se emitieron Declaraciones que contenían sugerencia de ejes y temas migratorios: la reactivación del CAAM, la

adopción del enfoque de protección de derechos del migrante y la convergencia normativa migratoria entre países miembros. También se planteó un enfoque amplio e integral en la trata y tráfico de personas, y el retorno de los emigrantes andinos desde terceros destinos.

Frente a la inercia de la CAN en temas migratorios, los FAM impulsaron un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM) reconociendo los principios de la Carta Andina, que implicaba ampliar las migraciones laborales hacia la protección integral de derechos del migrante y sus familias, con miras a contribuir con la estrategia de desarrollo subregional. Sin embargo, el nivel político de la CAN decidió no implementar el PADHM en 2013, pese a los apoyos técnicos y societales de la iniciativa.

La acogida que tuvieron los Foros entre los actores no gubernamentales de los países miembros motivó a intentar institucionalizar esta iniciativa, como otra instancia para la incidencia de la sociedad civil y, aunque no tuvo acogida, esto contribuyó a reactivar el CAAM.

Hasta ese momento, la CAN enfrentaba un quiebre entre el CAAM, como instancia técnica, y el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como instancia política. Si bien existía la posibilidad de generar regulación de las migraciones desde una perspectiva humanitarista, sustentada por las contrapartes técnicas, las autoridades del nivel político ratificaron la relación entre migración y trabajo como único enfoque de las migraciones andinas.

La reactivación del CAAM necesitó posicionar una agenda que se sostenga en un escenario de discrepancia. Para ello, la CAN solicitó a la OIM un estudio sobre la implementación de las Decisiones andinas en los ámbitos nacionales de sus países miembros, con la intención de identificar los puntos de convergencia entre las normativas migratorias heterogéneas. En 2013 este Comité se propuso avanzar sobre planes trianuales elaborados con la participación de la sociedad civil; sin embargo, estos planes tampoco llegaron a implementarse.

Entre 2011 y 2015 el CAAM ensayó varias alternativas para lograr avances en materia migratoria, logrando la aprobación de reglamentos a las Decisiones sobre el Instrumento Andino de Migraciones, de Seguridad Social y de Asistencia Consular. También se implementó el Sistema Andino de Intercambio de Información Migratoria.

La agenda migratoria andina se delimitó con base en el estudio de la OIM sobre la implementación de la normativa andina y sobre la intención de los países miembros de caminar hacia la convergencia normativa regional, que implicaba equiparar al Acuerdo de Residencia de Mercosur. Esta definición más específica de la agenda migratoria, también atendía a los pedidos realizados en los Foros Migratorios Andinos. En consecuencia, el producto de dicha consultoría buscaba trascender la obtención de residencia y recoger la normativa comunitaria sobre la migración laboral.

Montenegro (2017) señala que los países de Mercosur encontraron una ventana de oportunidad para concertar políticas regionales novedosas que pudieran relanzar el mecanismo regional, reconciliando un proceso de gestión migratoria fragmentada que había experimentado antes, especialmente sobre la migración laboral. Por esta razón, el referido Acuerdo no incorpora temas laborales. Sobre esta experiencia del Mercosur, la CAN adoptó la convergencia normativa regional como posibilidad para avanzar en su agenda migratoria.

La diversificación de la cooperación técnica también contribuyó al desarrollo de la gobernanza migratoria sudamericana. La CAN volvió a cooperar con la OIM y con la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM). Además, las relaciones con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Mercosur también contribuyeron con nuevas lógicas al modelo andino.

Esta multiplicidad de organismos regionales activos sobre migraciones fue positiva para la CAN ya que, según Carlos Nieto (entrevista con la autora, videoconferencia, 22 de junio de 2022), experto en migraciones de la CAN, señaló que los mismos actores gubernamentales participaban en el CAAM y en la Conferencia Sudamericana de Migraciones, lo cual facilitó identificar los puntos de convergencia sobre los cuales se podría avanzar en la agenda andina. De hecho, los FAM se llevaban a cabo en fechas cercanas a las reuniones de la Conferencia Sudamericana de Migraciones para aprovechar la coyuntura.

Aún con ello, lograr la convergencia de los países miembros no fue un trabajo sencillo. Existían dos visiones disímiles sobre la gestión migratoria. Bolivia y Ecuador se alineaban con un EMA que garantice integralmente los derechos humanos; mientras que Colombia y Perú tenían visiones securitarias de la migración. Según Giusiano (2011, 3), Bolivia promovía la diplomacia de los pueblos, basada en los principios de relacionalidad, complementariedad y reciprocidad de la cosmovisión andina, lo cual implicaba reforzar el sentido de comunidad, integrando a los migrantes a la sociedad boliviana. Ecuador también mostró apertura a la ciudadanía universal, facilitando la aplicación de los principios de libre movilidad, aunque Zepeda y Egas (2010) señalan que esta era una posición gubernamental, pues la población tenía reserva sobre la migración peruana y colombiana, mostrando preferencia por la migración estadounidense y europea.

Para enfrentar la emigración de colombianos hacia otros países de la región, Colombia promovía la interdependencia limitada con sus países vecinos. Buscó a Ecuador y Cuba como mediadores de su proceso de pacificación interna, aunque esto no significó suscribir políticas de libre movilidad, según apuntan Galeano, Badillo y Rodríguez (2019). Colombia mantuvo una visión securitaria, previo a las negociaciones de paz. Perú también apostó al multilateralismo dependiente, según Olana y Martínez (2010), motivado por la relevancia comercial con el bloque andino, lo cual permitió la suscripción de varias Decisiones Andinas, aunque siempre incluyendo la salvedad del respeto por la normativa interna de cada país miembro. En este escenario, Perú fue conservador en sus asuntos migratorios, anteponiendo su normativa interna y posponiendo la implementación de las Decisiones de avanzada.

Negociación del Estatuto Migratorio Andino

Para comenzar con la construcción del instrumento andino de migraciones en 2013, la CAN solicitó a la OIM redirigir el objeto de la consultoría en curso, transitando del estudio de la implementación de la normativa andina en los países miembros, hacia la construcción del instrumento andino de migración, con miras a la convergencia regional migratoria. En el

último Foro Andino de Migraciones realizado en 2013, se presentó el producto de la Consultoría de la OIM denominado “Bases del Estatuto Migratorio Andino”, que fue la génesis del Estatuto Migratorio Andino. Los Consejos Consultivos Empresariales y Laborales no aparecen activamente en este periodo, aunque son los mecanismos formales de participación de la sociedad civil en la integración andina.

Hasta este minuto, la voz de los actores no gubernamentales que participaron de la agenda andina de migraciones había contribuido tangencialmente a redireccionar las prioridades de la CAN. En el periodo comprendido entre 2011 y 2015 la agenda migratoria andina obtuvo resultados conservadores debido a la imposibilidad de obtener acuerdos en el nivel político, especialmente sobre los temas planteados desde un enfoque de derechos humanos y alineados al regionalismo social. Sin embargo, la posibilidad de generar un EMA abrió la puerta a la incorporación de este enfoque. Los FAM fueron el amplificador de la necesidad de los actores societales de que las migraciones sean atendidas desde una perspectiva humanitaria e integral, superando la emisión de Decisiones y Reglamentos específicos alrededor de la migración laboral.

Sin embargo, las negociaciones sobre el EMA avanzaron poco hasta 2018. Entre 2014 y 2015 se produjo la reingeniería de la CAN, lo cual provocó la suspensión de las reuniones del CAM y, en 2016, las negociaciones se retomaron sobre el consenso entre los países para incluir los asuntos laborales en el EMA, aunque al final de ese año quedó claro que existían demasiadas salvedades para continuar trabajando sobre el primer borrador propuesto en la consultoría de la OIM. La migración laboral, la inclusión de los residentes extracomunitarios y la falta de homologación en la terminología fueron asuntos de discrepancia entre los países. Hasta ese momento, los países no pudieron llegar a una misma visión del EMA, apegados a sus propias lógicas internas sobre las migraciones.

En 2018 cuando se produjo el incremento del flujo migratorio venezolano en los países de la región sudamericana, varias instancias de cooperación regional tomaron una posición proactiva para enfrentar la situación. La CAN retomó el impulso a su Sistema Estadístico de la Tarjeta Andina de Migración, creado con la Decisión 750 en 2011, con la intención de contribuir al intercambio de información para enfrentar la crisis migratoria; esta medida tuvo acogida en otros foros regionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso de Quito de 2018. Como resultado,¹³ países sudamericanos suscribieron el intercambio de información migratoria y a la atención de emergencia para los migrantes. Más de cinco millones de venezolanos salieron de su país y se internaron en toda Suramérica, especialmente, en Colombia, Ecuador y Perú, en búsqueda de protección internacional.

Este evento desbordó la capacidad de respuesta individual de los países y, eventualmente, desarrollaron acciones conjuntas para atender al flujo mixto de migrantes y refugiados venezolanos. Nieto (entrevista con la autora, videoconferencia, 22 de junio de 2022) señala que durante el pico de la crisis y en lo subsiguiente, no se registraron muertes por gestión del flujo migratorio y que, en medida de los recursos disponibles de cada país, se brindó asistencia en salud, educación y otros servicios a los migrantes y sus familias. Dávalos (entrevista

con la autora, videoconferencia, 27 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista con la autora, videoconferencia, 26 de julio de 2022) señalaron que los países han protegido los derechos de los migrantes y que, las organizaciones de la sociedad civil siguen contribuyendo para luchar contra la xenofobia y para apoyar el proceso de inserción de la diáspora venezolana en las sociedades de acogida.

En el mediano plazo, este fenómeno produjo convergencia en la gestión del flujo migratorio venezolano entre los países de la región andina; también contribuyó la convergencia de las políticas migratorias entre Ecuador, Colombia y Perú. Esto, consecuentemente, se proyectó en las negociaciones del EMA, donde quedó demostrado que los países podían encontrar un punto intermedio entre la perspectiva securitaria y la de protección integral de derechos. De hecho, sobre esta experiencia, reconocieron la necesidad de incorporar el enfoque de garantía de derechos en el Estatuto Migratorio Andino.

Desde 2019, bajo el liderazgo de Perú y la Secretaría General de la CAN se propuso un nuevo borrador del EMA. En este manuscrito se excluyó la residencia de los ciudadanos extracomunitarios, el pasaporte andino y los temas laborales, también se ajustó la terminología, de forma que sea compatible con la legislación interna de los países miembros. La sensibilidad de los actores que promovieron el nuevo borrador se basó en la participación de los países miembros en la Conferencia Sudamericana de Migraciones y en el Proceso de Quito, depurando los asuntos de discrepancia y manteniendo los asuntos de interés común.

También se modificó el proceso de negociación del borrador final del EMA. Las representaciones técnicas debían consultar con su nivel político, previo al avance y aprobación de las negociaciones. Los delegados al CAAM de todos los países solicitaron, en algún punto, autorización a sus cancillerías para aprobar asuntos como el procedimiento para la solicitud de residencia temporal, los requisitos para la residencia permanente o el impacto del EMA en los flujos migratorios.

Estos mecanismos destrabaron las negociaciones, aunque otros asuntos requirieron mayor atención. Acordar el tiempo de permanencia de los residentes temporales requirió conciliar posiciones disímiles, de entre uno y tres años, definiendo “hasta dos años” como plazo. La periodicidad, homologación de información migratoria y su método de intercambio también tuvo varios enfoques, decidiendo finalmente desarrollar el modelo propuesto por Colombia.

El EMA no adoptó un enfoque que reconoce los derechos a la no discriminación, al trato nacional, a la no criminalización, a la reunificación familiar, a la educación, al sufragio en el ámbito local, a la transferencia de remisas y a cumplir con sus deberes y obligaciones. El residente andino tiene los mismos derechos que los nacionales del país de recepción y puede circular por el territorio subregional si cumple con las disposiciones del país de tránsito o destino.

Tras ocho años de negociaciones y nueve borradores, el EMA fue aprobado por los miembros del CAAM y, posteriormente, se convirtió en la Decisión 878 del 12 mayo de 2021. Este Estatuto tuvo un proceso de difusión *bottom-up* en el largo plazo. El enfoque de

protección integral de derechos, planteado en los Foros Migratorios Andinos por parte de la sociedad civil entre 2008 y 2015, fue incorporado en el EMA de 2021. Los actores no gubernamentales incidieron en la agenda migratoria andina, posicionando un enfoque de derechos, mucho más amplio del que adoptaron históricamente en el bloque andino.

De igual manera, Martínez y Stag (2006, 104) plantearon que Sudamérica es una región donde las migraciones se basan en el multilateralismo, siendo el Mercosur y la CAN organismos que procuran generar una gobernabilidad regional migratoria. Por ello, el Acuerdo de Residencia del Mercosur y el EMA de la CAN se complementan en beneficio del migrante regular, contribuyendo también con la gobernanza global alineada al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

Limitaciones de la convergencia en la gestión migratoria

Si bien la CAN consiguió su objetivo de lograr la convergencia normativa migratoria con Mercosur, lo cierto es que el fenómeno regional migratorio es mucho más extenso que un acuerdo de residencia intracomunitario. La crisis migratoria de venezolanos en Sudamérica, especialmente, en países de la CAN, evidenció que las capacidades individuales no son suficientes para atender a la población en condición de refugio y que, regionalmente se necesitó mayor esfuerzo para insertar y atender a la población migrante. Además, la pandemia por Covid-19 produjo una contracción en las economías andinas difícil de superar, donde solamente Colombia ha podido retomar el crecimiento, según datos del Banco Mundial. Producto de esta crisis, un segmento de la población andina ha emigrado a terceros destinos como recurso para solventar sus necesidades y la de sus familias. En este contexto, es trascendental problematizar las limitaciones del EMA para aportar a la construcción de una agenda regional más integral.

En primer lugar, es importante señalar que la exclusión de la migración laboral del EMA se produjo para darle viabilidad al acuerdo regional. Esto, aunque los asuntos migratorios en la CAN se desarrollaron para proteger al migrante laboral y los FAM identificaron la necesidad de avanzar en este tipo de migración. La CAN cuenta con un marco regional para incentivar la migración de mano de obra calificada, vinculada con un trabajo formal e industrial, generando también normativa sobre la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo, contribuyendo a la obtención del mercado común andino.

Se esperaba que la normativa andina entrara a la convergencia entre las regulaciones internas de migración laboral de cada país miembro de la CAN, pero no haber tenido un proceso local de construcción previo a la aprobación regional ha dificultado la implementación de este marco normativo en la legislación nacional. Aunque la normativa andina se desarrolló en el marco del Convenio tripartito Simón Rodríguez, donde gobiernos, empresarios y sindicatos acordaron dinamizar la migración laboral; el proceso de reingeniería de la CAN iniciado en 2011, y actualmente en curso, dificulta el acompañamiento de la implementación. Durante las negociaciones del EMA los países atendieron sus propias dinámicas políticas, sacrificando avanzar en el proyecto regional de migración laboral.

Aunque los flujos migratorios de 2018 mostraron la necesidad de un proyecto regional migratorio, la soberanía nacional y las fronteras son una clara frontera para el avance de una construcción comunitaria. De hecho, Ramírez (2018), Baribieri (2020) y Brumat (2021) coinciden en que la gestión de este fenómeno estuvo marcada por la aplicación de políticas de seguridad y control, inclusive en países como Ecuador, donde se había reconocido la ciudadanía universal, pero cambió su política migratoria. Pese a la convergencia normativa regional, ni el Estatuto Migratorio Andino, ni el Acuerdo de Residencia del Mercosur atienden a las personas en condición de refugio o migración irregular.

La migración andina se enmarca en la residencia, la gestión migratoria laboral y el turismo, entendidas como consecuencia de la integración alrededor del mercado común; no existe un proyecto migratorio al estilo europeo del espacio Schengen, mucho menos se encuentran avances sobre la ciudadanía universal y la libre movilidad. El proceso de difusión del EMA expresa las limitaciones de los países para generar un marco migratorio común en un contexto de divergencia político-normativo y debilidad institucional. El pasaporte andino, que es un proyecto subregional, al igual que la Tarjeta Andina de Migraciones son la fuente de información migratoria subregional, aunque se gestiona individualmente por cada país, permaneciendo en los niveles de registro y control migratorio.

El intercambio de información sobre el flujo de personas aplicado en 2019, en 2024 ha evolucionado en el Banco Andino de Datos (BAD), sin embargo, esto mismo no se produjo en otros temas como la asistencia en salud, educación, inserción laboral o social. Como apunta Nieto (entrevista con la autora, videoconferencia, 22 de junio de 2022), los países enfrentan limitaciones para atender integralmente las necesidades de la población migrante. Si bien algunos países adoptaron medidas temporales como los Permisos Especiales de Permanencia (PEP), lo cierto es que el EMA no adopta medidas concretas que faciliten la obtención de residencia y asistencia integral a la población en condición de refugio. Por otro lado, se conoce que sobre el costo o gratuidad del trámite de residencia también existió falta de acuerdo, por lo que cada país ha fijado su propia tarifa; en consecuencia, el EMA expresa un modelo migratorio de inclusión diferenciada, donde los recursos monetarios son un factor completamente relevante para regularizar la residencia.

Aunque el EMA ya entró en vigor, aún no existe un reglamento andino y no se han discutido las acciones necesarias para homologar e implementar los principios reconocidos en el EMA al interno de cada país. Además, la agenda migratoria de la CAN se encuentra nuevamente en reconfiguración. Especialistas como Dávalos (entrevista con la autora, videoconferencia, 27 de junio de 2022) y Espíndola (entrevista con la autora, videoconferencia, 26 de julio de 2022) coinciden en que la migración estacional podría ser una alternativa razonable para combatir el fenómeno de la emigración irregular de ciudadanos andinos hacia países desarrollados. Este tipo de migración es mucho menos exigente sobre la cualificación de la mano de obra y se delimita a un específico marco espacio temporal, pudiendo generar acuerdo sobre las condiciones de ida y retorno de los trabajadores. Sin embargo, no es un asunto suficientemente discutido en el nivel subregional.

El EMA tampoco avanzó sobre la cooperación y asistencia consular andina, pese a contar con la Decisión 548 de 2003 que faculta a las representaciones consulares para cooperar en la atención de emergencias consulares y migratorias de los ciudadanos andinos en terceros países. Lo mismo sucede con la lucha contra la trata de personas, que al momento no cuenta con una hoja de ruta definida, a pesar de la propuesta realizada por el Parlamento Andino sobre un Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas en 2013. Todavía se espera que acciones aisladas atiendan tangencialmente este fenómeno, pues en 2024 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores reconoció que la acción conjunta de los países miembro en frontera, en inteligencia y la lucha contra la delincuencia organizada podría enfrentar la trata de personas.

Conclusiones

La gobernanza migratoria andina se construyó desde los años 90, ya que previamente los procesos migratorios intrarregionales eran poco significativos para la integración. Hasta aquellos años, no hubo desarrollo de normativa andina migratoria. La aparición del SAI reflejó un nuevo objetivo de integración alrededor de la apertura de mercado, demandando explorar la relación entre migración y comercio, lo cual generó varios documentos regulatorios en materia de migración laboral.

Durante los años 2000, actores de la sociedad civil levantaron la necesidad de ampliar el enfoque de las migraciones andinas, identificando la necesidad de garantizar la protección de los derechos del migrante. En esa época también se generaron los Foros Andinos de Migraciones, donde se reforzó la necesidad de garantizar la protección de los derechos humanos y, aunque tuvo eco en los ámbitos declarativos de la integración andina como la Carta Social Andina y algunas declaraciones presidenciales de la época, no se implementaron. Tampoco ocurrió la diversificación del enfoque sobre la agenda migratoria.

El proceso de reingeniería de la CAN en la década del 2010 contribuyó al estancamiento del cambio del enfoque en migraciones, especialmente porque el objetivo era delimitar el proyecto andino alrededor de la integración económica. Esto se expresó en la paralización de reuniones del CAAM hasta 2016, así como en los varios ensayos de agendas y enfoques sobre el EMA que no tuvieron respaldo en el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

La crisis migratoria venezolana de 2018 contribuyó a la unificación de criterios alrededor del humanitarismo y la necesidad de promover migraciones seguras y ordenadas, lo que permitió avanzar con el Estatuto Migratorio Andino. La identificación de asuntos comunes en otros foros regionales de migración, la depuración de temas sin consenso y el modelo de gestión entre los niveles técnico y político también contribuyeron. El Estatuto Migratorio Andino aprobado en 2021 tuvo un proceso de difusión “bottom-up” de largo plazo, donde se incorporó un enfoque de derechos humanos sobre las migraciones, aunque claramente

delimitado por los márgenes de la convergencia normativa regional con el Acuerdo de Residencia del Mercosur alrededor de la residencia.

Así, el Estatuto Migratorio Andino reconoce la garantía de derechos para los migrantes y sus familias residentes en los países de la región andina, recogiendo las iniciativas ciudadanas impulsadas en la década del 2000. La sociedad civil pudo incidir en la configuración de la agenda migratoria andina en el largo plazo; sin embargo, esto no significó que hubo una apertura total a las posiciones más disruptivas. En el proceso de negociación se excluyeron varios temas de disenso entre los países, como la migración laboral, la cooperación y la asistencia consular. El EMA reconoce condiciones para una migración regular y ordenada, pero a su vez, desconoce condiciones que inciden en el fenómeno migratorio regional, como el aumento de la pobreza, los flujos migratorios irregulares y la emigración.

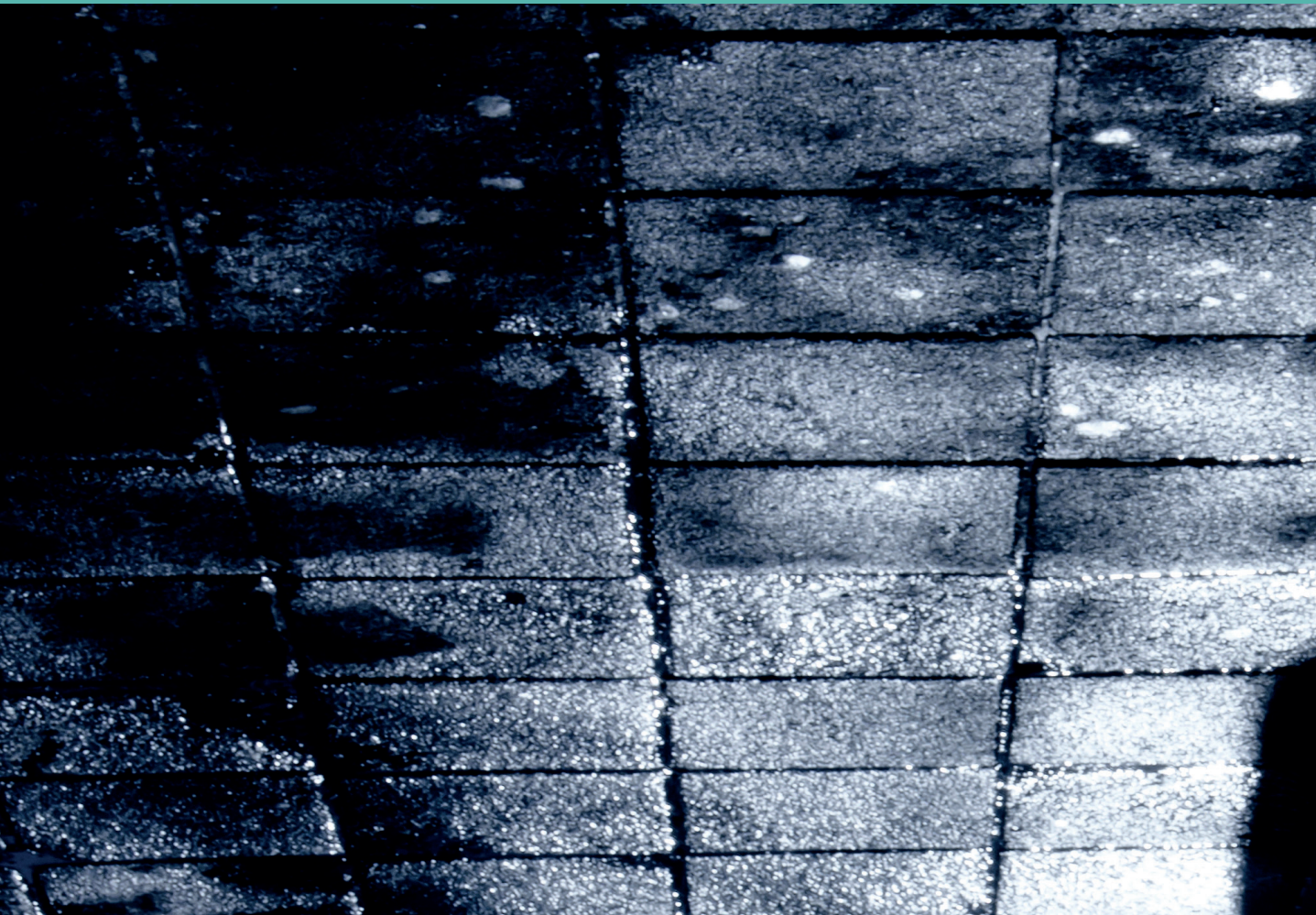
La sola convergencia normativa no es suficiente para consolidar un proyecto de gobernanza regional que gestione los asuntos vinculados al fenómeno migratorio actual. Un proyecto regional migratorio enfrenta el desafío de superar lo discursivo, debe implementar plenamente el ejercicio de los principios reconocidos en el EMA. Si bien Sudamérica y la región andina cuentan con un marco regulatorio alineado al proyecto global de migración ordenada y segura, lo cierto es que la CAN necesita ampliar su agenda para enfrentar los problemas comunes de trata de personas, el flujo irregular de migrantes y la emigración. Además, debe retomar el diálogo con los actores societales podría ser un camino interesante. Por ello, es preciso rediscutir el enfoque de las migraciones en la CAN para acordar un proyecto que resuelva los problemas comunes, atendiendo al migrante andino más allá del registro migratorio, la residencia y el turismo, al tiempo que se desarrollen estrategias de salud, educación e inserción del migrante que permitan materializar la garantía de los derechos reconocidos en el EMA y la demás normativa andina.

Bibliografía

- Alfonso, Adriana. 2012. *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Araujo, Lorena, y María Mercedes Eguiguren. 2009. “La Gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”. *Andinamigrante* 3: 2-10. <http://hdl.handle.net/10469/197>
- Briceño, José. 2021. “Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años”. *Comentario Internacional* 20: 13-56. doi.org/10.32719/26312549.2020.20.1.2
- Brumat, Leiza. 2021. “Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia”. *Análisis Carolina*.
- Casar, María Amparo, y Claudia Maldonado. 2008. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública 7: 1-20. <http://hdl.handle.net/11651/815>

- Correa da Silva, Waldimeiry. 2021. “Movilidad internacional y el mercadeo de la migración segura a través de la teoría crítica de las relaciones internacionales”. *Revista Española de Derecho Internacional* 73(2): 53-68.
- Galeano, Héctor, Reynell Badillo y Mateo Rodríguez. 2019. “Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018”. *OASIS* 29: 57-79.
doi.org/10.18601/16577558.n29.04
- Gissi Barbieri, Jacques Ramírez Gallegos, María del Pilar Ospina Grajales, Bárbara Pincowsca Cardoso Campos y Sebastián Apolo Alvis. 2020. “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú”. *Diálogo Andino* 63: 219-233.
doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219
- Giusiano, Juan Emilio. 2011. “Revolución de los Pueblos Originarios en Bolivia: “el nacimiento de una nueva Política Exterior””, <http://surl.li/tjikgh>
- Hettne, Björn, y Fredrik Söderbaum. 2002. “Theorising the rise of regions”. En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 33-47. Londres: Routledge/Warwick.
- Mármora, Lelio. 2010. “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur.” *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.
- Martínez, Jorge, y María Fernanda Stag. 2006. “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana”. *Papeles de Población*. 12(48): 77-106.
<http://surl.li/fymhwu>
- Montenegro, Adriana. 2017. “A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul”. *Revista de administração pública* 52(2): 303-320.
- Navarrete Yáñez, Bernardo, y Pamela Figueroa Rubio. 2013. “Los problemas de la implementación *Top-Down* a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana”. *DAAPGE* 13 (20): 81-109.
- Neira Orejuela, Fernando. 2009. “Procesos migratorios y remesas en la Comunidad Andina”. En *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, editado por Manuel Ángel Castillo García, Rodolfo Cruz Piñeiro, Jorge Santibáñez Romellón y Carolina Rosas Mújica, 395-420. México: El Colegio de México.
doi.org/10.2307/j.ctv3dnp14.15
- Neira Orejuela, Fernando. 2015. “Las políticas migratorias en la Comunidad Andina, un balance de su situación actual”. *Politeja* 12 (38): 223-242.
doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.38.16
- Olana, Aldo, y Andrea Martínez. 2010. “Perú y el multilateralismo dependiente”. *Comentario Internacional* 9: 62-70. <http://surl.li/dzlnab>
- Osorio, Cecilia, y José Miguel Vergara. 2016. “La difusión de políticas públicas. Estado del Arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”. *Revista de Ciencias Políticas* 54 (2): 235-254. doi.org/10.5354/0716-1077.2017.44806

- Porto de Oliveira, Osmany. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting. Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Londres: Palgrave Macmillan. doi.org/10.1007/978-3-319-43337-0
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2018. “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in) humano””. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 23: 10-28. doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3745
- Repetto, Fabián, y Fernanda Potenza. 2021. “Coordinación y la coherencia institucional y con actores no estatales y participación ciudadana”. En *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*, coordinado por Simone Cecchini, Raúl Holz y Humberto Soto de la Rosa, 57-86. Santiago: CEPAL. <http://surl.li/jskgei>
- Zepeda, Beatriz, y María Gabriela Egas. 2010. “La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas”. *Revista mexicana de política exterior* 93: 95-134.



Estudios Globales

Geopolítica de las cadenas de suministro y la securización de China: ¿la epifanía de una globalización económica limitada?

Geopolitics of supply chains and China's securitization: Is this the epiphany of limited economic globalization?

Mónica Vergara¹

Recibido: 19 de junio de 2023

Aceptado: 19 de diciembre de 2023

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: el documento plantea una aproximación a los principales desafíos y vulnerabilidades de la globalización liberal a raíz de las tensiones que ha generado el protagonismo chino en sectores estratégicos y el relativo proceso de desacoplamiento emprendido por potencias occidentales. **Objetivo:** el objetivo es entender cómo y por qué las cadenas globales de suministro, particularmente de los semiconductores, se han convertido en el nuevo campo de batalla geopolítica entre potencias occidentales y China. **Metodología:** el análisis se sustenta en una sistemática revisión documental de diversas fuentes que abordan los riesgos actuales de las cadenas de suministro globales para el desarrollo de tecnologías claves en la competencia entre las grandes potencias. **Conclusiones:** el artículo concluye que la geopolítica de las cadenas globales de suministro y la securización de China evidencian un sistema de globalización económica agotado en proceso de transformación que parece ya no responder a los intereses de las potencias occidentales.

Palabras clave: Geopolítica; securización; cadenas de suministro; China; Estados Unidos; Globalización

Abstract

Introduction: This document offers an approach to the primary challenges and vulnerabilities of liberal globalization, stemming from the tensions generated by China's growing influence in strategic sectors and the relative decoupling process undertaken by Western powers. **Objective:** The objective is to understand how and why global supply chains, particularly those related to semiconductors, have emerged as the new geopolitical battleground between Western powers and China. **Methodology:** The analysis is based on a systematic review of various sources that address the current risks facing global supply chains for the development of key technologies in the competition between major powers. **Conclusions:** The article concludes that the geopolitics of global supply chains and the securitization of China reveal an exhausted economic globalization system undergoing transformation, which no longer appears to serve the interests of Western powers.

Keywords: Geopolitics; securitization; supply chains; China; The United States; globalization

¹ Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Esmeraldas (PUCESE), Ecuador, monica.vergara@pucese.edu.ec, orcid.org/0000-0002-3693-197X

Introducción

El comercio ha sido históricamente un elemento fundamental para el desarrollo de los países, pero también ha sido un tema de disputa y un arma para el despliegue de poder de aquellos que logran controlar espacios estratégicos, tanto para el suministro de las materias primas, como para la producción y la comercialización de bienes y servicios. En este sentido, la geoeconomía y también la geopolítica han permitido entender cómo el dominio de espacios geográficos asegura el poder económico de los países y, por ende, su influencia política en el sistema internacional.

A partir de la guerra comercial entre China y Estados Unidos, muchos de los pilares del liberalismo económico y del modelo de globalización económica actual, como la economía de mercado, la libre movilidad de los factores, la deslocalización de las empresas, la fragmentación productiva y la interdependencia comenzaron a ser cuestionados. Con la pandemia del Covid-19, surgieron otros cuestionamientos, como las vulnerabilidades de las cadenas globales productivas, de las cadenas globales de suministro y la enorme dependencia que el mundo ha desarrollado de China en términos económicos. El conflicto entre Rusia y Ucrania vino a agudizar el problema, en especial para la Unión Europea (UE), cuyos niveles de dependencia en los suministros chinos han despertado serios temores en los gobiernos. Mientras que, para Estados Unidos, si bien la identificación de China como competencia económica no es una novedad, el desarrollo de tecnologías y el control de las cadenas de suministro por parte del gigante asiático en sectores estratégicos han obligado a Washington a repensar los beneficios de la globalización económica, que tanto impulsó durante décadas, lanzando una agenda de securización de China y una campaña global para el desacoplamiento económico.

Desde la perspectiva metodológica este análisis combina la geopolítica y la Economía Política Internacional como marcos amplios disciplinarios, enfocándose en el concepto de securización de la geopolítica crítica. Los datos y la interpretación se construyen a partir de un sistemático análisis documental centrado en la crisis de los semiconductores como caso emblemático para comprender las dinámicas de poder y las estrategias geopolíticas en el contexto de las cadenas globales de suministro y el desarrollo tecnológico, con un enfoque particular en el papel de China y las respuestas de los países occidentales ante este desafío.

Los resultados permiten dar cuenta de cómo la geopolítica del comercio internacional y la securización de China de parte de actores occidentales, a través del discurso de “amenaza”, se sustenta en la crisis y en los resultados de su propia filosofía sobre lo que, paradójicamente, a finales del siglo XX fueron las ventajas de la globalización y la economía de mercado.

El documento inicia con una aproximación a las categorías de interdependencia, geopolítica y seguridad que permiten construir un marco conceptual para entender el comportamiento de los actores globales frente al posicionamiento chino en el sistema económico global. Seguido de esto, se destacan algunos de los principales desafíos y vulnerabilidades en las cadenas globales de suministro y el rol de China como un punto de inflexión, evidenciado

especialmente desde la pandemia del Covid-19. Un tercer aspecto que se aborda es el papel crucial de los semiconductores en la geopolitización de las cadenas globales de suministro, siendo este un caso ilustrativo de las tensiones que ha generado el protagonismo chino y uno de los que ha llevado a la necesidad de construir un discurso de amenaza sobre este actor. Por último, y vinculado al punto anterior, el documento revisa el proceso de securización que se ha constituido en las dos principales potencias occidentales con el objetivo de promover el desacoplamiento de China y cómo esto revela una especie de limitación para el modelo de globalización económica actual.

Entre la interdependencia, la geopolítica y la seguridad

El ascenso de China como nuevo centro de poder económico o como la “fábrica del mundo” es considerado como una amenaza geopolítica para el orden internacional liberal, específicamente para la hegemonía de Estados Unidos. Sin embargo, esta percepción sobre China ha variado en el tiempo. Desde la década de los 70, Estados Unidos y China lograron establecer una relación política de intereses comunes frente a las ambiciones de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), aun cuando sus principios y valores diferían ampliamente.

Con el fin de la Guerra Fría, analistas como Francis Fukuyama (1992) pensaron en “el fin de la historia” y con ello el triunfo de los supuestos liberales y la hegemonía irrefutable de Estados Unidos. Asimismo, se proclamaban las doctrinas expansionistas de la “paz democrática”, para garantizar estabilidad en el sistema internacional; todo esto fundamentado en el andamiaje de la economía de mercado. Ante estos acontecimientos, la geopolítica tomaba otro significado y la realidad internacional comenzaba a interpretarse mejor desde la geo-economía.

Si bien una relación armoniosa entre países socialistas y democracias liberales parecía imposible ante la fuerte ideologización que marcaba la política global, China logró posicionarse como un socio pacífico y altamente pragmático. En relación con este punto, Keohane y Nye (1988) sostienen que los países con sistemas no democráticos (en términos liberales) evitan el uso de la fuerza cuando se trata de objetivos económicos, sobre todo si la coerción no representa algún tipo de eficacia en la persecución de sus objetivos.

En este sentido, la interdependencia compleja permitió por un tiempo explicar el comportamiento de los actores y, sobre todo, las relaciones de China con las potencias occidentales. No obstante, hoy en día asistimos a un retorno de la geopolítica como mecanismo teórico y práctico en el comportamiento de los actores globales. La geopolítica, tanto desde su enfoque realista como desde la versión crítica, permite considerar aspectos más complejos que se presentan en las relaciones de estas dos potencias y pone en tensión los supuestos de la interdependencia compleja a partir de la designación de China como amenaza; percepción que se ha empezado a tejer desde los espacios económicos. Esto implica que la producción, el comercio y la seguridad vuelven a converger como espacios de disputas.

En términos geopolíticos, “lo que marca la importancia o la gravedad de un conflicto es la importancia de la apuesta que representa el territorio para los protagonistas” (Giblin 2016, 8). En el caso particular del conflicto de intereses entre China y potencias como Estados Unidos y la UE destacan la ubicación de centros de producción y el control de insumos, así como el control de cadenas de suministro que no son ajenas a la geografía. Por lo tanto, responden al enfoque clásico del territorio y del Estado como actores principales. El sistema liberal que arroja la política estadounidense conlleva profundas contradicciones entre la libre movilidad de factores y a la seguridad nacional. Buzan, Waever y de Wilde (1998) sostienen que ya desde los 70 Estados Unidos empezaba a sentirse incómodo con la interdependencia económica y su debilitada hegemonía, algo que parece más evidente ahora en sus relaciones con China.

Como sostiene Christopher Layne (2018), el creciente poder económico de China y lo que apuntaba a un declive del poder económico de Estados Unidos era demasiado obvio como para ignorarlo; pero más allá del crecimiento económico, existen otras preocupaciones de parte de Washington, por ejemplo, los avances tecnológicos y el control de eslabones estratégicos de la cadena de suministro por parte del gigante asiático; así como el creciente liderazgo chino en zonas estratégicas para Estados Unidos, entre ellas América Latina. No obstante, la percepción de amenazas geopolíticas también subyace en los discursos, en cuyo caso, en el conflicto actual no pueden pasarse por alto las formas como se construyen “los enemigos comunes” desde la manipulación de las identidades. El discurso occidental sobre “socios confiables”, “cadenas de suministro débiles”, “amenaza a la democracia”, entre otros, construyen y deconstruyen percepciones sobre el otro (China), logrando posicionar una amenaza nacional como real. El discurso es un elemento fundamental en la geopolítica, ya que permite legitimar la amenaza externa, pues “el Otro proporciona el eje sobre el cual se construyen las actividades e identidades políticas aceptables e inaceptables” (Dalby 1988, 422).

Por otra parte, O’Tuathail y Agnew (1992, 193-195) indican que el estudio de la geopolítica implica entender la “especialización” de la política internacional, incluso a través de la contradicción que significa despojar a los objetos geopolíticos de su propia realidad geográfica y de las particularidades, para convertirlo en “abstracciones geopolíticas controlables”. Cabrera (2020) señala que entender el origen del discurso y el contexto en el que se constituye este resultan elementos fundamentales dentro de la geopolítica del discurso, por tanto, para el caso de China, resulta crucial entender las circunstancias bajo las cuales el país asiático ha sido representado como un riesgo para el comercio y el suministro global.

Antes estas características del sistema internacional, enfrentamos un resurgimiento de las percepciones de amenaza en torno a la ideología, ahora entrelazada con la producción y el comercio como “espacios” de control. En este punto entran los supuestos de la securización, a través de la cual una amenaza requiere un trato urgente y especial por fuera de la política tradicional. De acuerdo con los supuestos constructivistas, “al haber un agente o actor securizador también habrá un discurso securizante que identifique actores, intereses, describa conductas, señale correctivos y exprese posiciones ideológicas” (Rivera 2012, 45). En esta

medida, los dispositivos del discurso pueden ser analizados desde los supuestos de la geopolítica crítica, la cual permite complementar a la geopolítica clásica e incluso a la Economía Política Internacional, tomando en cuenta que las nuevas realidades y los nuevos desafíos globales ameritan una mirada holística (Cabrera 2017).

Considerando que China ha logrado vincularse de manera cada vez más profunda y exitosa en las cadenas productivas, de suministro y comerciales, siendo un aliado cada vez más necesario a nivel global, la forma más conveniente para Occidente de iniciar un proceso de desacoplamiento de China es a través de un discurso securizante, que permita legitimar la percepción de amenaza. En este sentido, la narrativa que evidenciamos actualmente de gobiernos y *think tanks* occidentales se establece en torno a la necesidad de romper la dependencia en actores “no democráticos” o actores no considerados “amigos”, categorías que ha implementado Washington y la UE para referirse concretamente a China.

Desafíos y vulnerabilidades en las cadenas globales de suministro: China como punto de inflexión

Las cadenas globales de suministro actuales son un producto de la globalización que ha permitido fragmentar cada vez más los procesos productivos y, por ende, ha dado paso a mayor especialización. Sin embargo, su complejidad actual ha elevado los riesgos de fabricantes, empresas y de los propios consumidores, lo cual se hizo más evidente a partir de la pandemia del Covid-19, cuando las cadenas globales de suministro y las cadenas globales de producción se vieron bruscamente interrumpidas ante los cierres de las fronteras, la escasez de fuerza de trabajo, entre otras cosas, produciendo un enorme desabastecimiento y una inflación generalizada (Shteynberg et al. 2022) que ralentizó el sector productivo global y puso en peligro la seguridad de los países. La crisis empeoró en la medida en que China trataba de contener la pandemia con fuertes restricciones a la movilidad frente a un rebrote. La producción se paralizó en varios países por la falta de stock, mientras la demanda de productos, especialmente aquellos con componentes tecnológicos y equipos médicos, experimentaban un aumento significativo.

La crisis también reveló las debilidades intrínsecas de las cadenas de suministro globales y los sistemas de producción adoptados desde mediados del siglo XX. El sistema de *just-in-time*, que busca reducir los inventarios para aumentar la eficiencia, se mostró vulnerable durante la pandemia, afectando a grandes industrias (Page 2023; Shteynberg et al. 2022). Asimismo, las largas cadenas de suministro se han mostrado como un enorme inconveniente frente al encarecimiento de los fletes y las múltiples adversidades logísticas de los puertos, considerando que más del 80% del comercio mundial se mueve por transporte marítimo (OMC 2024). Esta situación evidenció la necesidad de replantear los enfoques actuales y fortalecer la resiliencia de las cadenas de suministro globales.

Un aspecto que despertó preocupación en Occidente fue el dominio de elementos esenciales para el desarrollo tecnológico por parte de pocas empresas y ubicadas principalmente

en Asia. La cadena de suministro de semiconductores y la producción de chips puso en jaque durante y después de la pandemia del Covid-19 a la industria de teléfonos celulares, computadoras, al sector automotriz, entre otras tantas (Leonard, King y Wu 2022). Esta situación ha reforzado las disputas geopolíticas que ya venían en marcha desde hace varios años, en especial entre China y Estados Unidos.

La secretaria general de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) recalca que “[l]as tensiones geopolíticas en curso entre algunas de las principales economías pueden dar lugar a unas confrontaciones comerciales renovadas, con importantes repercusiones para las cadenas de suministro globales” (Grynspan 2022). Resulta importante considerar que la disputa actual dentro de las cadenas globales de suministro radican en tres aspectos fundamentales que están interconectados; primero, el liderazgo (y dependencia) de China en la producción, el comercio y la logística global; segundo, el abrumante desarrollo tecnológico de China que le ha permitido liderar algunos sectores estratégicos para competir con Estados Unidos y Europa; y, tercero, la percepción de amenaza geopolítica que Estados Unidos tiene sobre China.

China logró posicionarse en la economía capitalista a través de su adaptación a las instituciones occidentales, especialmente su ingreso a espacios multilaterales como la Organización Mundial del Comercio en el 2001. Si bien la apuesta de Occidente por China apuntaba, no sólo a una conversión del país asiático a una economía de mercado, sino que “eventualmente se produciría una sociedad más abierta, si no totalmente democrática” (Buzan y Lawson 2020,19). No obstante, la realidad terminó siendo otra; China moldeó el capitalismo a sus propias necesidades y se encuentra hoy propiciando una transformación de la globalización económica (Vadell et al. 2019; Vadell y Staiano 2020; Dussel Peters 2022). A diferencia de lo que ocurrió en la competencia por el poder entre Estados Unidos y la URSS durante la Guerra Fría, China ya compite hoy al mismo nivel en términos económicos y tecnológicos que otras potencias económicas, especialmente con Estados Unidos (Layne 2021).

La economía de China surge en el marco de las instituciones neoliberales y de la economía de mercado, sacando provecho para su propio desarrollo, pero también beneficiando, en gran medida, a los actores no estatales de países occidentales, entre ellos, las empresas multinacionales que consiguieron instalar su producción con costes significativamente bajos en el país asiático, pero que además garantizaron su inserción en el enorme mercado chino (Peñafiel Chang 2021).

En términos de comercio, China ha avanzado a pasos agigantados en el siglo XXI, pasando de tener una participación en el total de exportaciones de bienes del 4% en el año 2000 a una de alrededor del 14% para el año 2023 frente a un 12% y un 8% de Estados Unidos, respectivamente, en ambos periodos; mientras que Alemania se ubicaba en el año 2000 en segundo lugar con un 9% y pasó a ocupar el tercer lugar en 2023 con un 7% de participación (Nicita y Razo 2021; WTO 2024). Esta gran hazaña china se generó en el marco del sistema económico liderado por Estados Unidos y bajo un modelo de globalización liberal, que propició una relación de interdependencia compleja como la describieron Nye y Keohane a finales del siglo pasado.

Cui Shoujun señala que China alcanzó en 2010 el título de mayor fabricante del mundo, con un “29% del valor agregado de fabricación global en 2019 (9%-29%), mientras la participación de EE.UU. venía cayendo del 26% al 18%” (Shoujun 2023, 26). China pasó de ser un líder de exportaciones de bienes intermedios y bienes de capital a ser uno de los más importantes exportadores de alta tecnología, dejando atrás en el año 2020 a Estados Unidos y a la UE (Miller y Wunsch-Vincent 2021).

Además de ser un *hub* clave para la producción, China también tiene un rol determinante en la logística comercial internacional. China cuenta con, al menos, nueve de los más importantes puertos del mundo (World Shipping Council 2019), además de ser el principal fabricante y exportador de contenedores, algo fundamental para el comercio marítimo global. Adicionalmente, China ha invertido en la última década millones de dólares en infraestructura de conectividad en Asia, África, Europa e incluso América Latina a través de la iniciativa de la Franja y la Ruta, lo que le convierte en un actor clave en logística internacional.

Sin embargo, el rol de China en la producción, el comercio y, por supuesto, la logística internacional, se interpretó como un elemento desafiante por parte de potencias occidentales. En principio, la enorme interdependencia (o dependencia) entre (o hacia) las grandes potencias presentó una desventaja en el periodo de reactivación comercial pospandemia por el desequilibrio comercial que se evidenció.

En el año 2022 China sufrió un rebrote de contagios por la variante Omicron del Covid-19, esto significó una política más estricta por parte del gobierno, obstaculizando la movilidad generalizada del país, teniendo un efecto devastador en el transporte de mercancías dentro de China, disminuyendo la capacidad de personal para logística y empeorando la congestión en los principales puertos del país. En esta medida, la situación interna de China generó un efecto dominó en las cadenas de suministro globales, dando cuenta de la enorme dependencia que actualmente tiene el mundo del país asiático.

En consecuencia, la crisis del Covid-19 y el rol de China dio paso al recrudecimiento de un proceso de securización de este actor global, especialmente ligado a la percepción de amenaza, no solo debido a la dependencia que las grandes potencias occidentales desarrollaron en China, sino por la creciente competencia del país asiático frente a Estados Unidos y la UE en sectores sensibles como la tecnología. En este sentido, las relaciones comerciales con China y el posicionamiento de este último en las cadenas de suministro globales han pasado a ser un asunto de seguridad nacional.

El papel crucial de los semiconductores en la geopolitización de las cadenas globales de suministro

La industria de los semiconductores es uno de los eslabones más importantes, pero también más sensibles para el desarrollo tecnológico de punta. Esta industria integra una compleja red de actores que se han especializado en distintas fases del proceso, que incluye el diseño,

la fabricación, el ensamblaje, el proceso de pruebas y el empaquetado. Asimismo, requiere tanto grandes cantidades de capital (por los altos costos en equipos especializados y de infraestructura adecuada), como personal altamente calificado.

En este sentido, la industria de semiconductores resulta una de las más fragmentadas y especializadas. El liderazgo en el diseño y en investigación de microchips ha sido principalmente de empresas estadounidenses y europeas, algunas de las cuales son integradas, es decir, se especializan en todo el proceso de manufactura. No obstante, hay otras que solo se han especializado en un eslabón de la cadena. Por ejemplo, la fundición de microchips está liderada por empresas ubicadas en Asia, especialmente China, Taiwán y Corea del Sur. China, por otra parte, también lidera la participación en el ensamblaje, las pruebas y el empaquetado (SIA 2021; Mohammad, Elomri y Kerbach 2022; Filippo et al. 2022; Mark y Tiff Roberts 2023). Estos últimos procesos, si bien no resultan los más especializados, son igualmente determinantes para el suministro. Como se evidencia, esta fuerte interdependencia entre distintos mercados ha generado mayor sensibilidad a la cadena de suministros, dejando una enorme crisis con las disrupciones provocadas por el Covid-19 y los conflictos geopolíticos entre Estados Unidos y China. No obstante, los riesgos sobre la interdependencia comercial y productiva, así como las sensibilidades de las cadenas de suministro, incluyendo los semiconductores, ya se empezaban a evidenciar mucho antes de la pandemia, especialmente en sectores estratégicos para potencias como China, Estados Unidos y la UE.

En el ámbito del desarrollo tecnológico, China ideó la política del “Made in China 2025” que fue establecida en el año 2015 para garantizar, entre otras cosas, la autosuficiencia y la reducción de la dependencia en el exterior, un objetivo que ha sido parte de su filosofía de desarrollo. Esta política se hizo más necesaria a partir del declive de las relaciones con Estados Unidos bajo el gobierno de Donald Trump, cuando se puso restricciones, entre otras cosas, a las exportaciones de diseños de semiconductores hacia China, trastocando así un eslabón fundamental para el desarrollo de tecnología del país asiático.

Frente a la demanda durante y después de la pandemia del Covid-19 de computadoras, equipos de comunicación, equipos médicos, entre otros, los semiconductores se convirtieron en cuellos de botella de las cadenas de suministro, por la escasez de chips a nivel global. Datos de la Asociación de la Industria de Semiconductores revela que para diciembre del 2021 las ventas globales reflejaron un aumento del 28,3% en comparación con el mismo periodo de 2020; siendo el mercado chino uno de los que mayor aumento mostró, aproximadamente del 27,1% con respecto al 2020 (Semiconductor Industry Association 2022).

En el marco de la geopolítica de las cadenas de suministro globales, Estados Unidos ha buscado frenar el crecimiento de la cuota de participación de China en el mercado tecnológico. Esta política se enfocó especialmente en evitar la fundición por parte de la empresa pública del país asiático, Semiconductor Manufacturing International (SMIC) (Shtraynberg et al. 2022). Precisamente, los semiconductores han sido uno de los elementos que marca una competencia más agresiva entre Beijing y Washington desde el gobierno de Trump.

En el año 2021, a través de la Ley de chips y ciencia, Estados Unidos destinó USD \$52 millones para subsidiar empresas nacionales dedicadas a la fabricación de chips, que a su vez pretende contener a China. El Fact Sheet de la Casa Blanca (The White House 2022) expresa que el gobierno de Biden: “Ha implementado una estrategia industrial para revitalizar la fabricación nacional, crear empleos estadounidenses bien remunerados, fortalecer las cadenas de suministro estadounidenses y acelerar las industrias del futuro”. Un factor adicional a esta percepción de riesgo para la cadena de suministro de semiconductores sería una eventual invasión china a Taiwán, puesto que se trata del país con mayor capacidad instalada y uno de los principales proveedores de semiconductores en el mundo.

Asimismo, la presión de las restricciones estadounidenses hacia Países Bajos y Japón han sido estrategias clave para restringir el suministro a China (Deutsch et al. 2022; ASML 2023; Koc, King y Baazil 2024). La empresa neerlandesa ASML, una de las más importantes en la fabricación de equipos de litografía utilizados en la producción de semiconductores, desde 2023 redujo al máximo las exportaciones hacia China de componentes esenciales, como unidades de procesamiento gráfico y herramientas utilizadas en la fabricación de chips.

Estas medidas han obligado a China a acelerar la política de autosuficiencia para hacer frente a la escasez o, al menos, ha repensado sus cadenas de suministros, con el fin de mantener el ritmo de desarrollo tecnológico, automotriz y energético, considerando que el desarrollo de 5G, los vehículos eléctricos y los paneles solares se han convertido en ejes claves para el posicionamiento global del país asiático (García-Herrero y Weil 2022). Datos publicados indican que China pasó de contar con 1300 empresas dedicadas a la industria de semiconductores registradas en 2011 a tener más 22000 en 2020 (Hawkins 2023). Además, China ha destinado varios fondos desde el año 2014 para el desarrollo de esta industria (García-Herrero y Weil 2022; Wei 2021).

El Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China publicó en 2022 en su página web una réplica señalando, entre otras cosas, que Estados Unidos busca dominar las cadenas de suministro y las cadenas de valor, además de convertir los problemas económicos en armas políticas e ideológicas, obligando a las regiones a tomar posición contra China (MFA 2022). Para China, los límites del modelo de globalización económica neoliberal también están tocando a su puerta: el gigante asiático ha empezado a replegarse y comienza a asegurar sus cadenas de suministro también, considerando los riesgos de las sanciones occidentales, pero particularmente de Estados Unidos. Estos riesgos se han hecho más latentes frente a la Guerra Rusia-Ucrania.

De la misma forma, la UE también ha promovido un ambicioso plan por aumentar la fabricación de semiconductores, con una meta de alcanzar el 20% de la producción global para el 2030 (para 2024 la participación de la UE es de apenas el 9%). Para ello, Europa también fijó la Ley Europea de Chips con un presupuesto destinado de alrededor de 43 millones de euros (Comisión Europea 2022).

Los puntos más álgidos para la UE relacionados con las cadenas de suministro globales de semiconductores se han evidenciado en dos sectores concretamente. El primero es el sector

automotriz, en cuyo caso requiere de una gran cantidad de chips para el desarrollo de vehículos. Frente a la pandemia del Covid-19 y debido al modelo del *just-in-time*, el sector automotriz detuvo la producción y canceló varios pedidos para evitar la acumulación de stock. El contexto del mercado generó una reubicación del suministro de semiconductores hacia otros sectores con mayor demanda, como los artefactos electrónicos. Posterior al relajamiento de las medidas sanitarias, la demanda de semiconductores superó la oferta, resultando en una escasez que ha encarecido los costos de producción del sector automotriz pero además ha ocasionado enormes retrasos en las entregas a consumidores (Filippo et al. 2022).

Cabe recalcar que la crisis del sector automotriz en la UE tiene muchas otras causas como la inflación y las tasas de interés (Ulrich 2023), pero resultan variables que escapan del objetivo de este documento. Sin embargo, los datos mencionados arriba sirven para dar cuenta sobre los desafíos que han planteado las crisis de las cadenas de suministro globales, creando cuellos de botella para la industria automotriz europea y ocasionado una pérdida del mercado, especialmente de vehículos eléctricos, que China está ahora tratando de ocupar (Ulrich 2023).

Adicionalmente, los suministros de otras materias primas necesarias para este sector complejizan la sensibilidad de la Unión Europea frente a China. La demanda de vehículo eléctricos ha sido mayor desde el 2019 y para ello se ameritan elementos esenciales, como las baterías y un dato no menor es que Europa importa el 25% de las baterías necesarias para la fabricación de vehículos eléctricos desde el país asiático (IRENA 2023).

Si bien China no domina la industria de semiconductores, sí tiene un rol relevante en la provisión de otras materias primas esenciales para el desarrollo de tecnologías. En principio, China domina alrededor del 80% de la producción de germanio y galio que son materias primas clave para la fabricación de semiconductores. Asimismo, China tiene la mayor participación de refinería de cobalto; y, adicionalmente, el país tiene el 79% de la capacidad global de polisilicio (Review Energy 2023) y es el tercer productor de litio a nivel global.

El segundo sector sensible es el energético. Europa ha enfrentado una enorme crisis energética, producto de su dependencia en el gas ruso. Esto ha llevado a la UE a plantearse una aceleración de la transición energética, política que ya venía siendo parte de la agenda del bloque. En este sentido, el acceso a recursos para el desarrollo de tecnologías verdes también juega un papel central en la geopolítica de las cadenas globales de suministros y se vincula también con la demanda de semiconductores y el desarrollo de vehículos eléctricos.

China domina la fabricación de módulos fotovoltaicos para la energía solar y tiene un importante rol en las cadenas de suministro para la energía eólica. La Agencia Internacional de Energía en su informe más reciente señala los riesgos de la concentración geográfica en las cadenas globales de suministro, puesto que China domina la capacidad de fabricación de las tecnologías para la eólica, las baterías, los electrolizadores, los paneles solares y las bombas de calor (IEA 2023). Por último, los semiconductores no se limitan al desarrollo de tecnologías para el consumo civil, sino que son claves para el desarrollo de tecnologías de seguridad, militares y de inteligencia, lo cual ha determinado el incremento de políticas más proteccionistas desde Estados Unidos, China y la UE.

La segurización para el desacoplamiento de China: ¿la epifanía de una globalización económica limitada?

Buzan, Wæver y Wilde (1998) señalan que la seguridad resulta “una práctica autorreferencial”, en la medida en que el objeto es segurizado, no porque exista una amenaza real contra el agente segurizador, sino porque este último es capaz de presentarlo como tal. En este sentido, los aspectos vinculados con las cadenas de suministros y el rol de China han salido del plano político normal para elevarse a lo securitario. En relación con la segurización, Campion (2020) señala que preguntarse si China es una amenaza para Estados Unidos, y dado el caso de este documento también para la UE, es hacerse la pregunta incorrecta, puesto que el punto neurálgico es entender cómo se ha construido el discurso de China como amenaza basada en la reproducción de significados.

Estados Unidos ha adoptado desde 2017 una posición más agresiva en sus relaciones con China por la creciente percepción de amenaza económica, política y de seguridad. En el año 2020, un reporte de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad entre Estados Unidos y China ya señalaba como amenaza el dominio de China en materias primas clave para el desarrollo de tecnologías emergentes en Estados Unidos, así como los riesgos de Estados Unidos y sus aliados de la dependencia de China para insumos críticos y productos terminados (U.S.-China Economic and Security Review Commission 2020). En 2021 Washington publicaba la orden ejecutiva sobre cadenas de suministro de Estados Unidos. Este documento hace referencia a la necesidad de reforzar cadenas de suministros resilientes con “aliados y socios que comparten nuestros valores” (The White House 2021). Estos documentos y otros posteriores (The White House 2022) han constituido las herramientas principales para que Estados Unidos pueda construir un discurso segurizador sobre China y aplicar políticas proteccionistas en sectores donde el país asiático representaría una competencia económica y tecnológica. Estas medidas apuntan a un abierto objetivo de Washington por conseguir el desacoplamiento de China, a pesar de que el Secretario de Estado, Antony Blinken, durante una visita al país asiático mostrara un discurso más matizado, refiriéndose a una política de “de-risking and diversifying” (reducción de riesgos y diversificación) (U.S. Department of State 2023).

En el caso de la UE, la percepción sobre China como amenaza resulta más dispersa y ha despertado distintos debates, algo que se vincula a las diversidades de sensibilidades económicas y comerciales entre los 27 países del bloque y China. Sin embargo, en los últimos años, diversos documentos resaltan las incompatibilidades de China con el sistema de valores democráticos occidentales y de multilateralismo que propone la UE. Asimismo, un documento oficial recalca que “el rápido ascenso de China, que demuestra ambiciones globales y persigue un modelo capitalista de Estado distinto, ha cambiado fundamentalmente el orden económico y político global” (Comisión Europea 2021). En este sentido, hay un consenso sobre los riesgos económicos que representa la dependencia de la UE en China, especialmente, para el suministro de materias primas y bienes intermedios para industrias estratégicas, así

como la creciente competencia en sectores claves (European Commission 2019; European Parliament 2021).

La UE, a diferencia de Estados Unidos, no se ha referido explícitamente a un desacoplamiento de China, algo que resultaría también perjudicial para la Unión, pero busca una recalibración de la interdependencia entre ambos actores, refiriéndose también al *de-risking*, como parte de su política para una “autonomía estratégica” (Comisión Europea 2023; Artega et al. 2023). De cualquier manera, el discurso sobre China como amenaza ha calado también en la UE, lo que se traduce en un proceso de securización, sobre todo a partir de la invasión de Rusia a Ucrania y la posición de China frente a este conflicto.

Ante la crisis actual del comercio y la geopolitización de las cadenas de suministro global, diversas empresas occidentales han comenzado a preocuparse por las presiones políticas para acortar las cadenas de suministro, así como replantear la ubicación geográficas de su producción. En este caso, posibilidades como el *nearshoring*, el *onshoring* o el *friend-shoring* comienzan a dominar el discurso con el fin de disminuir las vulnerabilidades que supone ahora la presencia china. No obstante, no parece ser una tarea fácil a corto o mediano plazo, sobre todo por los costes que esto puede representar para el sector público y privado (Maihold 2022). Como ya se menciona arriba, la industria de semiconductores es una de las más sensibles, pero también es una de las que requiere más inversión de capital y además es intensiva en I+D, estas condiciones hacen que requiera de mayor tiempo para lograr un desacoplamiento.

En el caso de América Latina, por ejemplo, “la geopolitización del nexo entre la seguridad, la industria y el comercio” (Canuto, Yifu Lin y Zhang 2022) podría tener implicaciones positivas, tomando en cuenta que empresas estadounidenses han vuelto su mirada a la región para reubicar su producción. De hecho, México habría logrado superar a China en exportaciones hacia Estados Unidos en el año 2023, algo que podría aprovecharse mejor en la medida en que México pueda ser capaz de generar valor agregado e incorporar a otras industrias (Ortiz 2024; Dussel Peters 2024).

Si bien el *nearshoring* ya parece ser una realidad y algunos países se empiezan a beneficiar, todavía resulta difícil sacar a China de la ecuación; además, las ventajas del *nearshoring* podrían ser asimétricas para regiones como América Latina (Arbache 2022; Canuto, Yifu Lin y Zhang 2022; Malamud y Núñez Castellano 2022), tomando en cuenta que no todos los países tienen las condiciones de México para entrar a mercados como el de Estados Unidos. Los países sudamericanos, en su mayoría, ricos en recursos naturales, pueden ser blanco de actividades e intereses meramente extractivistas; esta vez vinculados a los minerales necesarios para el desarrollo tecnológico y la transición energética; sin que esto signifique una oportunidad para su propia industrialización. De cualquier manera, la desesperada medida de potencias occidentales por el desacoplamiento de China constituye una epifanía, entiéndase esto como una manifestación de los límites de la globalización y una revelación de la disociación entre los supuestos neoliberales y los resultados que se evidencian en las relaciones económicas internacionales actuales.

Conclusiones

El ascenso de China fue visto con buenos ojos por Occidente en la medida que permitió mantener un escenario de ganancias compartidas, sobre todo, para Estados Unidos y la UE. China, con un enorme mercado y condiciones favorables para la deslocalización, se convirtió en una oportunidad para muchas empresas estadounidenses y europeas. Si bien, el modelo político e institucional de China resultaba contradictorio para el paradigma globalizador liberal, resultó al final tentador permitir la incorporación paulatina de China al sistema capitalista mundial, con la esperanza de que paulatinamente se lograría una “democratización” del modelo político chino.

Mientras que uno de los mayores desafíos para el gigante asiático fue acoplarse a una economía de mercado que le permitiera aprovechar las ventajas del multilateralismo y las libertades de la apertura comercial, sin que esto le obligara a renunciar a su filosofía sobre la centralidad del estado. China logró su objetivo de acoplamiento y desde finales del siglo XX, pero particularmente desde su entrada a la OMC en el 2001, las dinámicas de la producción y el comercio global se concentraron fuertemente en el país asiático, creando una alta dependencia.

Paradójicamente, este resultado ha sucedido en el seno de los mismos principios de la globalización económica liberal. China ha logrado aprovechar las instituciones liberales para posicionarse como un actor global, que hoy por hoy lidera desde la producción de bienes, la cadena de suministros globales, hasta el desarrollo de altas tecnologías, convirtiéndose así en un desafío para la hegemonía estadounidense y un socio incómodo para actores como la UE; este último por el nivel de sensibilidad desarrollado en su interdependencia con China. Esto deja entrever las crisis del paradigma liberal, basado en la libre competencia, la desregularización de la producción, el comercio y las inversiones, así como la menor intervención del Estado.

En este sentido, la geopolitización de las cadenas globales de suministro y la securización de China, específicamente, responden a las percepciones de las potencias occidentales de un sistema agotado que ya no responde a sus intereses. En esta medida, la construcción de un discurso que posiciona como amenaza a China constituye una reacción desesperada de Occidente frente a los resultados indeseables de su propia filosofía sobre la globalización y la economía de mercado.

La China de hoy podría interpretarse como el resultado de las instituciones que se promovieron en un orden internacional forjado por Occidente, pero que hoy desafía a sus principales promotores. Esta condición muestra una especie de epifanía; si bien no sobre las limitaciones de globalización económica en sí misma; sobre el modelo de globalización neoliberal actual que se forjó en la segunda mitad del siglo XX y que se convirtió en la piedra angular del liderazgo estadounidense en el sistema internacional hasta hace dos décadas, pero que, contra todo pronóstico, abrió paso a un actor que, si bien no comparte los mismos valores democráticos occidentales, logró reeditar su adaptación al sistema. Quedan algunas

interrogantes sobre a qué tipo de globalización asistiremos en los próximos años de materializarse las políticas de *nearshoring*, *friendshoring* y hasta qué punto estas estrategias lograrán reducir la percepción de amenaza sobre China. Esto podría ser un tema para profundizar en próximas investigaciones.

Bibliografía

- ASML (Advanced Semiconductor Materials Lithography). 2023. "Statement regarding US government's export control regulations announcement". 17 de octubre.
<https://bit.ly/3STE37w>
- Arbache, Jorge. 2022. "Nearshoring y oportunidades industriales". Banco de Desarrollo de América Latina, 11 de marzo.
- Arteaga, Félix, Enrique Féas, Ignacio Molina, Miguel Otero, Luis Simón y Federico Steinberg. 2023. "La seguridad económica de Europa". *Real Instituto Elcano*. ARI65/2023.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers
- Buzan, Barry, y George Lawson. 2020. "China Through the Lens of Modernity". *The Chinese Journal of International Politics*: 1-31. doi.org/10.1093/cjip/poaa005
- Cabrera, Lester. 2017. "La vinculación entre geopolítica y seguridad: algunas apreciaciones conceptuales y teóricas". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 20: 111-125. doi.org/10.17141/urvio.20.2017.2578
- Cabrera, Lester. 2020. "Geopolítica crítica: alcances, límites y aportes para los Estudios Internacionales en Sudamérica". *Foro Internacional LX* 1 (239): 61-95.
doi.org/10.24201/fi.v60i1.2574
- Canuto, Octaviano, Justin Yifu Lin y Pepe Zhang. 2022. "Por qué la política industrial geopolitizada no funcionará". *Project Syndicate, economics*, traducido del inglés por David Meléndez Tormen, 24 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3qLM2I1>
- Campion, Andrew Stephen. 2020. "From CNOOC to Huawei: securitization, the China threat, and critical infrastructure". *Asian Journal of Political Science* 28 (1): 47-77.
doi.org/10.1080/02185377.2020.1741416
- Comisión Europea. 2021. *Revisión de la política comercial-Una política comercial abierta, sostenible y firme. Document 52021DC0066*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. 2022. Ley Europea de Chips, febrero de 2022. <https://bit.ly/42Gtqbo>
- Comisión Europea. 2023. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Estrategia Europea de seguridad económica*. Bruselas: Comisión Europea.
- Dalby, Simon. 1988. "Geopolitical Discourse: The Soviet Union as Other". *Alternatives* 13 (4): 415-443. doi.org/10.1177/030437548801300401
- Deutsch, Jillian, Erick Martin, Ian King y Debby Wu. 2022. "US Wants Dutch Supplier to Stop Selling Chipmaking Gear to China". *Bloomberg Technology*, 6 de julio. <https://bit.ly/3wbr9sB>

- Dussel Peters, Enrique. 2022. "Capitalismo con características chinas. Conceptos y desarrollo en la tercera década del siglo XXI". *El Trimestre Económico* (2): 354, 467-489. doi.org/10.20430/ete.v89i354.1500
- Dussel Peters, Enrique. 2024. "México debe revisar el bajo valor agregado de sus exportaciones, tras superar a China en EU: Dussel". *Aristegui*, 8 de febrero. <https://bit.ly/3wd7PuY>
- European Commission. 2019. *EU-China-A strategic outlook*. Strasbourg: Unión Europea.
- European Parliament. 2021. *European Parliament resolution on a new EU-China strategy, 2021/2037(INI)*.
- Filippo, Agustín, Carlos Guaipatín, Lucas Navarro y Federico Wyss. 2022. *Cadena de valor de semiconductores: Estructura y perspectiva de cara al nuevo escenario global*. Washington: BID.
- García-Herrero, Alicia, y Pauline Weil. 2022. "Lessons for Europe from China's quest for semiconductor self-reliance". *Policy Contribution* 20 (22): 1-10.
- Giblin, Béatrice. 2016. *Introduction. Les conflits dans le monde. Approche géopolitique*. Malakoff: Armand Colin.
- Grynspan, Rebeca. 2022. "Here's how we can resolve the global supply chain crisis". UNCTAD. <https://bit.ly/3uLLRyN>
- Hawkins, Amy. 2023. "China's war chest: how the fight for semiconductors reveals the outlines of a future conflict". *The Guardian*, 22 de mayo. <https://bit.ly/3Ji12E7>
- IRENA (International Renewable Energy Agency). 2023. *Global landscape of renewable energy finance*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency.
- IEA (International Energy Agency). 2023. *Energy Technology Perspectives 2023*. París: IEA.
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye. 1988. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Koc, Cagan, Ian King y Diederik Baazil. 2024. "ASML's China Sales Surged Despite Secret Dutch Deal With US". *Bloomberg technology*, 25 de enero.
- Layne, Christopher. 2018. "The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana". *International Affairs* 94 (1): 89-111. doi.org/10.1093/ia/iix249
- Layne, Christopher. 2021. "Interview-Christopher Layne". *E-International Relations*, 3 de diciembre. <https://www.e-ir.info/2021/12/03/interview-christopher-layne/>
- Leonard, Jenny, Ian King y Debby Wu. 2022. "China's Chipmaking Power Grows Despite US Effort to Counter It". *Bloomberg*, 13 de junio. <https://bloom.bg/43KFmbO>
- Maihold, Günther. 2022. "A New Geopolitics of Supply Chains. The Rise of Friend-Shoring". *SWP Comment* 45. doi.org/10.18449/2022C45
- Malamud, Carlos, y Rogelio Núñez Castellano. 2022. "América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna". *Real Instituto Elcano* 26.
- Mark, Jeremy, y Dexter Tiff Roberts. 2023. "United States-China semiconductor standoff: A supply chain under stress". *Atlantic Council*.
- Miller, John, y Sacha Wunsch-Vincent. 2021. "Se observa un fuerte repunte en el comercio de productos de alta tecnología durante la segunda mitad de 2020, el cual beneficia a la

- nueva exportación asiática”. *WIPO*, 15 de marzo.
https://www.wipo.int/pressroom/es/news/2021/news_0001.html
- MFA (Ministry of Foreign Affairs of The People’s Republic of China). 2022. “Reality Check: Falsehoods in US Perceptions of China”. 19 de junio.
https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202206/t20220619_10706059.html
- Mohammad, Wassen, Adel Elomri y Laoucine Kerbach. 2022. “The Global Semiconductor chip shortage: causes, implications, and potential remedies”. *International Federation of Automatic Control* 55 (10): 476-483. doi.org/10.1016/j.ifacol.2022.09.439
- Nicita, Alessandro, y Carlos Razo. 2021. “China: The rise of a trade titan”. UNCTAD News, 27 de abril. <https://unctad.org/news/china-rise-trade-titan>
- Ortiz, Samuel. 2024. “México vende más a Estados Unidos que China después de 21 años”. *TV UNIVISIÓN noticias*, 7 de febrero.
- O’Tuathail, Gearoid, y John Agnew. 1992. “Geopolitics and discourse Practical geopolitical reasoning in American foreign policy”. *Political Geography* 11 (2): 190-204.
doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X
- Page, Paúl. 2023. “Here’s How Supply Chains Are Being Reshaped for a New Era of Global Trade”. *The Wall Street Journal*, 24 de abril.
<https://www.wsj.com/articles/supply-chains-have-changed-forever-819d9afd>
- Peñafiel Chang, Luis. 2021. “Regionalización de la cadena de valor: oportunidades y desafíos para América Latina en la nueva era del Sars-Cov-2”. *Revista Ciencia UNEMI* 14 (35): 81-91.
- Review Energy. 2023. “Tres desafíos centrales de la cadena de suministro que enfrentan los desarrolladores de energías renovables”. 23 de febrero.
- Rivera Vélez, Fredy. 2012. *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: Flacso.
- SIA (Semiconductor Industry Association). 2022. “Global Semiconductor Sales, Units Shipped Reach All-Time Highs in 2021 as Industry Ramps Up Production Amid Shortage”, <http://bit.ly/3zzJ9vn>
- Shoujun, Cui. 2023. “Doble Circulación de China: perspectivas para América Latina y el Caribe”. En *Diplomacia económica de China en América Latina y el Caribe*, editado por Josette Altmann-Borbón y Sergio Rivero Soto, 21-32. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Shteynberg, Emily, Ethan Brady, Faiza Sultana, Landon Bishop, Varun Kolachina, Darsh Bhalala, Eliot Photiades, Agrim Chopra, Meera Batra y David Gregory. 2022. “The Road Back: Our Global Supply Chain Crisis”. *Global Investors Network* 3: 1-20.
doi.org/10.2139/ssrn.4148774
- The White House. 2021. “Fact Sheet: Biden-Harris Administration announces supply chain disruptions task force to address short-term supply chain discontinuities”. 8 de junio.
<https://bit.ly/3UOonDI>
- The White House. 2022. “Fact Sheet: Chips and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China”. 9 de agosto. <http://bit.ly/3p4vkn3>

- Ulrich, Klaus. 2023. "La industria automotriz alemana pierde terreno en China". *DW*, 4 de agosto. <https://bit.ly/3UKBtL>
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. 2020. *2020 Report to Congress. Executive Summary and Recommendations*. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission
- U.S. Department of State. 2023. "Secretary of State Antony J. Blinken's Press Availability". 19 de junio. <https://bit.ly/49cX0HW>
- Vadell, Javier, Daniela Secches y Mariana Burger. 2019. "De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global". *Revista Transporte y Territorio* 21: 44-68. doi.org/10.34096/rtt.i21.7146
- Vadell, Javier, y María Francesca Staiano. 2020. "China en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal: la Franja y la Ruta en Europa y el caso italiano". *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* (22): 45, 433-455. doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.18
- World Shipping Council. 2019. "The Top 50 Container Ports", <https://www.worldshipping.org/top-50-ports>
- WTO (World Trade Organization). 2024. *World Trade Statistical Review 2023*. Génova: World Trade Organization.

Normas de publicación

Normas de publicación de Urvio.

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

1. Información general

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

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

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

1.1 Misión

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

1.2 Idioma

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

1.3 Frecuencia de publicación

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

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

2. Enfoque y alcance

2.1 Temática

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

2.2 Aportaciones

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

La revista tiene tres secciones:

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

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

3. Proceso editorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Presentación y estructura de originales

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

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

4.1 Estructura

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

A. Carta de presentación

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

B. Manuscrito

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

Otras orientaciones:

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

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

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

Notas al pie: solo las imprescindibles.

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

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

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

4.2 Normas para las referencias

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

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

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

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

Ejemplo:

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

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

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

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

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

Ejemplo:

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

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

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

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

(Duch 1998, 99-100)

Libro de dos o tres autores

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

Ejemplo:

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

(León y Montero 1993, 25)

Libro con tres autores

Ejemplo:

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

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

Más de cuatro autores

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

Ejemplo:

(Lago et al. 2008, 118-19)

Capítulo de un libro

Ejemplo:

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

Artículos de revista científica

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

Ejemplo:

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

Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. "Venezuela da la espalda al chavismo". El País, 7 de diciembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/07/america/1449454340_373673.html

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

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

Documentos electrónicos en página web

Ejemplo:

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

Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros

Ejemplo:

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

Tesis, tesinas

Ejemplo:

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

Normas jurídicas

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

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

Ejemplos:

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

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

Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

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

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

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

5. Promoción y difusión del artículo

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

6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

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

6.1 Archivos

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

6.2 Derechos de autor

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

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

Existen las siguientes condiciones para los autores:

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

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

6.3 Declaración de privacidad

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

7. Política frente al plagio académico

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

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

8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogyy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).

