

## DOSSIER

# De la guerra fría a la “guerra gris” : los EE.UU. ante el desafío del terrorismo. Una perspectiva europea

Heinrich Kreft\*

**L**os atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center de Nueva York y el Pentágono en Washington cambiaron para siempre la visión de los Estados Unidos de sí mismos y del mundo. Este primer ataque verdaderamente serio contra el continente americano desde que los británicos incendiaron en 1814 la Casa Blanca, ha conmocionado hondamente a la población norteamericana, uniéndola como ningún otro acontecimiento desde el ataque japonés contra la flota americana del Pacífico destacada en Pearl Harbor. Como consecuencia directa de aquella hostilidad, los EE.UU. intervinieron activamente en la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el enfrentamiento entre EE.UU. y Japón ya venía de tiempo atrás.<sup>1</sup>

En la actualidad, y casi de la noche a la mañana, el nuevo gran peligro que domina el debate sobre seguridad en los Estados Unidos es el terrorismo y, sin duda, seguirá siendo el tema central por algún tiempo más. Antes del 11 de septiembre, la agenda política de la nueva administración Bush, que había asumido la conducción del país apenas en enero de 2001, estuvo dominada por aspectos de política interior, en particular temas

\* El autor desea dejar en claro que en este trabajo expresa su opinión estrictamente personal.

HEINRICH KREFT  
Public Policy Scholar en el Woodrow Wilson International Center for  
Scholars. En la actualidad dirige el Departamento Económico de la  
Embajada Alemana en Washington DC.

como la reforma educativa y un paquete de rebajas tributarias. Luego de los acontecimientos del 11 de septiembre, la lucha contra el terrorismo internacional y la defensa del territorio nacional (*homeland defense*) irrumpieron como temas prioritarios de la agenda política.

¿Será, entonces, la lucha contra el terrorismo internacional el nuevo principio rector de la política norteamericana? ¿Nos encontramos ante una nueva polarización entre barbarie y civilización, o ante un “choque de las civilizaciones” como pronosticó Samuel Huntington?<sup>2</sup> No sólo los EE.UU., todo Occidente ha demostrado ser altamente vulnerable ante los atentados de un terrorismo masivo o ante ataques latentes de escasa intensidad con armas biológicas como el ántrax.

En EE.UU. muy pocos dudan de que la mayor amenaza para el país proviene del terrorismo. Por lo tanto, no puede sorprender que en su discurso del 20 de septiembre ante ambas cámaras del Congreso, el presidente Bush anunciara que la guerra contra el terrorismo “comienza pero no termina con la lucha contra Al Qaeda y que no concluirá antes de haber sido identificado, descubierto y derrotado todo grupo terrorista que pueda tener alcance global”.<sup>3</sup>

## I. La “hiperpotencia” norteamericana

Si bien para Estados Unidos los atentados del 11 de septiembre marcan el fin de la “posguerra fría” –una teoría que no sólo viene sosteniendo el secretario de Estado norteamericano Colin Powell–, muchas tendencias que hoy se observan tienen su origen en la década pasada. Es probable que la historia defina los años que mediaron entre el fin de la Unión Soviética, el 25 de diciembre de 1991, y el 11 de septiembre de 2001, como un nuevo “período entreguerras” análogo al período 1919-1939.

Cuando se produce la caída del muro de Berlín en 1989, primero, y el colapso de la Unión Soviética hacia fines de 1991, después, anunciando el fin de la guerra fría, EE.UU. se encontraba en el cenit de su poderío, sin rivales militares ni económicos serios en todo el planeta. Hacia comienzos de los noventa, la Guerra del Golfo terminó con un triunfo aplastante de EE.UU. y la guerra librada en Kosovo contra Serbia se ganó sin que hubiera que lamentar una sola víctima entre las filas aliadas. Desde 1992, más del 35 % del gasto militar en todo el mundo corresponde a EE.UU. El presupuesto de defensa de

Estados Unidos es superior a la suma de los presupuestos militares de los seis estados que le siguen en importancia, cuatro de los cuales son, además, estrechos aliados de EE.UU. No existía tampoco ningún motivo para vaticinar un choque con China, económicamente exitosa y políticamente emergente, en la medida en que el problema de Taiwan se mantenía controlado.<sup>4</sup>

### El presupuesto de defensa de EE.UU. en la comparación internacional

País	Gasto de defensa (miles de millones de 1999)	Proporción del PBI en %	Participación en el gasto de defensa global
EE.UU.	283,1	3,1	35
Rusia	56,8	5,1	6,9
Japón	40,4	0,9	5,0
China	39,9	5,4	4,9
Francia	37,9	2,7	4,6
Gran Bretaña	36,9	2,6	4,5
Alemania	31,1	1,6	3,8
“Países canallas” *	11,4	7,5	1,4

\* Cuba, Corea del Norte, Irán, Irak, Libia  
Fuente: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2000/2001*, Oxford University Press, págs. 297-302.

Por otra parte, a lo largo de la última década, EE.UU. mostró un crecimiento económico sin precedentes, a la vez que se desvanecía la visión de un “siglo del Pacífico” y el desafío económico japonés sobre la base de una variante capitalista supuestamente más eficiente.<sup>5</sup> Al comienzo de la presidencia de George W. Bush, cuando este ciclo de crecimiento se frena momentáneamente, la participación de los Estados Unidos en el producto bruto global se había incrementado del 25 % al 30 %. Por primera vez desde 1969, el presidente Clinton había logrado transformar la debilidad económica más evidente de EE.UU., que era su enorme déficit presupuestario, en un superávit.

Con el ocaso del comunismo se desvanecía también la única ideología de modernización alternativa. El avance de los valores modernos del capitalismo pequeño burgués y de una democracia definida en términos occidentales

parecía imposible de detener,<sup>6</sup> lo que indujo a Francis Fukuyama a desarrollar su teoría del “fin de la historia”.<sup>7</sup> A más tardar el 11 de septiembre quedó demostrado que el pronóstico de Fukuyama era errado. El nuevo desafío no proviene de una forma de modernización alternativa, sino de una religión fundamentalista que manifiesta un categórico rechazo al capitalismo occidental.

Al comienzo del nuevo milenio, EE.UU. emerge como la nueva Roma: indomable e invulnerable. Para el ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Vedrine, en el comienzo del nuevo milenio Estados Unidos se ha convertido en la nueva “hiperpotencia”.<sup>8</sup> Para otros, la hegemonía estadounidense se constituye en el punto de referencia del sistema internacional.<sup>9</sup> A pesar de esta hegemonía, la política exterior de Estados Unidos de la década de los noventa siempre se caracterizó por una cierta falta de orientación y de objetivos. El escaso interés demostrado por la mayoría de la población en la política exterior se acentuó aún más después del fin de la guerra fría, permitiendo que la política exterior se convirtiera en coto de caza de los intereses particulares representados en el Congreso.

## II. Reorientación de la política exterior norteamericana

Los atentados del 11 de septiembre imprimieron a la política exterior y de seguridad norteamericana un rumbo más claro, una nueva “misión”<sup>10</sup>: luchar contra el terrorismo internacional.<sup>11</sup> Atrás quedó el mito de la invulnerabilidad de EE.UU. Nadie previó un “terrorismo catastrófico” de la magnitud que adquirió, fundamentalmente, en los atentados de Nueva York, aun cuando la amenaza no era nueva. La administración Clinton ya había incrementado de manera sustancial el presupuesto para combatir el terrorismo ante la ola de atentados contra instalaciones americanas que comenzó con el atentado contra el World Trade Center en 1993 y continuó luego con el ataque contra instalaciones militares norteamericanas en Arabia Saudita, los atentados a las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania, y el ataque sufrido por el buque de guerra norteamericano USS Cole en el puerto de Aden (Yemen). En todos estos atentados consumados, y en otros frustrados, las huellas dejadas llevaban en forma directa o indirecta a Osama Bin Laden y su red de terroristas Al Qaeda.

El informe oficial de una comisión encabezada por dos conocidos ex senadores había advertido en 1999 que la superioridad militar de Estados Unidos no podría evitar un ataque en territorio propio. “Es probable –decía el informe– que mueran americanos en suelo americano y posiblemente lo harán en gran número.”<sup>12</sup> No fue posible movilizar la voluntad política para extraer las necesarias consecuencias de este informe y otras anteriores o posteriores advertencias. También hubo, como se sabe, advertencias previas al ataque japonés contra Pearl Harbor, que fueron desoídas. Igual que en 1941, también en el caso de la lucha contra el terrorismo fue necesaria una masiva llamada de alerta para agudizar la conciencia política acerca de la magnitud del desafío y para poner en marcha la movilización de los recursos necesarios.

### A. “Guerra gris”

Para la política exterior norteamericana, el terrorismo se ha convertido en un desafío estratégico.

Los ataques terroristas fueron fundamentalmente producto de las profundas transformaciones generadas por la globalización. La revolución tecnológica en las áreas de la información y las comunicaciones ha llevado a un desplazamiento permanente del poder desde los gobiernos y estados hacia los individuos y los grupos sociales. Existe una tendencia a privatizar el poder y, en ese escenario, el terrorismo no es otra cosa que la privatización de la guerra.<sup>13</sup>

El presidente Bush tiene razón cuando advierte que la lucha contra el terrorismo internacional será larga, a veces difícilmente perceptible y sin un final claro. Ni Estados Unidos, cuya supremacía militar no conoce parangón, ni la OTAN, estuvieron (ni están) en condiciones de disuadir estos ataques porque los terroristas no tienen un estado que corra peligro. Desatar una represalia masiva es casi parte de su estrategia. En este enfrentamiento con el terror no hay forma de equilibrar el horror. Existe un desequilibrio imposible de compensar únicamente por la vía militar. Los terroristas aprovechan elementos propios de la sociedad abierta para usarlos en su propia contra. Con un alto grado de eficiencia logística pudieron destruir el World Trade Center y parte del Pentágono, ambos símbolos del poderío americano y occidental.

A diferencia de la guerra fría, caracterizada por el enfrentamiento de dos bloques fuertemente armados en lo convencional y en lo nuclear, la

“guerra gris” es una guerra caliente y sobre todo asimétrica que no reconoce fronteras, ni ejércitos, ni reglas. En esta guerra se enfrentan, por un lado, EE.UU., es decir, Occidente, con un importante arsenal bélico, y un adversario cuya identidad y localización resulta hasta fantasmagórica. Nutre sus fortalezas de las debilidades de Occidente y de su sociedad abierta. Apunta a la destrucción, y si logra hacerse de armas de destrucción masiva, no vacilará en utilizarlas. No obstante, intenta obtener sus objetivos: no a través de los hechos mismos, sino a través de la reacción que suscitan estos hechos entre sus adversarios (por ejemplo, retirada de las tropas norteamericanas de Arabia Saudita).<sup>14</sup>

La lucha contra el terrorismo internacional atravesará por diferentes etapas y se librará en diversos frentes que posiblemente cambiarán a medida que se avance en su desarrollo. En primer término, y como elemento novedoso para los EE.UU., la administración Bush comenzó a diseñar una robusta defensa del territorio nacional (*homeland defense*). La misma requerirá considerables recursos financieros y demandará un elevado nivel de atención. Además de inversiones en equipamiento militar para preservar la superioridad tecnológica, se revalorizarán las clásicas tareas de defensa civil, hasta ahora más bien descuidadas. Además de la defensa antimisilística, cobran creciente importancia la defensa contra armas químicas y la contención de la proliferación de armas de destrucción masiva y sistemas portadores (sobre todo misiles y misiles cruceros). En el más largo plazo será necesario celebrar una amplia coalición internacional que permita destruir las redes terroristas y sus vastas ramificaciones. También será importante establecer una estrecha cooperación que permita intercambiar informaciones sobre actividades terroristas, controlar de manera más eficaz los flujos de armas, tecnología y dinero, aislar estados que proveen apoyo a los terroristas o los toleran en sus territorios e iniciar acciones militares.

En la “guerra gris”, la estabilización de la situación interna que permita aislar y erradicar a los incubadores del terrorismo es más importante que en la guerra fría. Forma parte de esta política redoblar los esfuerzos para encontrar a nivel mundial, y en particular en Medio Oriente, soluciones a los conflictos existentes. En sentido amplio, también forman parte los esfuerzos por promover la democracia y el desarrollo, en particular en regiones como Asia Central, vastas partes del mundo árabe y de África del Norte, donde la opresión, la pobreza y el fracaso del proceso modernizador socavan la estabilidad.<sup>15</sup>

## B. De la “doctrina Truman” a la “doctrina Bush”

Una catástrofe de las dimensiones como la del 11 de septiembre es capaz de desplazar las placas tectónicas de la política internacional. Si bien este orden comenzó a modificarse a partir del colapso de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, aún no se ha plasmado el orden mundial anunciado por el presidente Bush padre a comienzos de los años noventa. Sin embargo, algunos indicios parecen señalar que no sólo nos encontramos ante una época de nuevos y graves peligros, sino también ante una nueva etapa histórica que moldeará en gran parte el futuro, comparable con lo sucedido entre 1945 y 1947, cuando bajo el liderazgo norteamericano una serie de ex estados totalitarios se integraron de manera definitiva en el mundo occidental libre y democrático. Entre esos países se encontraban los dos principales adversarios de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial: Alemania y Japón.

Existen claras señales de un cambio de paradigma, comparable con el producido al comienzo de la guerra fría hacia fines de los años cuarenta. Por entonces, la política exterior norteamericana se concentraba en alianzas como el ANZUS,<sup>16</sup> y los acuerdos sobre seguridad con Japón y Corea del Sur en Asia, instrumentos que siguen vigentes hasta la fecha. Los gobiernos anticomunistas en todos los continentes encontraron el respaldo de los EE.UU., con total independencia de que fueran gobiernos elegidos democráticamente o no, o que no respetaran los derechos humanos. Era excluyente que se enrolaran en la lucha contra el comunismo. Las Fuerzas Armadas norteamericanas, incluida su robusta capacidad de lanzar un ataque nuclear, y los servicios de inteligencia y contrainteligencia estaban diseñados para repeler la amenaza soviética. La guerra fría se convirtió en el principio rector de la política estadounidense, y sólo dejó de serlo luego de la caída del muro de Berlín y del colapso de la Unión Soviética.

La guerra fría comenzó de manera lenta y apenas perceptible para la opinión pública, con el histórico discurso pronunciado por el presidente Truman en marzo de 1947 ante ambas cámaras del Congreso. Ni las tropas estadounidenses destacadas en ultramar ni el continente americano habían sido blanco de un ataque bélico. La agenda política incluso tenía como primeras prioridades la desmovilización de las tropas, finalizada ya la guerra, y los esfuerzos por evitar que se repitiera una situación como la que había conducido a la crisis económica mundial.

La guerra gris, en cambio, comenzó con un ataque devastador. A diferencia de Harry Truman, el presidente Bush no necesitó concienciar a la población norteamericana acerca del nuevo desafío. Por el contrario, fue la opinión pública, y no sólo los notorios halcones, la que en buena medida forzó al Presidente a recoger el guante que significó la declaración de guerra de facto de los terroristas. Existen algunas señales que permiten suponer que la lucha contra el terrorismo puede convertirse ahora en el nuevo principio rector de la política exterior norteamericana.

A semejanza de la lucha contra el comunismo soviético expansivo, que duró varias décadas, es muy probable que esta nueva lucha se convierta en una disputa larga y compleja y sin que exista una noción clara acerca de cómo ganar esta lucha. Operaciones militarmente exitosas como las de Afganistán no pueden ser más que batallas ganadas. La red terrorista de Osama Bin Laden se extiende sola a lo largo de varios continentes, y cabe esperar que otros grupos asumirán su herencia sangrienta, en caso de que él y su grupo fueran eliminados.

A semejanza con Truman, el presidente Bush enfrenta el desafío de movilizar en forma permanente el respaldo de la población norteamericana para un conflicto de duración, costos y riesgos desconocidos. También el actual adversario es de identidad abstracta, como lo fuera en su momento el comunismo. Al igual que a comienzos de la guerra fría, la primera medida fue gestionar una amplia alianza internacional contra el terrorismo. E igual que el presidente Truman en 1947, cuando exhortó a la “lucha de los pueblos amantes de la libertad contra el sometimiento por minorías armadas y contra la presión exterior” anunciando así su estrategia de contención contra el comunismo soviético, el presidente Bush instó desde el Congreso de Estados Unidos al mundo a unirse a la lucha contra el terrorismo internacional. Algunos sectores, incluso, quisieron ver en sus definiciones una nueva “doctrina Bush”.

Esta nueva doctrina tiene su eje en los siguientes enunciados:

- El objetivo es combatir el terrorismo, no una religión ni una ideología.
- El terrorismo se define como internacional y no sólo transnacional; es decir, que se lo relaciona con estados que específicamente le proporcionan apoyo o le ofrecen cobijo.
- El frente pasa por todas partes, en el plano interno y externo (la *homeland defense* adquiere gran importancia).

- La elección estratégica “o están con nosotros o están con los terroristas”<sup>17</sup> planteada por EE.UU., ofrece la oportunidad de alinearse en la alianza contra el terrorismo a Estados que todavía no la integran o que –como Pakistán– en el pasado apoyaron el terrorismo.<sup>18</sup>

El mismo día de los atentados, el gobierno norteamericano hizo una presentación ante las Naciones Unidas y la OTAN para asegurarse la solidaridad internacional. El 12 de septiembre, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General aprobaron sendas resoluciones, y la OTAN constató por primera vez en su historia la aplicación del art. V del Tratado del Atlántico Norte. Los atentados fueron catalogados de ataque armado contra Estados Unidos. La lucha contra el terrorismo internacional quedó vinculada con la amenaza a la seguridad de una de las partes del tratado, caso para el que originalmente fue constituida la OTAN.

### III. Consecuencias para la política interior

#### A. ¿Seguridad *versus* libertad?

Al igual que la guerra fría, esta guerra gris reagrupa los frentes en el interior de las sociedades amenazadas por el terrorismo. No sólo los mercados globales y las actividades transnacionales se identifican como fuentes de peligro, sino también los flujos monetarios y las comunicaciones modernas que los autores de los atentados del 11 de septiembre utilizaron para sus atávicos objetivos. Ante el dramático vuelco operado en el ánimo de la población y la voluntad de una gran mayoría del Congreso de los Estados Unidos de concederle al Ejecutivo en tiempo récord y sin las habituales audiencias públicas en las comisiones, amplios poderes para luchar contra el terrorismo, no sólo el Instituto Cato, fundación libertaria para el estudio de políticas públicas, interpreta los atentados como una amenaza contra las libertades cívicas y un ataque contra la Constitución.<sup>19</sup> En el Senado, únicamente el líder de la mayoría demócrata, Tom Daschle, y el líder de la minoría republicana, Trent Lott, tomaron brevemente la palabra antes de que el Congreso aprobara un paquete de ayuda de emergencia por valor de 40 mil millones de dólares y sancionara la “Resolución sobre empleo de la fuerza”. En la Cámara de Representantes, la resolución se aprobó con una

mayoría de 420:1, sin que un solo diputado preguntara por el plazo ni el alcance de las facultades delegadas.<sup>20</sup> En este cuadro se inserta también la decisión del Presidente, avalada por la mayoría necesaria, de instalar tribunales militares para juzgar a terroristas en el exterior. (No sólo) la historia americana muestra que el rol del Estado y, por ende, del aparato público, incrementa su poder en tiempos de guerra y de crisis, en tanto que se repliegan las libertades cívicas. Cuando en su discurso del 20 de septiembre pronunciado ante ambas Cámaras del Congreso y elogiado incluso por adversarios políticos, el presidente Bush declaró la guerra al terrorismo internacional y a los Estados que lo apoyan, lo hizo en la certeza de contar con el apoyo unánime de sus compatriotas y de actuar con el respaldo de una amplia alianza internacional. La confianza en el gobierno nunca fue tan grande desde 1966. Nueve de cada diez americanos están satisfechos con el manejo de la crisis que hace el Presidente. Bush padre sólo obtuvo un respaldo tan grande de la opinión pública hacia el fin de la Guerra del Golfo.

#### B. Primacía de la política exterior y de seguridad

Finalizada la guerra fría, la política exterior y de seguridad norteamericana ingresaron en una etapa de “domesticación”. En 1992, Bill Clinton ganó las elecciones presidenciales contra Bush sobre la base de una agenda basada exclusivamente en temas de política interior y económica (*“It’s the economy stupid”*). A partir de ahí, el Congreso y algunos diputados le imprimieron a la política exterior de Estados Unidos un claro sesgo sectorial, fruto de las relaciones de poder en política interior. Los intereses nacionales fueron cediendo terreno frente a intereses particulares. Un pequeño grupo de diputados conservadores religiosos, por ejemplo, determinó la política estadounidense frente al Sudán. Un diputado de La Florida dictó la política frente a Cuba; y otro de California, la política frente a Armenia. Esta “privatización” de importantes aspectos de la política exterior fue posible por la falta de interés público y la ausencia de un consenso nacional sobre objetivos en política exterior. Prevalcieron entonces intereses específicos de diputados *lobbyistas* de la industria o ideólogos de diversa extracción política. Un ejemplo claro fueron las sanciones impuestas por EE.UU.: mitad de las más de 120 sanciones unilaterales dictadas por EE.UU. desde la Primera Guerra Mundial, fueron adoptadas por el Congreso entre 1993 y 1998.

A partir del 11 de septiembre se aprecia un cierto repliegue del Congreso y una “renacionalización” de la política exterior. En el pasado otoño boreal, el Congreso aprobó un acuerdo de libre comercio con Jordania, un importante aliado de EE.UU. en Medio Oriente, que durante más de un año permaneció bloqueado en el Senado. La Cámara de Representantes se apresuró en allanar el camino que permitió saldar viejas deudas de Estados Unidos con las Naciones Unidas. Esta renacionalización de la política exterior norteamericana presagía un cambio paradigmático. El péndulo del poder, que en los últimos diez años se movió en dirección al Congreso, rebota ahora en dirección a la Administración. Después de años de recorte, el presidente Bush anunció un aumento significativo de los recursos destinados a la cooperación internacional y otras ayudas externas. Las decisiones en materia de política exterior y de seguridad vuelven a tomarse en la Casa Blanca, en el Departamento de Estado y en el Pentágono. Con la guerra gris parece retornar ahora la primacía de la política exterior y de seguridad, en su momento una característica de la guerra fría. “Radica en la naturaleza de la guerra reafirmar el poder del Ejecutivo a expensas de la autoridad legislativa”,<sup>21</sup> decía Alexander Hamilton en referencia a que en tiempos de crisis y guerra aumenta el poder del Presidente.

Las elecciones para renovación del Congreso este año pusieron fin a la cooperación suprapartidaria de las semanas que siguieron a los atentados. No obstante, sigue habiendo un consenso suprapartidario en cuanto a la política exterior y de seguridad. En vista de la elevada popularidad de la que continua gozando el presidente y la aprobación generalizada que merece su política exterior, la oposición se contenta con atacar a la fuerza gobernante en temas de política interior.

#### IV. ¿Una Santa Alianza global contra el terror?

En su discurso sobre el Estado de la Unión del 29 de enero, el presidente Bush manifestó que “un peligro común permite superar viejas rivalidades. Nunca antes hubo una cooperación tan importante con Rusia, China e India”. Después del 11 de septiembre, EE.UU. rápidamente logró forjar una alianza amplia y heterogénea contra el terrorismo internacional. Nunca antes en la historia del mundo, tantos países se habían unido contra una amenaza común.

El principal objetivo que persigue la coalición de estados creada es proteger esos mismos estados. Está dirigida contra fuerzas terroristas que algunos de las miembros de la coalición definen como revolucionarias o separatistas.

La alianza genera reminiscencias de la Santa Alianza antirrevolucionaria de 1815, con la que las potencias conservadoras de Europa, lideradas por el príncipe Metternich, representante de Austria, y el zar de Rusia Nicolás I, intentaron erigir un muro de contención contra el espíritu revolucionario de la época que diseminó la Revolución Francesa por Europa. La coalición contra el terrorismo es también una alianza policial y el intercambio recíproco de informaciones es uno de sus principales elementos. Al igual que la alianza forjada en 1815, no está dirigida contra otros estados, a menos que éstos apoyen el terrorismo (internacional).

Como también ocurriera durante la guerra fría, algunos miembros, en particular ciertos estados que ocupan el territorio de la ex Unión Soviética, han comenzado a considerar su integración en la alianza como una suerte de cheque en blanco para someter a grupos islámicos y de oposición.<sup>22</sup> Es conveniente, entonces, recordar otra lección de la guerra fría, que es que las medidas represivas pueden llevar agua a los molinos del enemigo y mejorar su capacidad de reclutamiento. La administración Bush es consciente de este peligro. En ese sentido, el Presidente define su visión de un nuevo orden mundial como “un equilibrio de poder que favorezca la libertad” (*balance of power that favors freedom*). Y su asesora en temas de seguridad nacional, Condoleezza Rice, visualiza un orden mundial cuya característica no sea la rivalidad entre las grandes potencias, sino un interés común en reprimir los conflictos. “Los sucesos del 11 de septiembre y sus consecuencias han puesto de manifiesto la división fundamental que existe entre las potencias del caos y las potencias del orden. Y todas las grandes potencias del mundo están claramente ubicadas del mismo lado de la línea de separación. Y actúan en consecuencia”.<sup>23</sup>

En ello se traduce el intento de conjugar un clásico enfoque “realista” de política exterior que, en síntesis, considera que un equilibrio de poder, un *balance of power*, es decisivo para la paz y la estabilidad, con una visión “neoliberal” que enfatiza valores como libertad, democracia y derechos humanos, además del respeto por las instituciones para alcanzar un orden estable y políticamente correcto. Y sigue diciendo Condoleezza Rice: “América busca un mundo mejor detrás de la victoria sobre el terror. No buscamos

solamente que el mundo sea más seguro sino también mejor”. La frase recuerda la época de la guerra de Kosovo y del debate en torno a la “intervención humanitaria”.

Una coalición es una cooperación transitoria y no una alianza permanente, pero es probable que el peligro que une a sus miembros no desaparezca prontamente. Cabe suponer que EE.UU. ponderará adecuadamente si resulta conveniente poner en juego esta cooperación con todas las grandes potencias, única en la historia, y con ello una significativa distensión, en particular en la relación con Rusia y China, adoptando acciones no medidas y no coordinadas contra Irak.

#### A. Europa: el socio confiable pero crítico

En la percepción de importantes sectores sociales, el fin del comunismo soviético y de la guerra fría, una UE más afianzada gracias a la progresiva integración, y los cambios operados en la política interior en Estados Unidos, determinaron que en los años noventa se fuera deteriorando el fundamento de la alianza transatlántica.

El 11 de septiembre y la ola de solidaridad que se extendió a lo largo y a lo ancho de Europa, y que fue registrada con un sentimiento de gratitud en los Estados Unidos, muestra que el fundamento transatlántico sigue intacto.<sup>24</sup> También la voluntad de una “solidaridad irrestricta” (Gerhard Schröder, primer ministro alemán), aceptando la posibilidad de desencadenar alguna que otra crisis de gobierno, hace de Europa el principal aliado de EE.UU. para esta nueva guerra gris. No obstante, también existen claras diferencias de percepción a ambos lados del Atlántico. En Estados Unidos una mayoría, incluido el presidente y su administración, opina que estamos inmersos en una guerra contra una amenaza existencial,<sup>25</sup> una interpretación que en Europa es compartida apenas por una minoría. La política americana, y sobre todo la retórica de la administración (“eje del mal”), merece fuertes críticas y es interpretada por algunos sectores como manifestación de una actitud belicista de Estados Unidos.

La administración Bush, que en los ocho primeros meses de su gestión tendió hacia el unilateralismo, ha comprendido que, aun siendo la única superpotencia, existe la necesidad de estrechar los vínculos con sus socios para combatir al nuevo enemigo. La nueva fórmula es un multilateralismo *à la carte*, cooperación allí donde sea necesario y no donde sea posible,

como proclamaba la administración Clinton. De cualquier modo, únicamente el espacio euroatlántico le ofrece a la superpotencia norteamericana una base sólida para su política y estrategia de dominio de las crisis y conflictos internacionales. De allí también la insistencia de Washington en reclamar el apoyo europeo para su política frente a Irak. La expectativa que tienen los norteamericanos respecto de los europeos es la misma que durante la guerra fría. Existe un número apreciable de voces, incluso en el entorno republicano, que apuestan a Europa como importante elemento correctivo de la política exterior norteamericana. Cuanto más unida se mantenga Europa en sus declaraciones y actos concretos, tanto más será tenida en cuenta.

A pesar de todos los malos augurios, la vitalidad de la comunidad transatlántica, una de cuyas manifestaciones visibles es la OTAN, sigue vigente y todo permite suponer que la alianza resurgirá de los desplazamientos geopolíticos que siguen a todo cambio de paradigma como una constante de la política exterior y de seguridad norteamericana y europea.<sup>26</sup>

## B. Rusia: el nuevo socio

El 11 de septiembre abrió la posibilidad de una aproximación estratégica entre Rusia y EE.UU. y una integración duradera de Rusia en Occidente. Por primera vez, EE.UU., Rusia y Europa se alinean para enfrentar una amenaza común. Estados Unidos ha comprendido que Rusia está en condiciones de realizar un aporte sustancial en la lucha contra el terrorismo internacional, más allá de la guerra de Afganistán. La creación de una coalición estratégica y duradera desde Vancouver hasta Vladivostok – una visión de Mijail Gorbachov, último presidente soviético– aparece ahora como factible.

No obstante, las experiencias de la última década advierten sobre la necesidad de observar una actitud de prudencia y cautela. La falta de voluntad de compromiso de ambas partes puede conducir rápidamente a nuevos reveses. Luego de que la Unión Soviética cooperara con Occidente en la reunificación de Alemania y de Europa, así como en la Guerra del Golfo, la primera ronda de la ampliación de la OTAN y el apoyo económico menor al esperado y en muchos casos sin mayores resultados positivos, generaron un nuevo distanciamiento de Rusia de Occidente que escaló durante el conflicto en Kosovo y durante la guerra rusa en Chechenia.<sup>27</sup>

El presidente Putin aprovechó la oportunidad derivada de los atentados del 11 de septiembre y actuó con firmeza aceptando correr un alto riesgo interno. Es importante que también los Estados Unidos y Europa aprovechen esta oportunidad e integren a Rusia económica y políticamente en Occidente.

## C. India: el socio futuro

Hasta bien entrados los años ochenta, la mayor democracia del mundo y la superpotencia occidental mantuvieron tensas relaciones que se caracterizaban por la desconfianza y el descuido (*neglect*) mutuos.<sup>28</sup> A pesar de que el fin de la guerra fría permitió que las relaciones entre Estados Unidos y la India pudieran deshacerse de las ataduras de un mundo bipolar, las sombras del pasado, en particular el antagonismo entre India y Pakistán, siguieron afectando durante diez años más las relaciones bilaterales. Las pruebas nucleares hechas por la India en 1998 demoraron una vez más un acercamiento con Estados Unidos. Finalmente, la visita del presidente Bill Clinton en marzo a la India y la visita del premier indio Vajpayee a Estados Unidos condujeron a un espectacular mejoramiento de las relaciones bilaterales, y en otoño de 2001 la India brindó su apoyo incondicional a la guerra norteamericana contra el terrorismo.

Asia del Sur continuará ocupando un lugar prioritario en la agenda exterior y de seguridad de Washington, incluso una vez concluidas las acciones militares norteamericanas en Afganistán. Mucho indica que se seguirá avanzando en el acercamiento con India. Sin embargo, no será sencillo eliminar las divergencias entre Washington y Nueva Delhi acerca de Pakistán, Cachemira y la lucha contra el terrorismo. De todos modos, se puede afirmar con cierta seguridad que Estados Unidos continuarán avanzando en la estrategia *India first* iniciada por la Administración Clinton, sin que ello se convierta en una política *India only*. Las relaciones entre Estados Unidos y la Unión India se levantan hoy sobre el sólido fundamento de los valores democráticos compartidos. Se caracteriza por intereses comunes en muchos sectores, así como por crecientes relaciones estratégicas, económicas, culturales y, también, personales entre ambos países. Sin duda, Washington y Nueva Delhi están llamadas a convertirse en “aliados naturales”.<sup>29</sup>

#### D. China: el socio posible

En el otoño boreal de 2001, la Administración Bush, que apenas había asumido la gestión de gobierno, consideraba a China un “competidor estratégico” y la prensa china oficial criticaba a EE.UU. como potencia hegemónica que trataba de impedir el ascenso de China. Luego del 11 de septiembre, Pekín no vaciló en enrolarse en la alianza contra el terrorismo internacional, apoyó a EE.UU. en el Consejo de Seguridad y –en contra de sus propias convicciones– se abstuvo de criticar la intervención de EE.UU. en Afganistán. Pekín facilitó a Washington material de sus servicios secretos e invitó a Pakistán, su protegido en el sudeste asiático, a sumar su colaboración. Durante la escalada de agresiones entre India y Pakistán, Pekín instó a Islamabad a observar moderación, mientras que EE.UU. hacía lo propio con India.<sup>30</sup>

La gran dependencia del mercado norteamericano obliga a Pekín a mantener intactas sus relaciones con EE.UU. Por lo tanto, una cooperación más estrecha respondía claramente a los intereses chinos, dado que de todos modos no era posible impedir que luego del 11 de septiembre EE.UU. ganara influencia en Asia. Seguramente, los halcones en Pekín no fueron los únicos en ver con preocupación el respaldo de Putin ofrecido a Occidente apenas unas semanas después de haberse firmado el nuevo acuerdo de amistad ruso-chino; la fuerte presencia norteamericana en Asia Central; la mayor cooperación de Washington con varios estados que conforman la ASEAN; y el mayor protagonismo de Japón. Ciertamente, los halcones chinos están persuadidos de que Washington está practicando una política de contención y encierro frente a China.

Pese a esta nueva cooperación, resulta poco probable que pueda gestarse una cooperación amplia y duradera. Demasiado grandes son las diferencias entre los sistemas sociales y la rivalidad de ambos en el este asiático.

#### E. América latina: ¿ el socio olvidado?

La asunción de la presidencia de los EE.UU. por parte del tejano George W. Bush, que en la campaña electoral se esforzó por obtener el voto de los ciudadanos de origen hispano, pareció presagiar una nueva era en las relaciones entre EE.UU. y América Latina. El elemento central de esta política fue una clara mejoría en las relaciones con México. El 20 de abril de

2001, durante la “Cumbre de las Américas” celebrada en Quebec, Canadá, el presidente Bush destacó en su encuentro con los Jefes de Estado de los estados latinoamericanos, la creciente importancia económica y política de América Latina, que sobre todo gracias a México y el NAFTA se convirtió en el segundo socio comercial más importante de EE.UU. Desde el 11 de septiembre, América Latina parece haber vuelto a desaparecer de los radares de la administración estadounidense. Si bien en marzo de 2002 el presidente Bush visitó México, Perú y El Salvador, ya su primera escala, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiamiento y Desarrollo, se vio afectada por la nueva guerra gris. En esta guerra, Washington cree que América Latina lo acompañará firmemente, pero el desplazamiento de las prioridades políticas hacia Asia y Medio Oriente repercute negativamente sobre la dinámica política en América Latina. El tema clave es si Estados Unidos estará en condiciones de comprometerse positivamente con América Latina para fortalecer sus frágiles democracias y economías. Rara vez América Latina ha ocupado el primer lugar en la agenda de EE.UU., pero desde el 11 de septiembre la conducción norteamericana brilla por su ausencia y desinterés. Desde entonces, la política latinoamericana de Estados Unidos ha quedado a cargo de los funcionarios de mediana jerarquía, y eso en un momento de grandes desafíos, caracterizado por crisis en Venezuela, Argentina, Colombia y Ecuador, además de la asunción en Brasil de un gobierno crítico de Estados Unidos. Sobre todo en México, la desilusión es grande. Las expectativas al sur del Río Grande eran especialmente altas, en virtud de las buenas relaciones personales entre los presidentes Fox y Bush, simbolizadas por una cena oficial en honor al visitante mexicano en la Casa Blanca apenas unos días antes de los ataques terroristas contra Nueva York y el Pentágono. Desde entonces, para el vecino del sur (y otros estados del subcontinente latinoamericano), no sólo se ha vuelto a cerrar, casi por completo, la puerta de la Casa Blanca. El desarrollo democrático y económico ha dejado, además, de ser el objetivo prioritario de la política americana para Latinoamérica y su lugar ha sido ocupado por una política que establece como primera prioridad promover la seguridad en la región, según manifestara el vicesecretario para Asuntos del Hemisferio Occidental, embajador Otto J. Reich, en octubre de 2002.<sup>31</sup>

Por cierto, en América Latina no existe ningún “eje del mal” (*axis of evil*) que pueda amenazar a EE.UU. en la antesala de su propia casa, pero el peligro de un “eje de sublevación” (*axis of upheaval*)<sup>32</sup> es ciertamente real.

## V. Perspectivas: ¿una nueva *pax americana*?

La guerra fría generó una serie de políticas norteamericanas que merecen ser calificadas de visionarias. No sólo se forjaron alianzas militares contra el comunismo, sino que también se estabilizó y reconstruyó a los antiguos adversarios: Alemania y Japón. El plan Marshall, único en su género, permitió reactivar la economía en toda Europa Occidental y sentó la piedra fundacional para la integración europea (occidental), además de crearse un modelo económico y social superior al comunismo.

Mucho parece indicar que el poder y la influencia de EE.UU. continuará creciendo durante la guerra gris como ocurrió también durante la guerra fría, que determinó que Estados Unidos ampliara su área de influencia después de 1947.

El rápido éxito en Afganistán, donde con el derrocamiento del régimen talibán quedó desplazado del poder el régimen que más evidentemente apoyaba al terrorismo internacional, parece haber surtido efecto en otros regímenes simpatizantes o, al menos, potencialmente simpatizantes.

EE.UU. cuenta hoy con bases militares en la región de Asia Central, que en su momento formó parte de la Unión Soviética y que cuenta con importantes recursos energéticos. Países como Pakistán, pero también Indonesia y las Filipinas, acataron la exhortación de EE.UU. a actuar con más firmeza en la represión del islamismo militante local.

La superioridad militar y tecnológica respecto del resto del mundo incluidos los socios europeos de la OTAN económicamente comparables, que se hizo evidente durante la guerra de Kosovo, será aún más abrumadora como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre. El presupuesto de defensa de Estados Unidos de 2002 estipulado originalmente en 328 mil millones de dólares fue incrementado en otros 36 mil millones y en 2003 se aumentó nuevamente en 48 mil millones de dólares. Se trata de un incremento del 15 % y es el mayor que se registra en 20 años.<sup>33</sup>

En vista de este nuevo incremento del poderío militar de la “hiperpotencia”, crece el peligro del triunfalismo y la sobrestimación.<sup>34</sup> El éxito en Afganistán lleva agua a los molinos de quienes abogan por un abierto unilateralismo americano y que, entre otras cosas, reclamaban la destitución de Saddam Hussein por la fuerza. Estos sectores no tienen en cuenta que el mundo de hoy no responde en su estructura al mundo de la guerra fría o, en palabras del politólogo francés Dominique Moisi: “La era global no

modificó el hecho de que en el mundo nada es posible sin los Estados Unidos. Pero la multiplicidad de los nuevos actores también implica que es muy poco lo que los Estados Unidos pueden hacer solos”.<sup>35</sup> Para Henry Kissinger, la prueba histórica de Estados Unidos consiste en transformar su actual hegemonía en un consenso internacional y sus propios principios en normas internacionales aceptadas en todo el mundo, situación en la que se reflejaba la grandeza de Roma y de Gran Bretaña.<sup>36</sup>

En comparación con Roma, EE.UU. es aún una potencia joven. El *réquiem* que algunos sectores entonaron hacia fines de la década de los ochenta demostró ser apresurado. Mucho más habla a favor de que el siglo XXI seguirá girando en torno a EE.UU. como lo hizo el anterior, en parte debido a que Estados Unidos se hizo cargo del desafío que supuso el 11 de septiembre.

### Notas

1. Una mejor comparación brinda la reacción de Estados Unidos a la derrota de Francia en 1940, que determinó el fin del aislacionismo prevaliente desde el fin de la Primera Guerra Mundial y que fue la condición para el posterior ingreso en la guerra.
2. Samuel P. Huntington, *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München / Wien, 1996.
3. Cfr. President George W. Bush, “Address to a Joint Session of Congress and the American People”, 20 September 2001, Washington, D.C.
4. Cfr. Heinrich Kreft, “China - Die kommende Großmacht. Vom Objekt zum Akteur der internationalen Politik”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51, 2000, págs. 21-29.
5. Cfr. Heinrich Kreft, “Das asiatische Wunder in der Krise”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B48, 1998, págs. 3-12.
6. Anatol Lieven, “The Secret Policemen’s Ball: The United States, Russia and the international order after 11. September”, en: *International Affairs* 78, 2, 2002, págs. 245-59, pág. 246.
7. Francis Fukuyama, “The End of History”, en: *The National Interest*, Summer 1989.
8. Hubert Vedrine y Dominique Moisi, *France in an Age of Globalization*, Washington, D.C. 2001.
9. Robert Kagan y William Kristol, “The Present Danger”, en: *The National Interest*, Spring 2000.

10. "We have found our mission", dice el presidente Bush, Steven Mufson, Foreign Policy's "Pivotal Moment", en: *Washington Post*, 27.9.2001. Cfr. Harvey Sicherman, "Finding a Foreign Policy", en: *ORBIS*, Spring 2002, págs. 215-227; Cfr. también G. John Ikenbery, "American Grand Strategy in the Age of Terror", en: *Survival*, 43,4, Winter 2001-02, págs. 19-34.
11. La administración estadounidense define como "terrorismo internacional" aquella expresión de terrorismo que abarca a ciudadanos y recursos de más de un estado. En sentido amplio, el terrorismo se define como poder motivado políticamente contra objetivos civiles e instalaciones militares "pasivas" (*non-combatant*) a manos de grupos o agentes secretos.
12. Gary Hart, Warren Rudman, *United States Commission on National Security, American Security in the 21st Century*, Washington, DC, 1999.
13. Cfr. Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power. Why the World's only superpower can't go it alone*, Nueva York, 2002, Capítulo 2 y 3.
14. David Fromkin, "The Strategy of Terrorism", en: James F. Hoge Jr. y Fareed Zakaria, (Eds.), *The American Encounter: The United States and the Making of the Modern World*, Nueva York, 1997, pág. 345.
15. Heinrich Kreft, "Dealing with Pre-modern States", en: *Internationale Politik*, Transatlantic Edition, 4, 2001, págs. 4-8.
16. Cfr. Tratado de Seguridad de Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos de 1951.
17. Conceptos del presidente Bush en su discurso del 20.9.2001.
18. Harvey Sicherman, "Finding a Foreign Policy", en: *ORBIS*, Spring 2002, pág. 219 ss.
19. Dave Kopel, "Will the War Kill the Bill of Rights?", en: *CATO Today's Commentary*, 22.10.2001, págs. 1-2 y Eric Pianin/Thomas B. Edsall, "Terrorism Bills Revive Civil Liberties Debate", en: *Washington Post*, 14.9. 2001, pág. A16.
20. Donald R. Wolfenberger, "The Return of the Imperial Presidency?", en: *Wilson Quarterly*, Spring 2002, pág. 40. No obstante, antes de la votación un pequeño grupo de diputados suprapartidario circunscribió previamente el proyecto de resolución de la Casa Blanca, más amplio en su conceptualización, a "naciones, organizaciones o personas", involucrados en los atentados del 11 de septiembre –lo que es importante porque la autorización solo legitima una acción contra Irak, en la medida en que el Presidente está en condiciones de demostrar que Irak está involucrado en los atentados.
21. Alexander Hamilton, "The Consequences of Hostilities Between the States", en: *The Federalist*, No.8, 1788.
22. Anatol Lieven, op. cit. pág. 250.

23. Condoleeza Rice, "The War on Terrorism and the Bush Administration's Foreign Policy", discurso pronunciado el 29.4. 2002 en la Universidad John Hopkins, Washington, D.C.
24. Incluso *Le Monde*, un diario liberal de izquierda y tradicionalmente crítico de EE.UU. tituló su portada del 12 de septiembre de 2001: "Ahora todos somos americanos".
25. Cuando el presidente está en la capital, el vicepresidente Cheney, se traslada a un lugar desconocido y seguro fuera de Washington. Las más altas instancias del gobierno, incluido el Presidente, advirtieron en reiteradas oportunidades sobre el peligro de nuevos atentados en EE.UU..
26. Cfr. Heinrich Kreft, „Vom Kalten Krieg zum Grauen Krieg. Uneingeschränkte Bündnissolidarität mit den USA“, en: *Internationale Politik*, 12, 2001, págs. 43-46.
27. Cfr. Oksana Antonenko, "Putin's Gamble", en: *Survival*, 43,4, Winter 2001-02, págs. 49-60 y Anatol Lieven, op. cit.
28. Cfr. Dennis Kux, *Estranged Democracies. India and the United States 1941-1991*, London, New Delhi 1994.
29. Cfr. Heinrich Kreft, „Die amerikanisch-indischen Beziehungen: Von estranged democracies zu natural allies“, en: Werner Draguhn (Ed.), *India 2001* (publicado en otoño de 2002).
30. Quigguo Jia, "New Priorities, New Opportunities: Sino-American Relations Since 9-11", en: *Asia Perspectives*, Spring 2002, págs. 9-12 ; Aaron L. Friedberg, "11 September and the Future of Sino-American Relations", en: *Survival*, 44,1, Spring 2002, págs. 33-50.
31. Otto Reich, "U.S. Interests in Latin America", Discurso para The Heritage Foundation, October 31, 2002, Washington, D. C. WebMemo#173 en <http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/WM173.cfm>.
32. Michael Shifter, "Latin America's New Political Leaders: Walking on a Wire", en: *Current History*, febrero de 2003, págs. 51-57, pág. 57.
33. Cfr. Michael Cox, "September 11th and U.S. Hegemony-Or Will the 21st Century Be American Too?", en: *International Studies Perspectives*, 3, 2002, págs. 53-70.
34. Tal como se traduce, por ejemplo, en "Victory Changes Everything..." , de Charles Krauthammer, *Washington Post* 30.11.2001, pág. A41.
35. Dominique Moisi, "The Real Crisis over the Atlantic", en: *Foreign Affairs*, Julio-Agosto de 2001, pág. 153.
36. Henry Kissinger, "Our Nearsighted World Vision", en: *Washington Post*, 10 de enero de 2002, A.19.

## RESUMEN

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 de Nueva York y el Pentágono en Washington cambiaron para siempre la visión de Estados Unidos de sí mismo y del mundo. La lucha contra el terrorismo internacional y la defensa del territorio nacional irrumpieron como temas prioritarios de la agenda política e imprimieron a la política exterior y de seguridad norteamericana un rumbo más claro, una nueva "misión": luchar contra el terrorismo internacional. Atrás quedó el mito de la invulnerabilidad de los EE.UU. A diferencia de la guerra fría, caracterizada por el enfrentamiento de dos bloques fuertemente armados, la "guerra gris" es una guerra caliente y, sobre todo, asimétrica, que no reconoce fronteras ni ejércitos ni reglas. Al igual que la guerra fría, esta "guerra gris" reagrupa los frentes en el interior de las sociedades amenazadas por el terrorismo. El 11 de septiembre y la ola de solidaridad que se extendió a lo largo y a lo ancho de Europa, y que fue registrada con un sentimiento de gratitud en Estados Unidos, muestra que el fundamento transatlántico sigue intacto. Por otra parte, abrió la posibilidad de aproximaciones estratégicas a partir de un peligro que permite superar viejas rivalidades. Nunca antes hubo una cooperación tan importante con Rusia, China e India. En cuanto a América Latina, el desarrollo democrático y económico ha dejado de ser el objetivo prioritario de la política norteamericana y su lugar ha sido ocupado por una política que establece como prioridad la promoción de la seguridad en la región. Por cierto, en América Latina no existe ningún "eje del mal" que pueda amenazar a los EE.UU. en la antesala de su propia casa, pero el peligro de un "eje de sublevación" es ciertamente real.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año xx - Nº 3 - Septiembre, 2003

## Globalización y seguridad interior. Orden social y constitución económica

Wolfgang Hetzer

### I. Globalización: ¿maldición o bendición?

Hasta hace pocos años atrás, el concepto de globalización despertaba asociaciones en general optimistas. Se creía estar ante una oportunidad para estimular el crecimiento económico a partir de la apertura de los mercados, generar un uso más eficiente de los recursos y mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. Entre tanto, para algunos el concepto se ha convertido en un término de moda, más bien equívoco en su acepción.<sup>1</sup> Proponen entender por globalización el desarrollo de los mercados financieros globales, así como el crecimiento de las empresas transnacionales y su influencia dominante sobre la economía nacional.<sup>2</sup> La característica más destacada de la globalización consiste –afirman– en la libertad absoluta concedida al capital financiero.<sup>3</sup> Entre los aspectos más sombríos se computan el perjuicio que sufren muchas personas, sobre todo en los países menos desarrollados, el desequilibrio entre bienes individuales y bienes públicos, así como la volatilidad de los mercados financieros globales. De este modo, se estaría ge-

WOLFGANG HETZER

Doctor en Ciencias Jurídicas. Director de área en la Secretaría del Gobierno Federal de Alemania e integrante de la Secretaría Europea para la Lucha contra el Fraude. Autor de numerosas publicaciones científicas sobre temas como criminalidad organizada, lavado de dinero y Derecho Penal Económico.

## RESUMEN

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 de Nueva York y el Pentágono en Washington cambiaron para siempre la visión de Estados Unidos de sí mismo y del mundo. La lucha contra el terrorismo internacional y la defensa del territorio nacional irrumpieron como temas prioritarios de la agenda política e imprimieron a la política exterior y de seguridad norteamericana un rumbo más claro, una nueva "misión": luchar contra el terrorismo internacional. Atrás quedó el mito de la invulnerabilidad de los EE.UU. A diferencia de la guerra fría, caracterizada por el enfrentamiento de dos bloques fuertemente armados, la "guerra gris" es una guerra caliente y, sobre todo, asimétrica, que no reconoce fronteras ni ejércitos ni reglas. Al igual que la guerra fría, esta "guerra gris" reagrupa los frentes en el interior de las sociedades amenazadas por el terrorismo. El 11 de septiembre y la ola de solidaridad que se extendió a lo largo y a lo ancho de Europa, y que fue registrada con un sentimiento de gratitud en Estados Unidos, muestra que el fundamento transatlántico sigue intacto. Por otra parte, abrió la posibilidad de aproximaciones estratégicas a partir de un peligro que permite superar viejas rivalidades. Nunca antes hubo una cooperación tan importante con Rusia, China e India. En cuanto a América Latina, el desarrollo democrático y económico ha dejado de ser el objetivo prioritario de la política norteamericana y su lugar ha sido ocupado por una política que establece como prioridad la promoción de la seguridad en la región. Por cierto, en América Latina no existe ningún "eje del mal" que pueda amenazar a los EE.UU. en la antesala de su propia casa, pero el peligro de un "eje de sublevación" es ciertamente real.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año xx - Nº 3 - Septiembre, 2003

## Globalización y seguridad interior. Orden social y constitución económica

Wolfgang Hetzer

### I. Globalización: ¿maldición o bendición?

Hasta hace pocos años atrás, el concepto de globalización despertaba asociaciones en general optimistas. Se creía estar ante una oportunidad para estimular el crecimiento económico a partir de la apertura de los mercados, generar un uso más eficiente de los recursos y mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. Entre tanto, para algunos el concepto se ha convertido en un término de moda, más bien equívoco en su acepción.<sup>1</sup> Proponen entender por globalización el desarrollo de los mercados financieros globales, así como el crecimiento de las empresas transnacionales y su influencia dominante sobre la economía nacional.<sup>2</sup> La característica más destacada de la globalización consiste –afirman– en la libertad absoluta concedida al capital financiero.<sup>3</sup> Entre los aspectos más sombríos se computan el perjuicio que sufren muchas personas, sobre todo en los países menos desarrollados, el desequilibrio entre bienes individuales y bienes públicos, así como la volatilidad de los mercados financieros globales. De este modo, se estaría ge-

WOLFGANG HETZER

Doctor en Ciencias Jurídicas. Director de área en la Secretaría del Gobierno Federal de Alemania e integrante de la Secretaría Europea para la Lucha contra el Fraude. Autor de numerosas publicaciones científicas sobre temas como criminalidad organizada, lavado de dinero y Derecho Penal Económico.

nerando un “campo de juego desigual” con perjuicios evidentes para los países en desarrollo.<sup>4</sup>

Parece indicado, entonces, preguntar si la globalización efectivamente ha torcido su rumbo y despliega múltiples efectos criminológicos. También deberán considerarse las virulentas protestas antiglobalización desatadas en Seattle, Praga, Génova y muchas otras ciudades. A primera vista, el giro adoptado por los acontecimientos parece sorprendente. Es innegable que la fusión ilimitada de mercados, empresas y flujos de información puede contribuir a superar la brecha que separa a ricos y pobres y eliminar las causas de las guerras. La historia de éxito de varios países antes pobres (Corea del Sur, Taiwan, Malasia, entre otros) demuestra que la transferencia de capital y de tecnología a nivel corporativo puede contribuir más a superar el subdesarrollo que cualquier programa de cooperación oficial –siempre que los gobiernos tengan la posibilidad de canalizar el proceso con ayuda de barreras arancelarias y de controlar la circulación de capitales en resguardo de sus intereses–. En algunas regiones del mundo, la globalización contribuyó incluso a asegurar la paz. La integración económica de Europa forma parte de los programas de paz más exitosos en la historia mundial. Efectos comparables cabe esperar también en otras partes del planeta, siempre que los frutos de la integración económica no sólo beneficien a una pequeña élite, sino a amplias capas de la población.

Entretanto, sin embargo, crecen los temores de que las enormes oportunidades que ofrece la globalización puedan quedar desaprovechadas. Los gobiernos de las naciones económicamente fuertes en Europa y América del Norte no parecen estar en condiciones de diseñar el proceso de la globalización de modo tal que las ventajas de la división mundial del trabajo lleguen efectivamente a los sectores más populares. Pese a una inédita interdependencia de la economía mundial, a juicio de algunos sectores hasta ahora sólo se ha verificado el efecto opuesto. La transcripción de algunas de las cifras más contundentes apenas puede dar una idea de las dimensiones alcanzadas.

En el año 2000, las transacciones de bienes y servicios comercializados a nivel internacional eran equivalentes a más de una cuarta parte de toda la producción mundial. Treinta años antes, esta proporción se ubicaba apenas en el 10 %. También en 2000, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Economía y Desarrollo (UNCTAD) contabilizó 63.000 grupos económicos que operan transnacionalmente con un total de 800.000 subsidiarias

y sucursales en todo el mundo. Invirtieron en ese mismo año, a nivel internacional, 1,3 billones de dólares estadounidenses. Entre las 100 “unidades económicas más grandes” figuran 52 grupos económicos contra apenas 48 estados. Las 15 empresas más grandes del mundo controlan –medida en términos de las ventas facturadas– una producción superior a la de los 60 estados más pobres del planeta juntos.

El incremento mundial del comercio, sin embargo, se compara con una drástica desaceleración del progreso económico real: el ingreso *per cápita* promedio mundial se incrementó entre 1960 y 1980 en un 83 %. En las dos décadas posteriores, el crecimiento fue de apenas un 33 %. Los principales afectados fueron los países en desarrollo. En América Latina, el incremento entre 1960 y 1980 fue del 75 %; en los años subsiguientes, apenas del 6 %. En otras regiones del mundo, esta evolución fue aún más contundente.<sup>5</sup> En ese sentido, se denuncia la falta de recursos destinados a corregir las consecuencias negativas de la globalización que habrían incrementado la brecha entre países ricos y pobres. El 1% de la población mundial reúne tantos ingresos como el 57 % más pobre. Más de mil millones de personas viven con menos de un dólar por día; casi mil millones de personas no tienen acceso a agua potable; 862 millones sufren de desnutrición. Todos los años mueren diez millones de niños, mujeres y hombres por falta de asistencia sanitaria básica.<sup>6</sup>

No obstante, difícilmente se podrá decir que la globalización sea la culpable de todos los males que nos aquejan. Las causas más profundas de la miseria y la pobreza, sobre todo en el llamado Tercer Mundo, seguramente son, además del sostenido crecimiento demográfico, los conflictos armados, regímenes represivos y corruptos y por ende estados débiles, y una mala política de gobierno. No cabe endilgarle todo esto a la globalización; sin embargo, ésta refuerza las dependencias extra políticas. De este modo, los problemas internos pueden causar daño más allá de las fronteras nacionales. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 han demostrado la fuerte interacción que existe entre las diferentes regiones del mundo y la importancia que revisten las condiciones imperantes en otros países para nuestra propia seguridad.<sup>7</sup> Más de un crítico de la globalización aventura juicios tajantes sin esforzarse por aportar datos estadísticos o empíricos. Se afirma que la globalización formaría parte de ese “vocabulario fecundo” compuesto de conceptos que –distorsionados e inculcados a los efectos de una propaganda eficaz– tendrían el don de convencer sin contar

con una argumentación verdaderamente contundente. La globalización abarcaría todas las circunstancias de nuestra época. El concepto lograría camuflar la hegemonía de un sistema político, el “ultraliberalismo”, imposible de identificar en esta amalgama y el que –sin estar oficialmente en el poder– dictaminaría todo aquello sobre lo que en verdad deberían decidir los gobiernos y, por ende, ejercería el dominio total sobre el planeta.<sup>8</sup> La globalización serviría al efecto de encubrir el “enorme impacto”<sup>9</sup> de su influencia política. Sin embargo, la economía no habría triunfado sobre la política. Todo lo contrario. La aparente asociación a la economía estaría referida ya no a la economía tradicional sino al mundo de los negocios, al *business* devenido en especulación. El ultraliberalismo sería una corriente política que intentaría –actualmente con mucho éxito– deshacerse de toda actividad económica productiva e incluso modificar el sentido del concepto de economía, que hasta ahora habría estado estrechamente ligado a la vida de la población, pero que ahora apenas definiría la competencia por el lucro.<sup>10</sup> En ese sentido, se habla de una “economía de casino”, que sería indiferente a los activos reales, al proceso de la economía real.<sup>11</sup>

Esta postura crítica entiende que se ha desarrollado una economía virtual cuya única función sería allanar el camino a la especulación mundial y sus lucros a partir de beneficios obtenidos con productos inmateriales (derivados), en donde se negociaría con algo inexistente. Formarían parte de estas transacciones la compra de riesgos virtuales vinculados a un contrato en estado de proyecto; de los riesgos contraídos con la compra de estos riesgos, que a la vez incluyen miles de otros riesgos, igualmente virtuales, objetos de nuevas especulaciones virtuales. Se trataría, en síntesis, de apuestas y apuestas sobre apuestas convertidas en el “verdadero” objeto de los mercados.

Una economía de mercado supuestamente global conduciría a efectos incontrolables, a la especulación sobre la especulación, a derivados que a la vez habrían surgido de otros derivados, pero también sobre flujos de capital esenciales. Se especularía sobre modificaciones probables en los tipos de cambio, en circuitos manipulados, falseados, como sobre numerosos otros derivados, igualmente artificiales. Se diagnostica una “economía anárquica, mafiosa” que, con ayuda de una coartada, a saber, la “competitividad”, se estaría propagando y enquistando en la sociedad. Se habla de una “seudo-economía”, basada en una producción sin sustento real, que se inventa

según las necesidades del juego especulativo, separada de todo activo real y de toda producción concreta.<sup>12</sup>

Se advierte que la desaceleración del crecimiento económico que se observa a nivel mundial llevará necesariamente a una escalada de las luchas distributivas en todos los niveles de la economía mundial. La referencia habitual a ciclos económicos no ofrece, sin embargo, explicación suficiente. Más elocuente resulta echar una mirada al sistema financiero global emergente y sus consecuencias.

## II. ¿Escenario delictivo o mercado financiero?

Colapsado ya el sistema monetario de Bretton Woods, comenzó el ascenso casi explosivo de una rama de la economía que probablemente como ninguna otra influya sobre el destino de la humanidad: la industria financiera global. Bancos, fondos de inversión, departamentos financieros de grupos económicos transnacionales y seguros han desarrollado el comercio con divisas y títulos hasta convertirlo en la industria con más facturación en el mundo. Mucho antes de que se conociera Internet, el sistema financiero mundial estaba interconectado electrónicamente. En el “ciberespacio del mundo financiero” se transfieren en apenas segundos activos por miles de millones de un espacio monetario a otro, de una forma de inversión a otra. Tan sólo el comercio con títulos sumó hasta el año 1999 un volumen anual de 23 billones de dólares que totalizó 250 veces más transacciones que las operadas en 1970. En 1999, los comerciantes de divisas registraron en promedio por día operado facturaciones por 1,2 billones de dólares.<sup>13</sup>

No obstante, estas cifras no describen el volumen de capital verdaderamente disponible. El mismo rota varias veces al día en diferentes sentidos. Informaciones que cambian de manera permanente requieren una acción permanente (*educated gambling*). De todos modos, los abultados volúmenes de facturación permiten extraer algunas conclusiones sobre el volumen de capital no integrado a la economía real. Las estimaciones existentes cifran esta cantidad en 80 billones de dólares, lo que representa más del triple del producto bruto nacional anual conjunto de los 31 países industrializados organizados en la OCDE. A juicio de más de un analista, este capital constituye una marea de dinero improductivo, resultado de un círculo vicioso

económico desatado por la liberalización. Esta avalancha de dinero habría interconectado las economías intervinientes, generando incertidumbres cambiarias e impulsando la suba de los tipos de interés real en los mercados de capital.

Las derivaciones son evidentes. Aumentan los ingresos derivados de activos monetarios, en tanto que se observa un estancamiento de los salarios y un retroceso en las inversiones. Los activos monetarios en manos de empresas y particulares crecieron mucho más rápidamente que la economía en general. El excedente de disponibilidades, que no fueron ni invertidas ni consumidas, suministró la materia prima que permitió inflar el sector financiero y generar sucesivas burbujas especuladoras en los mercados accionarios. Durante mucho tiempo, uno de los argumentos clásicos de los actores financieros internacionales fue que eran ellos los que permitían que el capital afluyera allí donde se invertía de la manera más productiva y, por ende, generaba la mayor rentabilidad.

Es probable que esto no sea siquiera la mitad de la verdad. La interdependencia de los mercados globales se ha vuelto tan compleja que ni siquiera agentes con mucha experiencia están en condiciones de predecir las consecuencias de sus actos. La gran mayoría de las variaciones en las cotizaciones no sigue los desarrollos económicos reales de los diferentes países, sino los prejuicios colectivos de los agentes y los datos que informan los referentes políticos del sistema como lo son el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el secretario del Tesoro de turno, además de los juicios que pueden emitir el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las agencias de *rating* privadas. Poco importa que las informaciones y los análisis sean fundados. Lo determinante es la expectativa acerca de lo que piensan los demás. Se reacciona igual que *lemings* que se tiran en cadena uno tras otro al mar. Aun cuando un operador concreto del mercado hace un cálculo racional, el colectivo provoca la reacción desmedida (*overshooting*) de los mercados.

No es este el lugar para describir la génesis de las crisis financieras iniciada con la liberalización de los capitales y tipos de cambio. Basta recordar que entre 1974 y 1982 los bonos transnacionales de los bancos occidentales se quintuplicaron, pasando de 200 mil millones de dólares a más de un billón. Se afirma que más de la mitad de estas operaciones beneficiaron a las dictaduras en América del Sur y África.

### III. ¿Economía o mafia?

Tanto la economía como el crimen organizado dependen de la cooperación global. En ese sentido, los mercados legales e ilegales responden a leyes similares. La creciente cooperación transnacional no es evidente sólo en el caso de las empresas que desarrollan actividades económicas legales. El crimen organizado también se ha convertido en un fenómeno mundializado. Ha surgido una “industria del crimen” que va creando unidades cada vez más eficientes,<sup>14</sup> convirtiendo la seguridad “interior” en una variable dependiente. Su trayectoria no puede captarse ni pronosticarse mediante investigaciones políticas referidas a casos aislados. En cualquier caso, el derecho penal tradicional está de por sí expuesto a una fuerte presión de cambio. Es de temer que la globalización, en sus múltiples facetas, contribuya a que continúe cayendo el nivel de vida de vastos sectores de la población. Por su parte, la sostenida inmigración masiva aumentará la proporción de pobres en el conjunto de la población mundial. Los conflictos sociales y políticos resultantes no sólo conducirán a más delincuencia, sino que generarán nuevos problemas de seguridad estructurales.

Luego de los triunfos electorales de Reagan y Thatcher y sus posteriores éxitos económicos, comenzó la marcha triunfal de los economistas neoliberales, según los cuales el Estado es apenas el “custodio del orden” y los fondos de capital tanto como las empresas deben ser totalmente libres en su política de inversiones. A ello se agrega el enorme desarrollo de las técnicas de producción, comunicación y transporte impulsadas por la electrónica.<sup>15</sup> El desarrollo involucraría en general “momentos de empuje y de tracción”, que habrían conducido, entre otras cosas, a un tipo especial de migración con el cual surgió en los países de Europa occidental una nueva “capa subproletaria”. Ello, se teme, generará un incremento de la violencia y de los delitos contra la propiedad. Otra consecuencia de los efectos de la globalización sería el enorme crecimiento de la economía ilegal, entrelazada de múltiples maneras con la economía legal, y cuyo “dinero en negro” tendría un efecto desestabilizador sobre los mercados y las finanzas públicas. Mucho más significativa para la sensación de criminalización es otra rama de esta “economía”: el crimen organizado. Sus mercados y actores ilegales están globalizados desde hace mucho tiempo y sus efectos se notaron en Alemania sobre todo luego de la caída de la “cortina de hierro”. Algunos consideran a estos nuevos “mafiosos” la clase socioeconómica más importante

surgida de las ruinas de la Unión Soviética. Otro fenómeno que cobra una nueva dimensión en un mundo en el que las transacciones económicas se vuelven globales y poco transparentes, son los delitos de “guante blanco”.<sup>16</sup>

El Estado revela una creciente impotencia frente a estos desarrollos. Los gobiernos parecen degenerar en órganos de ejecución complacientes con los intereses del mercado. Todo eso parecería hablar en contra de una posible “abdicación” del derecho penal tradicional. No obstante, existen dudas en cuanto a si su contribución al mantenimiento de la paz social puede ser determinante. Asimismo, se niega a los estados nacionales y los sistemas democráticos –analizados en el contexto de la historia mundial más bien como fenómenos episódicos– capacidad de futuro. En un mundo superpoblado se anticipan disputas permanentes entre diferentes culturas,<sup>17</sup> así como una desagregación en unidades regionales o cotos tribales, en zonas de dominio de sucesivos *warlords* es decir, una nueva Edad Media o anarquía con la perspectiva de que la guerra civil étnica se instale como fenómeno omnipresente. Se trataría de un conflicto básico entre el mercado capitalista mundializado, destructor de las tradiciones y los movimientos de identidad étnica y/o religiosa emergentes en las más diversas regiones del planeta. La democracia se ve acosada por ambos fenómenos y con una “guerra santa” de por medio, entre cuyos blancos figura también McDonald’s.

En este contexto asoma la alternativa utópica de un estado mundial. Se argumenta que la globalización de la economía debería estar seguida por la globalización de un poder protector con instituciones jurídicas permanentes.<sup>18</sup> Con las primeras ideas rudimentarias sobre la formación de un estado mundial (UN, UE, FMI) se compara también la selección de una única superpotencia capaz de asumir la función de policía mundial y ejercer el monopolio de la fuerza. En esa dirección apunta la reestructuración de las fuerzas armadas occidentales con la creación de tropas de reacción rápida que en última instancia están preparadas para cumplir tareas de policía. ¿Significa eso, entonces, que la evolución hacia el estado mundial terminaría por criminalizar el poder, hasta ahora parcialmente legítimo, transformando lo que hasta ahora era una conducción soberana de la guerra en terrorismo criminal?

Otro debate es el que se refiere a la necesidad, o no, de contar con un estado fuerte en vista de las problemáticas consecuencias sociales de la globalización, que todavía no se han manifestado plenamente pero que ya se intuyen, más un deterioro general de los valores y una creciente pérdida de

identidad. Algunos temen en Alemania una reestructuración de la seguridad interior que tome como referencia el modelo americano de “tolerancia cero” y que conllevará pérdidas funcionales de los derechos cívicos. La prosperidad económica de la clase media superior, consecuencia del drástico avance del mercado sobre la sociedad americana, habría generado –advierden– una nueva economía política que para una “clase baja” cada vez más extendida redundaría en un vasto complejo de controles sociales, penales y penitenciarios. Se privilegiaría la seguridad interior por sobre los derechos fundamentales individuales y sociales, quedando circunscriptas las garantías a un fin comunitario definido políticamente. El derecho penal dejaría de ser el último recurso, para convertirse en *prima ratio* del legislador.<sup>19</sup> La aparición de una nueva clase baja en Europa es vista como una consecuencia de los cambios sociales provocados por una estructura neoliberal en sintonía con las múltiples fenómenos de la globalización.

De hecho, la expansión de la criminalidad producto de la exclusión social y marginación (perdedores de la globalización, caída en el poder adquisitivo, nuevos pobres, guetos étnicos) puede erosionar las bases de la legitimación democrática. Amenaza tanto el estado de derecho democrático como el proceso de integración europeo. El crimen organizado se propaga como efecto secundario ilegal de la internacionalización de las relaciones económicas. La criminalidad mundializada es una consecuencia del proceso globalizador,<sup>20</sup> por lo que sólo puede combatirse exitosamente en ese marco. ¿Deberá, entonces, la seguridad interior en Alemania, cumplir también la función de acompañar las consecuencias del proceso de globalización económica con medidas represivas? ¿Estamos en la antesala de un estado fuerte en la era de la globalización?<sup>21</sup>

Existe cierto consenso en cuanto a que desde el “otoño de 1997” se ha venido produciendo un desplazamiento desde la seguridad pública hacia la seguridad interior. En contraposición al concepto jurídico de seguridad pública (inviolabilidad del orden jurídico objetivo y de los derechos subjetivos), el concepto político de seguridad interior abarca la voluntad de todas las organizaciones de seguridad, públicas (y privadas), de prevenir riesgos en la seguridad según parámetros de una situación política considerada normal. En tanto promesa formulada a la población, una seguridad interior plena exige organizar una seguridad preventiva que opere en forma total. La seguridad interior se transformaría así en el equivalente de seguridad exterior entendida como protección de la integridad política y física de la

república. Presupone la existencia de una amenaza permanente y reduce lo político a la definición de enemigo, ubicado ahora en el interior.<sup>22</sup> Por ende, la amenaza que sufre la sociedad a manos del crimen organizado sustituiría la amenaza que en su momento encarnaba el Pacto de Varsovia.<sup>23</sup>

Como respuesta a los múltiples efectos criminógenos de la globalización comenzaron a desplegarse esfuerzos tendientes a desarrollar un sistema de seguridad supranacional de carácter preventivo sin que, no obstante, las estructuras europeas creadas hasta la fecha alcanzaran el nivel mínimo requerido.<sup>24</sup> Simultáneamente, en Alemania y otros estados miembros de la UE fueron generándose otras estructuras, propias de un nuevo tipo de seguridad interior. Son estas estructuras las que contienen el momento crucial que dispara el umbral de intervención ante un riesgo en la seguridad interior definida políticamente: la diferencia entre represión y prevención va nivelándose así en beneficio de un concepto de prevención amplio. Este estado de cosas hace temer que una seguridad interior definida en términos políticos lleve a crear bancos de datos al margen del control judicial. A ello se sumaría una creciente tendencia a ir eliminando las diferencias en las competencias atribuidas a los organismos que componen los servicios secretos y las autoridades policiales.<sup>25</sup> En este modelo de acción preventiva, muchos consideran que el derecho penal se va transformando en recurso probo de una política fundamentalmente simbólica. Se recurriría a él como forma de solucionar los problemas sociales en aquellos casos en los que no pareciera oportuno o resultara imposible recurrir a instrumentos políticos de contención. El derecho penal terminaría siendo funcional a la política, transformado en un instrumento de la seguridad preventiva.<sup>26</sup> Los peligros generados por los actos políticos se separarían aparentemente de sus causas sistémicas. Surge así la impresión de que las amenazas emergentes simplemente son desplazadas a los niveles del crimen organizado. Si la globalización se interpreta como proceso de racionalización de una modernidad de estructura neocapitalista, el crimen organizado podría ser la estrategia destinada a aumentar los márgenes de ganancia más allá de todo parámetro moral y jurídico. Incluso se lo podría considerar como un “fenómeno inherente al sistema”.<sup>27</sup>

La lucha contra el crimen mundializado depende de los límites que se fijen a la actividad económica en mercados autorregulados (supuestamente) y las posibilidades de aplicar estas regulaciones a nivel internacional. Sin embargo, en las actuales condiciones, una mayor represión no puede tener

un efecto decisivo. La brecha entre norma y realidad social se ensancha cada vez más. Una industria cultural global sugiere un bienestar general e invita a la transgresión y a la ilegalidad. Genera una resistencia sorda contra el poder de un sistema que promete bienestar para todos al tiempo que excluye a amplios sectores de la población. A partir de lo dicho, se podría concluir que lo importante es acompañar socialmente los hechos de la globalización para lograr que la política contrarreste las transformaciones socioeconómicas en el marco supranacional. Entretanto, no puede negarse el peligro de que con la vigencia del paradigma neoliberal, el Estado con sus instrumentos penales vea reducida su función a mantener una estabilidad política estructurada de manera represiva a los efectos de garantizar las condiciones necesarias para desarrollar la actividad empresaria en los mercados mundiales.

A la postre podríamos estar en presencia de una estructura social que depende de eficaces organismos policiales (no necesariamente estatales).<sup>28</sup> Semejante escenario plantea la necesidad de preguntarse si la seguridad interior no terminará siendo un sueño romántico.<sup>29</sup> De cualquier modo, es obvio que la aparición de organizaciones criminales no puede comprenderse acabadamente sin considerar la situación de mercado, además del contexto étnico, político, social y económico. Inserto en los mecanismos de la economía legal, el crimen organizado no sólo se desarrolla en sociedades prósperas. En su calidad de “economía subterránea” conforma una versión ilegal de la actividad económica reconocida.

La mayor amenaza para la comunidad de los pueblos proviene de una peligrosa vinculación entre el crimen organizado transnacional y las actividades terroristas igualmente transnacionales, que viene dándose desde la década de los noventa del siglo pasado. Esta “innovación” permite aprovechar el profesionalismo con el que se maneja el crimen organizado, así como sus posibilidades financieras. El narcotráfico, por ejemplo, ya cobra en algunas regiones “impuestos revolucionarios”. Otra simbiosis imaginable entre crimen organizado y terrorismo con efectos mundiales es el “ciberterrorismo”. Por ciberterrorismo se entiende el uso de Internet a los efectos de penetrar con intenciones extorsivas en las áreas sensibles del procesamiento de datos de empresas, organismos oficiales y gobiernos. Otro impulso catalítico para el crimen organizado proviene de un sistema financiero y bancario, camuflado casi a la perfección, así como de sistemas de procesamiento de datos y comunicación cada vez más eficientes. También

ha contribuido a acelerar su difusión la disolución de los grandes bloques políticos con la consiguiente flexibilización, cuando no eliminación de los controles fronterizos.

Reviste especial importancia un “incremento en la calidad” del crimen organizado, que en muchos países del mundo surge como consecuencia de la vinculación que existe entre el crimen organizado y el aparato de poder del Estado, minorías étnicas y religiosas, *warlords*, servicios secretos y estructuras económicas. Esta formas delictivas ya no pueden combatirse sólo por medio de la justicia y el derecho penal. Los enfoques puramente represivos están condenados al fracaso. La policía reporta, por ejemplo, que la falta de personal y las trabas jurídicas hacen imposible avanzar satisfactoriamente en procedimientos que permitan obtener más conocimientos acerca del crimen organizado (por ejemplo, lavado de dinero por parte de sospechosos de los estados de la CEI con conexiones en las más altas esferas políticas). Parece casi un autoconsuelo afirmar que para combatir el delito por medio de los instrumentos del derecho penal no basta el éxito momentáneo en las investigaciones, sino que resultan decisivas la duración y la intensidad con las que se afectan las estructuras criminales y los mercados ilegales. Sería necesario dejar de lado un enfoque propio del derecho penal para, en cambio, desarrollar una forma integral de lucha contra estas formas del crimen.<sup>30</sup>

#### IV. Globalización: ¿“fenómeno natural” o nueva arquitectura?

En su discurso pronunciado en mayo de 2002 en Berlín, el Presidente alemán Johannes Rau destacó la nueva calidad que adquieren las transformaciones que genera la globalización y convocó a canalizarlas por el buen camino. De hecho, la globalización no es un fenómeno natural al que las personas están expuestas en forma indefensa. Diseñar su arquitectura requiere de una clara noción de los valores situados más allá del plano económico. El Presidente subrayó que el 90 % de los fondos que circulan diariamente por el mundo nada tienen que ver con el intercambio de bienes y servicios. Los movimientos de capital de tipo especulativo pueden desestabilizar países enteros social y políticamente. Existe coincidencia en cuanto a que es necesario hacer algo contra tal embate. La política debe idear

urgentemente instrumentos que permitan crear un orden financiero internacional en condiciones de dominar los problemas relacionados con la especulación de divisas. El Presidente admitió que quienes critican la globalización en su actual versión, plantean los interrogantes correctos, circunstancia que tampoco se vería invalidada por hechos de violencia durante las manifestaciones. Rau hizo referencia a la desigual distribución de la riqueza en el mundo. Recordó que en las naciones más pobres vive el 40 % de la población mundial. Sin embargo, su participación en el comercio mundial suma menos del 3 %. Las tres cuartas partes del comercio mundial recaerá sobre el 16 % de la población mundial. En otro pasaje destacó que toda política que defiende la libertad sólo será económicamente convincente en la medida en que libere a las personas de la explotación, la pobreza y el sobreendeudamiento, genere igualdad de oportunidades, contribuya al respeto mutuo y permita la participación de todos en el desarrollo del planeta.<sup>31</sup>

Es posible que en tiempos de la globalización, el concepto de “seguridad interior” sea contradictorio en sí mismo. La amenaza que afecta a muchos bienes jurídicos deriva en muchos casos de circunstancias que exceden las fronteras nacionales. No puede desconocerse que la globalización en su actual forma es (también) un proceso criminológico. Ciertas formas de criminalidad (crimen organizado, comercio de armas, tráfico de personas, etc.) forman parte del lado oscuro de la globalización.<sup>32</sup> Ni su génesis ni sus consecuencias pueden ser comprendidas ni influenciadas en la práctica con una política que busque combatir el crimen de una manera geográficamente limitada. En el mejor de los casos, los enfoques tradicionales podrán afectar fenómenos superficiales. No se cuenta con categorías jurídicas adecuadas para superar procesos de cambio gigantescos con consecuencias delictivas de altísima gravedad. El “fileteado” de economías enteras (por ejemplo, en Rusia) no sólo está fuera del ámbito de vigencia territorial del Código Penal alemán, por ejemplo, en cuanto a los tipos de desfalco, deslealtad, fraude y sobornos. Demuestra también que la dogmática clásica del derecho penal está condenada al fracaso.

La globalización obliga a desarrollar una nueva filosofía de seguridad y a crear instrumentos eficaces para combatir las nuevas formas delictivas. Pese a los evidentes progresos alcanzados, no resulta suficiente una cooperación mundial organizada sobre la base de acuerdos de asistencia legal convencionales fundamentados en el derecho penal. Los mercados financieros

internacionales se transformaron en el escenario de los crímenes globales. Los actores que allí encontramos no se dejan intimidar por las penas estipuladas para los delitos clásicos. La amplia desregulación de las transacciones internacionales de capital y la separación de las operaciones financieras de los procesos económicos “reales” han incrementado los efectos negativos de la globalización. Han abierto posibilidades para el enriquecimiento criminal y perjudicial para la sociedad que superan la capacidad de reacción de los Estados nacionales. Actualmente no existen proyectos de estrategia con cuya ayuda se puedan romper las complejas tramas tejidas entre los intereses económicos y las ambiciones criminales. El lado oscuro de la globalización seguirá expandiéndose. La política de seguridad convencional y las políticas represivas locales no modificarán en nada esa situación. Entretanto, seguirá aumentando el número de víctimas en todo el mundo.

#### Notas

1. En cualquier caso, la globalización sigue siendo uno de los temas políticos prioritarios. Cfr. Informe Final de la Comisión Especial del Parlamento Alemán “Globalización de la economía mundial – Desafíos y respuestas” (BT-Dr 14/9200, pág. 49) y Thomas Friedmann, *Globalisierung verstehen. Zwischen Marktplatz und Weltmarkt*, Berlín 2000; detalladamente, Elmar Altvater / Birgit Mahnkopf, *Globalisierung der Unsicherheit*, Münster 2002.
2. Cfr. George Soros, *Der Globalisierungsreport*, Berlín 2002, pág. 13.
3. Cfr. ibídem, pág. 14.
4. Cfr. ibídem, pág. 16.
5. Cfr. Christiane Grefe / Mathias Greffrath / Harald Schumann, *ATTAC-Was wollen die Globalisierungskritiker?*, Berlín 2002, pág. 26.
6. Cfr. G. Soros (n.a.p. 2), pág. 20.
7. Cfr. ibídem, pág. 26 y s.
8. Cfr. Viviane Forrester, *Die Diktatur des Profits*, Munich 2001, pág. 10 y s.
9. Ibídem, pág. 13.
10. Cfr. ibídem, pág. 19 y s.
11. Cfr. Richard Barnett / John Cavanagh, “Über Elektronisches Geld und Kasinoökonomie”, en: Jerry Mander / Edward Goldsmith (ed.), *Schwarzbuch der Globalisierung. Eine fatale Entwicklung mit vielen Verlierern und wenigen Gewinnern*, Munich 2000, pág 92 y ss.

12. Cfr. V. Forrester (n.a.p. 8), pág. 21.
13. Cfr. Chr. Grefe / M. Greffrath / H. Schumann (n.a.p. 5), pág. 29.
14. Wolfgang Hetzer, “Polizei und Bundesnachrichtendienst”, en: *Der Kriminalist*, (2000), pág 250.
15. Cfr. Henner Hess. “Die Zukunft des Verbrechens”, en: *Kritische Justiz*, (1998), pág 145 ss.
16. Cfr. asimismo, pág. 153.
17. Cfr. Samuel P Huntington, *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, Munich - Viena, 1998.
18. Cfr. H. Hess (n.a.p. 15), pág. 157.
19. Cfr. Ralf Hansen, “Eine Wiederkehr des Liviathan? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft”, en: *Kritische Justiz* (1999), pág 231 ss; Wolfgang Hetzer, “Attentat und Rechtsstaat”, en: *Kriminalistik* (2002), pág. 490 ss.
20. Cfr. Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?*, Francfort del Meno, 1997, pág 48 ss.
21. Según R. Hansen (n.a.p. 19), pág. 238 ss.
22. Cfr. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Berlín, 1963, pág. 32 ss.
23. Cfr. R. Hansen (n.a.p. 19) pág. 239 ss.
24. Cfr. W. Hetzer (n.a.p. 14), pág. 253; el mismo, “Das künftige Strafrecht der Europäischen Union”, en: *Kriminalistik*, (2001), pág. 539 ss.; el mismo, “Innere Sicherheit in Europa?”, en *Der Kriminalist*, (2002), pág. 68 ss; el mismo, “Kriminalpolitik in Europa”, en: *Kriminalistik* (2002), pág. 427 y ss.
25. Cfr. R. Hansen (n.a.p. 19), pág. 245. Más detalladamente: Wolfgang Hetzer, “Kernschmelze im Rechtsstaat”, en: *Der Kriminalist*, (1998), pág. 489 ss.; el mismo, “Polizeibehörde oder Geheimdienst?”, en: *Der Kriminalist*, (2002), pág. 14 ss; el mismo, “Geheimdienste gegen Organisierte Kriminalität”, en: *Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa*, (1999), pág. 3 ss; el mismo, “Polizei und Geheimdienste zwischen Strafverfolgung und Staatsschutz”, en: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, (1999), pág. 19 ss.
26. Cfr. R. Hansen, (n.a.p. 19), pág. 240.
27. W. Hetzer (n.a.p. 14), pág. 253; el mismo, “Wirtschaftsform Organisierte Kriminalität”, en: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht*, (1999), pág. 126 ss.; el mismo, “Organisierte Kriminalität”, en: *Kriminalistik*, (2001), pág. 762 ss.; el mismo, “Wirtschaftskriminalität”, en: *Kriminalistik*, (2001), pág. 767 ss.
28. Cfr. R. Hansen (n.a.p.19), pág. 252 ss.
29. El mismo autor, ibídem, pág. 253.
30. Cfr. Rainer Bruckert, “Zeit zum Umdenken in der OK-Bekämpfung?”, en: *Der Kriminalist*, (2000), pág. 115 ss.

31. Respecto del contenido del discurso pronunciado por el Presidente alemán en Berlín, Cfr. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 14.05.2002, pág. 2.
32. Cfr. Jens van Scherpenberg / Peter Schmidt (Eds.), *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden, 2000, pág. 29 ss.

## RESUMEN

Hasta pocos años, el concepto de globalización se asociaba a un optimismo basado en la creencia generalizada de estar ante una oportunidad para estimular el crecimiento económico a partir de la apertura de los mercados, generar un uso más eficiente de los recursos y mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población en general. Para algunos, el concepto se ha convertido en un término de moda, de acepción equívoca, y proponen entender por globalización el desarrollo de los mercados financieros globales, así como el crecimiento de las empresas transnacionales y su influencia dominante sobre la economía nacional. Cabe preguntar si la globalización efectivamente ha torcido su rumbo y despliega múltiples efectos criminales. Es innegable que la fusión ilimitada de mercados, empresas y flujos de información puede contribuir a superar la brecha que separa a ricos y pobres y eliminar las causas de las guerras. La historia de éxito de varios países (Corea del Sur, Taiwan, Malasia, entre otros), antiguamente pobres, demuestra que la transferencia de capital y de tecnología a nivel corporativo pueden contribuir más a superar el subdesarrollo que cualquier programa de cooperación oficial – siempre que los gobiernos tengan la posibilidad de canalizar el proceso con ayuda de barreras arancelarias y de controlar la circulación de capitales en resguardo de sus intereses. En algunas regiones del mundo, la globalización incluso contribuyó a asegurar la paz. La integración económica de Europa forma parte de los programas de paz más exitosos en la historia del mundo. Efectos comparables cabe esperar también en otras partes del planeta, siempre que los frutos de la integración económica no sólo beneficien a una pequeña elite sino a amplias capas de la población.

Entre tanto, sin embargo, aumentan los temores de que las enormes oportunidades que ofrece la globalización puedan quedar desaprovechadas. Los gobiernos de las naciones económicamente fuertes en Europa y América del Norte no parecen estar en condiciones de diseñar el proceso de la globalización de modo tal que las ventajas de la división mundial del trabajo lleguen efectivamente a los sectores más populares. Pese a una inédita interdependencia de la economía mundial, a juicio de algunos sectores hasta ahora sólo se ha verificado el efecto opuesto. La transcripción de algunas de las cifras más contundentes apenas puede dar una idea de las dimensiones alcanzadas:

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003

# La cuestión criminal y las áreas sin Estado. El caso argentino

Diego Gorgal

## I. Introducción

Durante los años noventa, América Latina fue objeto y sujeto de un proceso de reformas que tuvo como elemento común y transversal en toda la región el carácter estructural de los cambios que promovió.

Luego de ese proceso de reformas, el Estado, la economía y la sociedad de los países latinoamericanos resultan ser algo cualitativamente distinto a lo que eran antes. El Estado de bienestar (a la latinoamericana), el modelo de sustitución de importaciones y la sociedad salarial y de clases como tipos ideales *weberianos* fueron el objeto de mutaciones estructurales.

Dicho proceso de reformas fue en realidad un proceso heterogéneo si se mira la región en su conjunto, pues reconoce matices en los diseños, tiempos

DIEGO GORGAL

Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (UCA). Post-grado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO) y Economía Urbana (UTDT). Coautor del libro *Rehenes de la violencia* (Buenos Aires, 2001) y autor de "Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares" en el libro de Isabel Stanganelli (comp.), *Redefinición de la seguridad y la defensa regional en el Cono Sur*, (Mendoza, 2003). Conferencista y autor de documentos de trabajo, artículos académicos y de opinión sobre temas de seguridad ciudadana y políticas públicas. Actualmente es docente de la Escuela de Ciencias Políticas en la Universidad Católica Argentina y miembro del Consejo Directivo de la Fundación de Investigaciones sobre la Violencia.

de partida distintos, situaciones de origen diferentes y desempeños políticos y económicos asimétricos (Edwards, 1997). Más allá de estas diferencias, a la par del crecimiento económico que vivieron la mayoría de los países se dispararon una serie de procesos políticos, institucionales y sociales, entre otros, que gestaron toda una nueva serie de cuestiones públicas en la región.

En efecto, la combinación de reformas estructurales, por un lado, y los cambios producidos en el sistema internacional luego del fin de la guerra fría, por otro, generaron un conjunto de transformaciones en distintas dimensiones de los países latinoamericanos. Entre otras cosas, se produjo una significativa transformación de la seguridad, tanto a escala regional como nacional.

Tradicionalmente, la seguridad en América Latina se definía en términos de seguridad de los estados y protección de los intereses nacionales –es decir, defensa nacional–, a partir de la incorporación de visiones europeas de competencia interestatal y equilibrio de poder. Esto hacía que, por ejemplo, la agenda de gobernabilidad en la región estuviese signada durante buena parte del siglo XX por cuestiones relativas a las relaciones cívico-militares, en el plano interno, y a las hipótesis de guerra entre estados de la región, en el plano externo. El sistema bipolar y la contienda ideológica de la guerra fría exacerbaban dichos elementos y, por tanto, influían sobre esta agenda de gobernabilidad.

Entonces, los cambios internacionales y el proceso de reformas de los noventa produjeron una transformación en la seguridad y modificaron la agenda de gobernabilidad de la región. En el plano interno, las relaciones cívico-militares se consolidaron dentro de un esquema democrático trabajosamente construido. En el plano regional, la probabilidad de guerras interestatales clásicas se ha reducido a la mínima expresión, por lo que no gravitan en la definición de la política externa de los países latinoamericanos, más preocupados por cuestiones anteriormente consideradas “blandas”, como las relaciones comerciales, la inserción en el sistema financiero y el desarrollo económico. Estos fenómenos, unidos a la difusión de regímenes internacionales de distinto tipo, hicieron que América Latina se caracterizara por ser una región de relativa paz.

Esta situación llevó a reconocidos especialistas a definir a América Latina como una “zona azul”, esto es, una región del mundo donde los conflictos militares clásicos tienen una muy baja probabilidad de ocurrencia.<sup>1</sup> El concepto de “zona azul” nace para caracterizar el estadio de estabilidad, paz y prosperidad

que alcanzaron los países de Norteamérica y Europa Occidental, configurando un área geopolítica de previsibilidad política-institucional, valor indispensable para la reproducción del capitalismo. La reducción a la mínima expresión de la probabilidad de guerra interestatal en América Latina acerca una condición importante para que la región se constituya en una “zona azul”. Esto comporta un activo de importancia superlativa para la prosperidad y el desarrollo económico, sobre todo si se la compara con la situación de otras regiones del mundo, como Medio Oriente, Europa Central, Asia Central o África.

No obstante, mientras las mentadas transformaciones internacionales, la consolidación del régimen democrático, la apertura económica e interconexión entre las economías de la región sentaban las bases materiales para la paz y la prosperidad, las sociedades latinoamericanas experimentaban un proceso de deterioro en los estándares de seguridad, ya no del Estado o de la Nación, sino de la población. En efecto, la probabilidad del ejercicio de la violencia entre los estados de la región se reducía a ritmos vertiginosos, al tiempo que el ejercicio de la violencia por parte de particulares –individuos y/o organizaciones– en el seno de las distintas sociedades latinoamericanas crecía a igual velocidad. Según datos internacionales, América Latina constituye actualmente la región más violenta del planeta, midiendo esta violencia en términos de tasa de homicidios.<sup>2</sup>

Esto hizo que junto con la mentada “zona azul” en las relaciones interestatales, conviva una “zona roja” en las relaciones sociales dentro de cada país y, crecientemente, entre las sociedades latinoamericanas.

Las transformaciones en la seguridad en América Latina afectaron la agenda de gobernabilidad de la región, toda vez que las cuestiones tradicionales –como las relaciones cívico-militares e hipótesis de guerra interestatal– dejaron de ser cuestiones públicas gravitantes en el proceso político de los países latinoamericanos. Pero, más importante aún, la difusión del delito y la violencia en las sociedades latinoamericanas obligó a redefinir la seguridad, incorporando la dimensión interior, ciudadana o humana –según los distintos paradigmas en la materia– a la cuestión de la seguridad. De hecho, de acuerdo con lo explicado, la seguridad interior, ciudadana o humana constituye actualmente un problema de igual o hasta de mayor importancia que los tradicionales problemas de seguridad de los estados y las naciones (defensa nacional).

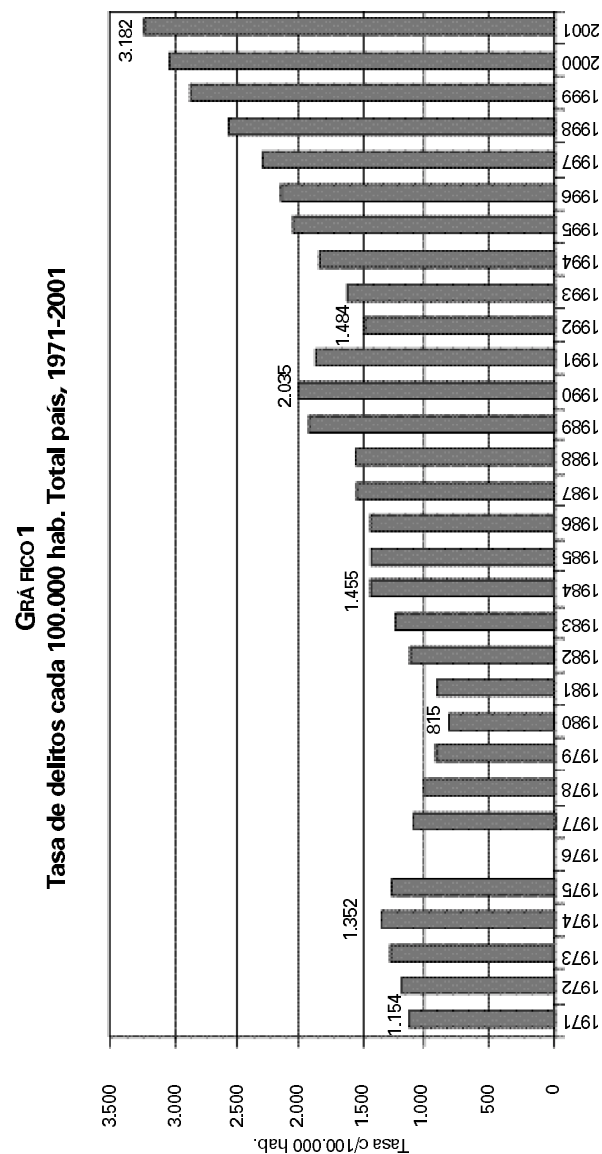
En Argentina, las transformaciones en la seguridad siguieron los patrones regionales, pero sumaron particularidades locales propias de la trayectoria

inmediata del país en la materia. Durante la década del noventa, mientras se producían las mentadas reformas estructurales, el delito y la violencia superaban el techo histórico desde que se tienen registros oficiales del tema. A partir de 1991 se desató un proceso de incremento sostenido en la tasa nacional de delitos, registrándose en 2001, 3.182 cada 100.000 habitantes. Esto representa un 114 % de incremento con respecto a 1991, un 245 % respecto de 1981 y un 176 % respecto de 1971.

Pero no sólo se identifica –dentro de las transformaciones en la seguridad– un incremento cuantitativo del delito y la violencia. En el mismo periodo se produjo un fenómeno de igual importancia: cambios de tipo cualitativo que condujeron a la complejización del universo del delito.

En efecto, el delito y la violencia no pueden definirse unívocamente. Por el contrario, son algo cualitativamente distinto de lo que eran con anterioridad a los noventa. El universo del delito abarca hoy cuestiones que van desde la delincuencia común de los suburbios hasta el lavado de dinero del narcotráfico; desde los secuestros *express* hasta el contrabando de bienes y personas; desde la violencia en el fútbol hasta la seguridad subregional en el ámbito del MERCOSUR, regional en el ámbito de la OEA y global en el marco de la ONU;<sup>3</sup> desde las “salideras” bancarias o el robo en taxis hasta el terrorismo internacional; desde el robo de autos y desarmaderos clandestinos hasta los delitos ambientales o informáticos. Es decir, el universo de delitos se ha complejizado, ha mutado cualitativamente.

Finalmente, un tercer fenómeno se ha producido en la segunda mitad de los noventa. No sólo el nivel de delito y violencia es sensiblemente mayor y sus manifestaciones son más heterogéneas y complejas. La población construye una percepción o imagen de estos procesos que conduce al incremento del miedo y temor de ser víctima de un delito y a la baja estima de las instituciones públicas encargadas de dar cuenta de estos problemas, y dispara actitudes y demandas que –en casos extremos– son contradictorias con los valores democráticos y el estado de derecho. Este fenómeno, la sensación de inseguridad, no es sólo un problema menor de percepción de los ciudadanos del que puedan desentenderse los responsables políticos. Por el contrario, la sensación de inseguridad obra como causa eficiente de determinados comportamientos y pensamientos de los individuos y –cuando alcanza determinados niveles de psicosis colectiva– puede generar movimientos sociales o de opinión proclives a soluciones autoritarias.



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal.

Entonces, la conjunción de elementos objetivos –el proceso de incremento del delito y la violencia y su complejización– y elementos subjetivos –la difusión de la sensación de inseguridad– hizo que en Argentina el delito y la violencia se tornaran una cuestión pública.

En un país donde los estándares de seguridad eran similares o aun mejores a los de muchas sociedades europeas, la inseguridad como problema público que reclame una política específica por parte del Estado para resolverlo era algo ajeno y hasta desconocido. Pero cuando el delito y violencia comenzaron a ser percibidos como una amenaza por parte de la población, la seguridad se transforma en una demanda y el tema es incorporado entonces a la agenda pública. Dicha incorporación genera la cuestión criminal, es decir, la *problematización* de un hecho que es percibido como una demanda que debe ser resuelta (Aguilar Villanueva, 1993). No es que no existieran delitos y violencia antes de los noventa, sino que actualmente ese fenómeno es percibido como un problema público o una demanda política que requiere la intervención del Estado mediante políticas dictadas a tal efecto. Es aquí cuando la cuestión criminal se suma a la cuestión social, la cuestión educativa, la cuestión económica, la cuestión política, etc., en el universo de las cuestiones públicas en Argentina.

Así, entonces, resulta indispensable entender la cuestión criminal en la región en general y en Argentina en particular, conforme las coordenadas apuntadas. Sucede que la seguridad no puede comprenderse en abstracto, sino situada en un determinado esquema Estado-sociedad. En los noventa cambió el Estado, mutó la sociedad y, por lo tanto, son otros los términos en los que se define el problema de la seguridad. A pesar de ello, los enfoques (paradigmas y doctrinas) y el modelo de intervención estatal (sistema de seguridad interior) siguen sin tomar noticia de dichos cambios.

En función de este contexto, en los últimos años han surgido una serie de temas y problemas que conforman la agenda de seguridad en la Argentina. Esos *issues* tienen una configuración cuantitativa y cualitativa absolutamente distinta a la que tenían antes de los noventa, cuando la cuestión bien podía sintetizarse en el delito contra la propiedad –robo y hurto– que aquejaba a las clases medias y altas urbanas. La legislación, el enfoque y el diseño del modelo de intervención estatal para minimizar este problema se vieron desbordados por las mentadas transformaciones de los noventa, de allí la crisis de seguridad que se vive.

Este artículo se centra en el análisis de uno de los problemas representativos de las transformaciones en la seguridad acontecidas en los noventa. En casi la totalidad de los principales centros urbanos de la región, la combinación de procesos sociales (fragmentación socio-espacial y deterioro de la comunidad) e institucionales (degradación institucional) han hecho que buena parte de la población urbana –generalmente inserta en ciertas lógicas de marginación– se localice en determinadas áreas internas a estas urbes donde la presencia estatal –en cualquiera de sus manifestaciones (asistencial, regulatoria, económica, policial, etc.)– es inexistente. Así, sectores de la población y del territorio urbano se colocan fuera del alcance de los poderes públicos y, por lo tanto, fuera de la vigencia efectiva de la ley. Este fenómeno presenta gradientes distintas en los países de la región. Brasil y Colombia constituyen, sin duda, el estadio de mayor profundización de este fenómeno. Chile, Uruguay o Costa Rica, por otro lado, representan estadios de menor desarrollo relativo. Argentina, por su parte, puede ubicarse en un nivel de transición. De allí la importancia de su análisis.

El foco de análisis, entonces, será la gestación de estos espacios en Argentina como una de las tantas formas nuevas que adopta la “cuestión criminal” surgida de las transformaciones en la seguridad acontecidas durante los noventa. La unidad de análisis será el aglomerado urbano que conforman la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y los municipios lindantes pertenecientes a la provincia de Buenos Aires (conurbano bonaerense). Estas dos jurisdicciones conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Para ello, en la Sección II se analizará la gestación de la cuestión criminal en dicho aglomerado, identificando las tendencias del delito y la violencia. Dichas tendencias, en virtud de la magnitud relativa del AMBA, bien marcan las tendencias nacionales. En la Sección III se analizará la forma en que la vinculación entre determinados procesos socio-urbanos y la degradación institucional permiten la gestación de espacios sin Estado en el AMBA. Finalmente, en la Sección IV se analizará la importancia de considerar la cuestión criminal en general y la proliferación de los espacios sin Estado como cuestiones de suma importancia en la agenda de gobernabilidad de la región.

## II. La formación de la cuestión criminal en el AMBA

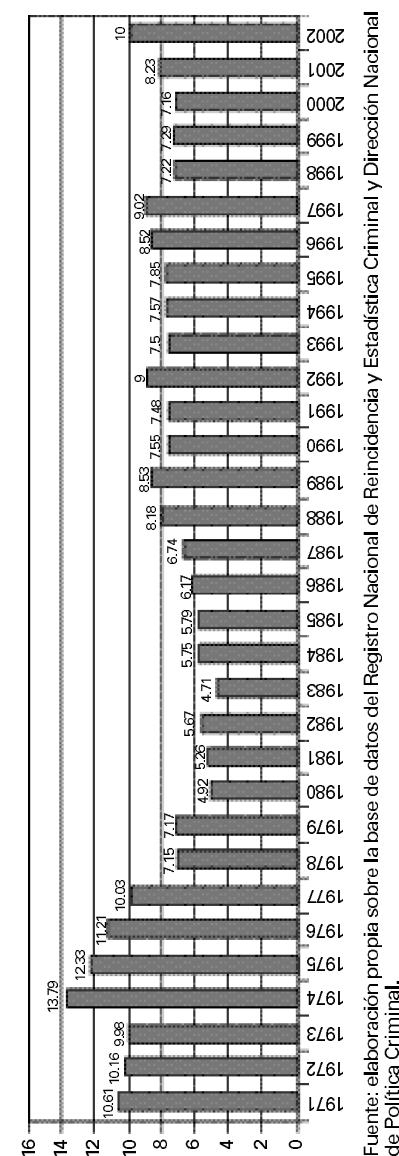
Argentina se encuentra en un estadio de transición en materia de seguridad, a partir de las transformaciones apuntadas líneas arriba. Esto significa que de ser uno de los países menos inseguros de América Latina, el deterioro de los indicadores en la materia y –sobre todo– la tendencia que se observa han hecho que el nivel de delito y violencia sea cada vez más convergente con la media regional. Según cálculos estimativos, el año 2002 registró una tasa de homicidios dolosos a nivel nacional similar al promedio registrado en la década del setenta en el país.

Esto significa que –de confirmarse esta tendencia– la Argentina contaría actualmente con los mismos niveles de violencia que los acontecidos en promedio en la década más violenta del siglo XX, amén de la diferencia en la naturaleza de las violencias: aquella, política; ésta, social y criminal.

Si bien el impacto de este proceso de deterioro en los niveles de seguridad de la población presenta diferencias regionales dentro del país, hay una tendencia generalizada al incremento del delito y la violencia, principalmente en los grandes centros urbanos. Dentro de ellos, el AMBA constituye el principal centro urbano del país. De acuerdo con cifras oficiales, aproximadamente el 33 % de la población nacional habita en el AMBA, lo que hace que las cuestiones, tendencias y problemas de este aglomerado tengan un peso considerable sobre las cuestiones, tendencias y problemas nacionales. De allí que el análisis del surgimiento de la “cuestión criminal” en el AMBA sea representativo del problema de la seguridad de la población en Argentina. En este sentido, lo acontecido en materia de seguridad en los últimos quince años ha obligado a incorporar el problema del delito y la violencia en la agenda pública de los distintos niveles de gobierno con jurisdicción en el AMBA.

Existen cuatro fenómenos principales que obraron como gestores de la “cuestión criminal” en el AMBA. La confluencia de problemáticas objetivas como el incremento en el nivel de delitos y de la violencia criminal, por un lado, con elementos subjetivos como la percepción del deterioro de la seguridad por parte de la población (sensación de inseguridad) han *problematizado* el delito y la violencia, en el sentido de que los convirtieron en el tema prioritario en las agendas públicas de todos los niveles de gobierno con jurisdicción en la región.<sup>4</sup> Sobre estos tres fenómenos ocurre uno transversal que tiene que

GRÁFICO 2  
Tasa de homicidios dolosos cada 100.000 hab. Total país, 1971-2002

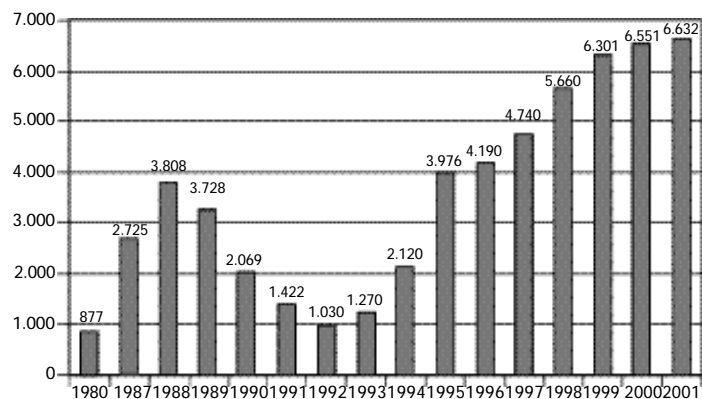


ver con el impacto social y geográfico de este nivel de delito y violencia. Es un fenómeno transversal toda vez que comporta, objetivamente, una distribución de amenazas a la vida, libertad y patrimonio de las personas y, subjetivamente, una distribución de percepciones de inseguridad en la población. De allí su importancia en la gestación de la “cuestión criminal”.

### A. Incremento en el nivel de delitos

Según las estadísticas policiales, en la década del noventa el total de hechos delictuosos denunciados en la CBA aumentó de manera pronunciada. Dado que la población de la CBA permanece estable –inclusivo con una leve tendencia negativa– esto significó que la tasa de delito cada 100.000 habitantes se triplicara en el mismo período: pasó de 2.046 en 1990 a 6.632 en el año 2001, siendo la CBA una de las jurisdicciones que más ha visto deteriorar –en términos relativos– su seguridad, medida por la tasa de delitos.

**GRÁFICO 3**  
Tasa de delitos cada 100.000 hab. en la CBA 1980  
y 1987-2001

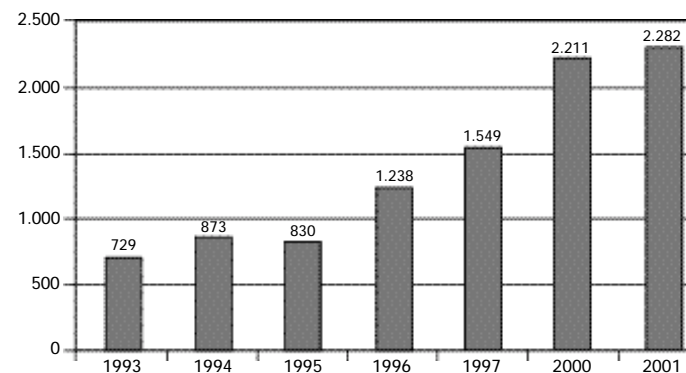


Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal.

Idéntica tendencia se observa en el conurbano bonaerense. En este caso, la evolución del delito significó un crecimiento del 214 % en la tasa de hechos delictuosos denunciados entre 1993 y 2001, años en los que se tienen registros discriminados de los partidos del conurbano (ver Gráfico 4).

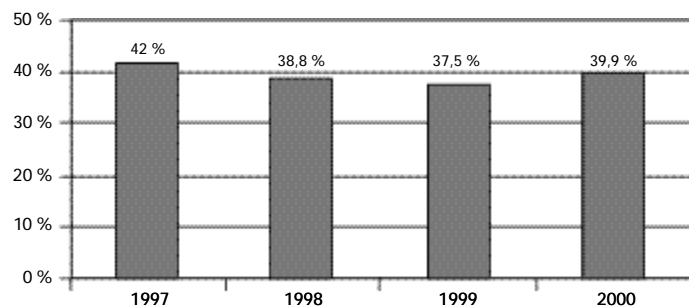
A simple vista, la lectura de los datos podría conducirnos a una conclusión errónea. En efecto, la tasa de delitos del conurbano es sensiblemente inferior a la de la CBA. No obstante, ello no significa que el nivel de delitos sea menor en los municipios de la provincia que en la CBA. Sucede que las estadísticas criminales son manifiestamente malas, dado que presentan un nivel de subregistro muy alto. En este caso, la tasa de denuncia –que, entre otras cosas, depende de la confianza en las instituciones– es mucho más baja en los municipios del conurbano que en la CBA. De allí, en parte, que ésta presenta una tasa superior. No obstante, lo importante es detectar la misma tendencia en ambas: el incremento en el nivel de delito. Para superar dicha situación, en los últimos años se han venido desarrollando encuestas de victimización. En este sentido, el promedio de población victimizada del AMBA entre 1997 y 2000 fue del 39,6 %. Si consideramos que la población estimada es de doce millones, un total de 4.752.000 personas fueron victimizadas a lo largo del año 2000.

**GRÁFICO 4**  
Tasa de delitos cada 100.000 hab. en partidos  
del conurbano bonaerense, 1993-2001



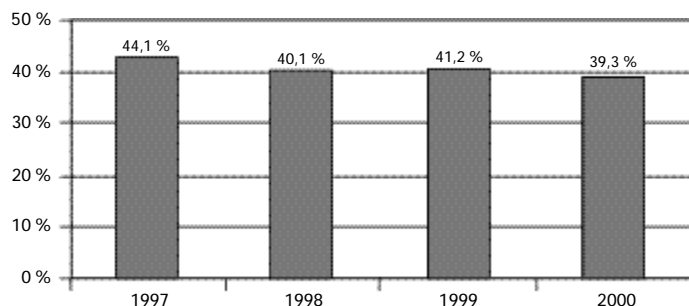
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires y Dirección Nacional de Política Criminal.

**GRÁFICO 5**  
**Población victimizada en la CBA, 1997-2000**



Fuente: elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal.

**GRÁFICO 6**  
**Población victimizada en el conurbano, 1997-2000**



Fuente: elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal.

## B. Incremento en la violencia criminal

En el período analizado se percibe que no sólo se han incrementado los niveles de delitos, sino que también ha habido una mutación cualitativa en

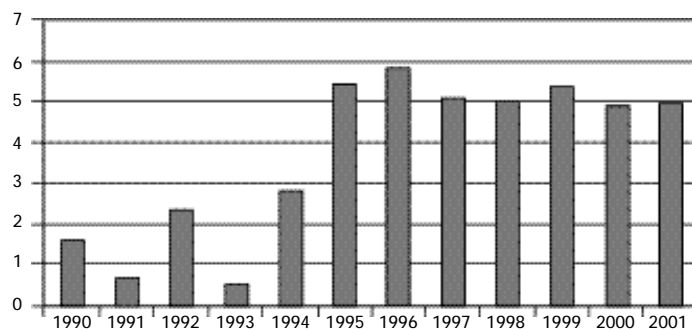
éstos. Esta mutación significa un incremento en la violencia con la que estos delitos son perpetrados. En efecto, la distribución actual del delito por tipo de delito es distinta a la existente en los principios de la restauración democrática y a la de mediados de los noventa. Entonces los delitos contra la propiedad eran los que marcaban la tendencia del nivel de delito, dado que su participación en el total de delitos era la más importante. Sin embargo, a mediados de los noventa este patrón comenzó a cambiar: la participación de los delitos contra la propiedad en la cantidad de delitos denunciados cayó frente al aumento de la participación de otros delitos –fundamentalmente contra las personas– que hasta entonces se habían mantenido en niveles bajos y estables.

En la CBA, jurisdicción con menor violencia que la existente en el conurbano, puede verse la cada vez menor participación, a partir del año 1995, de la tasa de delitos contra la propiedad en la tasa de hechos delictivos. Esto implica una mayor participación –fundamentalmente– de las tasas de delitos contra la persona y contra la libertad, entre otras. Analizando esta evolución en forma porcentual se observa que mientras los delitos contra la propiedad han aumentado en once años en un 182 %, los delitos contra las personas lo han hecho en 279 % y los delitos agrupados en la categoría “otros delitos”, en 708 %. Es decir, que son aquellos delitos cargados de un alto grado de violencia los que en mayor proporción han aumentado, en un contexto de aumento sostenido del delito.

Otro indicador del aumento de la violencia, el más importante, es el aumento de la tasa de homicidios dolosos cada 100.000 habitantes. En la CBA, la cantidad de homicidios aumentó en un 223 % entre 1990 y 2001, pasando de 47 a 152. La tasa acompañó este incremento debido a la estabilidad demográfica de la ciudad.

El conurbano bonaerense presentó una tendencia similar, aunque el nivel de violencia en esta jurisdicción –a pesar de integrar el mismo aglomerado urbano con la CBA– es significativamente superior. De hecho, actualmente los municipios que integran el conurbano bonaerense constituyen la zona más violenta del país, con una tasa de homicidios dolosos estimada para 2002 en 18 homicidios cada 100.000 habitantes. Esto significa más del triple del observado en la CBA y casi el doble de la media nacional.

**GRÁFICO 7**  
Tasa de homicidios dolosos en la CBA, 1990-2001.



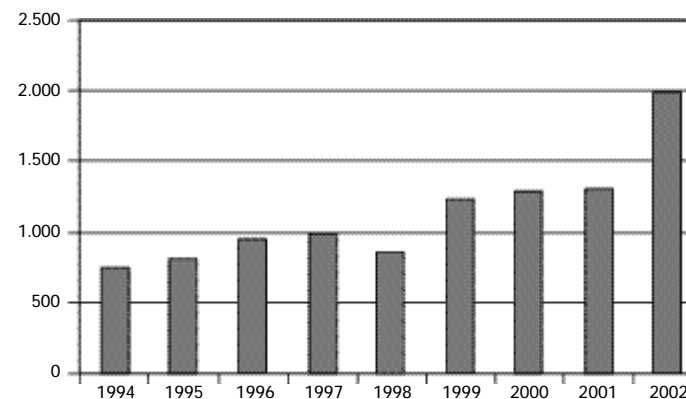
Fuente: Dirección Nacional de Estadística Criminal.

El Gráfico 8 muestra la evolución de la cantidad de homicidios entre los años 1994 y 2002 –este último año es estimado– en las jefaturas departamentales de la policía bonaerense que abarcan el conurbano bonaerense. Si bien son números absolutos que no permiten la comparación intertemporal ya que no neutralizan el crecimiento poblacional, éste ha sido sensiblemente inferior al crecimiento de la cantidad de homicidios. De tal forma, puede tenerse una idea aproximada de la tendencia en la violencia acontecida en el conurbano, donde la cantidad de homicidios dolosos pasó de 754 en 1994 a 1950 en 2002, esto es, un aumento del 160 %. Incluso la tasa de homicidios dolosos pasó de 13,2 homicidios cada 100.000 habitantes en 2001 a aproximadamente 18 homicidios en 2002, esto es, un 40 % de incremento en sólo un año.

### C. Difusión de la sensación de inseguridad

El nivel actual de delitos es acompañado, además, por una importante sensación de inseguridad, variable tanto o más importante que el nivel de delitos, dado que los habitantes del AMBA modifican su comportamiento a partir de la percepción que ellos tienen de la amenaza de ser víctimas de un delito, y no luego de leer la evolución de las tasas de delitos en los registros oficiales.

**GRÁFICO 8**  
Cantidad de homicidios dolosos por jefaturas departamentales del conurbano, 1994-2002



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Sección Estadísticas del Centro de Operaciones Policiales (COP) del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

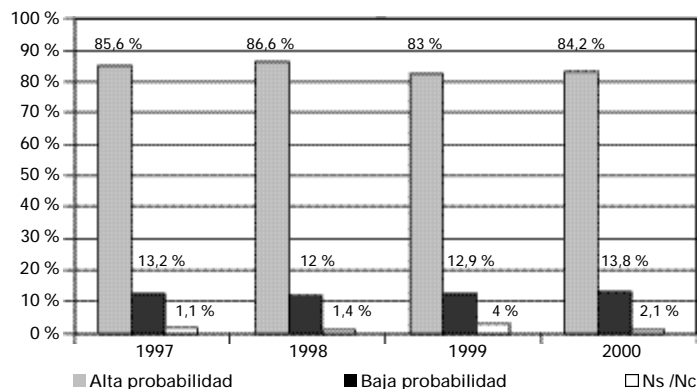
En efecto, la sensación de inseguridad es un estado producido por la percepción que los ciudadanos tienen de los estándares de seguridad del entorno que habitan. Niveles de sensación de inseguridad altos significan que los ciudadanos se ven amenazados por los criminales y, por lo tanto, modifican conductas y hábitos de consumo que normalmente perjudican la vida social y económica de la urbe. Esta modificación significa: amurallar sus casas, encerrar con rejas su propiedad, no pasear por determinadas zonas en determinados horarios, evitar tomar taxis, estigmatizar determinados grupos sociales, entre tantas otras cosas que van en detrimento de las relaciones sociales y el progreso económico de la región.

Por otra parte, a nivel colectivo, cuando la sensación de inseguridad cruza determinado punto y converge con momentos y/o fenómenos políticos, tiende a promover demandas no siempre acordes con el estado de derecho.

Entonces, todo aquello que sea realizado para reducir la sensación de inseguridad contribuye a incrementar la calidad de vida de los habitantes, aun cuando no se produzcan reducciones considerables en la tasa de delitos.

Entre 1997 y 2000, los estudios de victimización hechos en la CBA y el conurbano señalaban que más del 80 % de la población consideraba altamente probable el ser víctima de un delito. Esto significa que el 85 % de la población del AMBA vive con miedo. En 1999, esta percepción tuvo su valor más bajo, llegando en promedio –entre la CBA y el conurbano– a ser del 83,85 %. En los restantes tres años, este valor se mantuvo por encima del 85 %.

**GRÁFICO 9**  
Evolución de la percepción sobre la posibilidad de ser victimizado, CBA 1997-2000

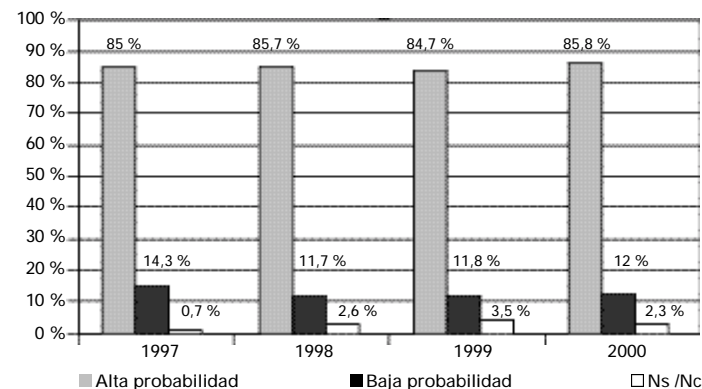


Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal.

#### D. La distribución del delito en el AMBA

Finalmente, los tres fenómenos descriptos como formadores de la “cuestión criminal” en el AMBA se refuerzan por uno que obra de forma transversal a ellos. Este fenómeno tiene que ver con el impacto desigual del nivel de delito y violencia en el AMBA. Esto es: la distribución del delito.

**GRÁFICO 10**  
Evolución de la percepción sobre la posibilidad de ser victimizado. Conurbano 1997-2000



Fuente: elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal.

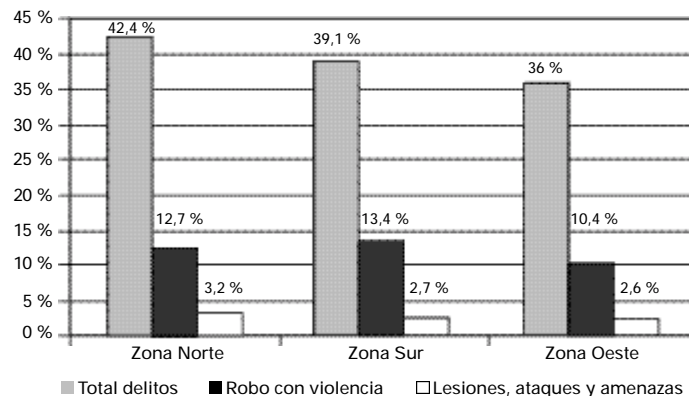
Se puede hablar de distribución del delito en dos sentidos: geográfico y social. El análisis de la distribución geográfica del delito hace referencia a las zonas en las cuales se localizan físicamente los delitos. Generalmente, la distribución de los delitos no se produce en forma aleatoria, sino que pueden identificarse patrones geográficos específicos de localización, conforme a determinados atributos urbanos que atraen o repelen la realización de delitos o a la concentración de factores de riesgo que incentivan este tipo de conductas.<sup>5</sup>

La distribución social del delito, por otra parte, se refiere a la forma en que el delito impacta sobre los distintos grupos sociales, conformados en virtud de cierto tipo de variables como edad, sexo, nivel socioeconómico, nivel educativo, etc. El análisis de dichos impactos permite identificar no sólo los sectores que son mayormente afectados por el actual incremento del delito y la violencia criminal, sino también prever cuáles sectores serán los ganadores y cuáles los perdedores de determinada política pública orientada a disminuir el nivel actual de delitos.

En ambos casos, la distribución y, por lo tanto, el impacto del delito en el AMBA, es sumamente desigual, tanto geográfica como socialmente.

Respecto de la distribución geográfica del delito, tomando la división del conurbano en tres zonas –Norte, Oeste y Sur–,<sup>6</sup> se observa un patrón especial en relación a la victimización por delitos en general y a la victimización por delitos violentos en particular. La zona Norte y la zona Sur del conurbano presentan un mayor porcentaje de victimización en delitos en general y en delitos violentos en particular, respecto de la zona Oeste.

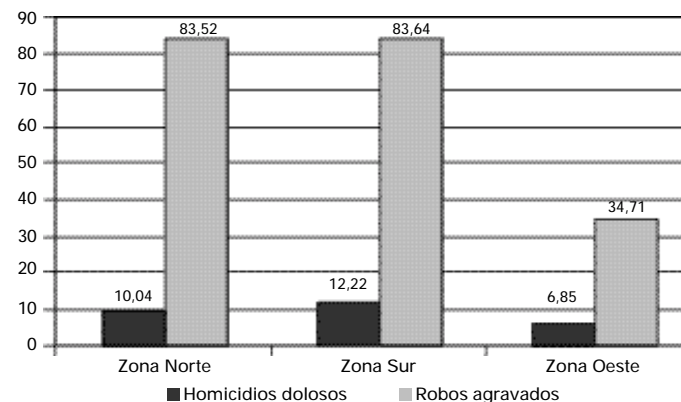
**GRÁFICO 11**  
Porcentaje de población victimizada según zona de residencia. Conurbano 2000



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

Respecto de la tasa de homicidios y robos agravados por zona, las zonas Norte y Sur tienen aproximadamente el doble de riesgo de victimización violenta que la zona Oeste.

**GRÁFICO 12**  
Tasas de homicidios dolosos y robos agravados por zona. Conurbano 2001



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

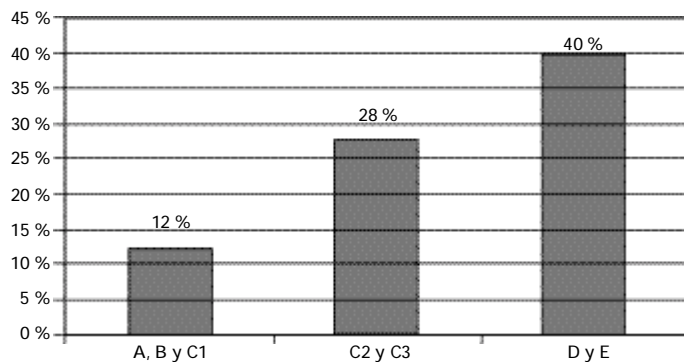
La CBA, por su parte, se divide en cinco zonas: Sur, Noreste, Noroeste, Centro Este y Centro Oeste.<sup>7</sup> En este caso, la mayor concentración de hechos delictivos denunciados se da en la zona Centro Este, que concentra el 29,3 %, seguida por la zona Centro Oeste con una diferencia del 8 %. Sin embargo, la zona Sur es la que mayor proporción de homicidios dolosos concentra, el 37,3%, seguida por la zona Centro Oeste con el 21,6 %. Esta diferenciación entre la zona Centro Oeste como la que mayor concentración de delitos tiene y la zona Sur como la más violenta por su alta concentración de homicidios, se confirma en los datos que resultan del estudio de victimización para la CBA en el mismo año.

En cuanto a la distribución socioeconómica del delito, las encuestas de victimización muestran que el impacto que sufren los sectores bajos es mayor al de los sectores más altos. Los sectores socioeconómicos más altos son menos vulnerables ante el aumento del delito, precisamente porque tienen la posibilidad de gestar su propia seguridad. Son los sectores medios y bajos los que no tienen alternativa, estos dependen de las fuerzas de seguridad pública y se ven más afectados por la incidencia del crimen sobre la economía.

En el Gráfico 13 se observan los resultados de una encuesta de victimización realizada en el año 1998, donde queda en evidencia que los sectores de menores ingresos sufren de manera proporcionalmente mayor el delito que los sectores de mayores ingresos. Esta misma apreciación surge de un estudio de campo financiado por el BID, realizado por Di Tella, Galeani y Scharfrodsky. En el estudio, citado en el diario *La Nación* (10/08/03), se menciona que los principales afectados por el crecimiento de la inseguridad son los pobres en sus casas.

En el AMBA, la manifestación más clara del impacto desigual del delito es la actual convivencia de espacios cerrados con seguridad privada, espacios protegidos por las fuerzas de seguridad y zonas en las que el Estado prácticamente no existe. El elevado nivel de delito y la creciente violencia que hoy existen en el AMBA tienen como consecuencia, por lo tanto, una autoexclusión de los sectores socio económicos más elevados que disponen de los recursos para proveerse su propia seguridad.

**GRÁFICO 13**  
Población victimizada según nivel socioeconómico,  
1998



Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

### III. El deterioro de la comunidad en el AMBA

En los últimos años, la literatura que trata el crimen desde el punto de vista de la política pública ha permitido identificar –mediante el perfeccionamiento del aparato conceptual y el desarrollo de instrumental metodológico– las variables asociadas a la evolución del nivel agregado de delitos en una comunidad. Es decir, ha permitido identificar los factores condicionantes de la actividad criminal (incentivos, barreras de ingreso y costos) sobre los cuales debe operar la política pública para controlar y reducir el nivel de delitos en una comunidad.<sup>8</sup>

En este sentido, una de las variables asociadas a la evolución de la actividad criminal es la referida a las características del medio urbano y los valores y normas compartidos por la comunidad. Es por ello que se considera fundamental el impacto del capital social sobre las conductas de los individuos, fundamentalmente cuando dichas conductas se vinculan con individuos que integran alguno de los grupos vulnerables o de riesgo.

En este sentido, comunidades que ven destruidas porciones significativas de su capital social son comunidades donde proliferan conductas antisociales, predatorias, violentas y delictivas. Esto es lo que ha sucedido, precisamente, en el AMBA en los últimos quince años.

Diversos estudios (Wilson, 1983; 1994; 1996), apuntan que el carácter de un individuo se forma a partir de una serie de elementos, entre los que se encuentran la opinión general, las expectativas de vecindad, el sentido de pertenencia a una comunidad, el control social informal; en definitiva, el *ethos* de una comunidad. Cuando este entramado de relaciones se degrada, es dable esperar que las conductas de los individuos que se socializan en ese medio degradado sigan el mismo camino.<sup>9</sup>

De esta manera, el tejido social o la comunidad opera como una doble forma de contención del individuo: por un lado, lo alberga y lo hace sentir protegido. Por otro, le pauta las conductas al impulsarlo a realizar ciertas prácticas y omitir otras. Dicho en otros términos, lo socializa inculcando determinadas pautas, valores y percepciones comunes.

Por el contrario, cuando los lazos sociales se debilitan y la fragmentación social emerge, las personas se desinteresan por sus semejantes y las normas pierden su capacidad reguladora en la práctica. Sin la contención y las limitaciones que impone lo social, el individuo carece de “control social informal”, de modo que los incentivos que reciba para adoptar comportamientos

antisociales no se toparán con ninguna barrera de contención. En este contexto, las probabilidades de adoptar actitudes que atenten contra la vida humana, tanto la propia como la de otros, aumentan. El respeto por los derechos y valores comunes es en gran medida producto de la socialización que el medio impone sobre los individuos. Más allá de la eficacia de las instituciones del gobierno, la sociedad también da mensajes a través de su comportamiento y sus valores y en algunos casos el mensaje es contrario a la cultura de la ley. Así, entonces, resulta insoslayable la influencia que el capital social tiene en la conformación de conductas (no) violentas.

Estos comportamientos van contribuyendo al círculo vicioso que se genera entre aumento de la criminalidad y abandono de la vida en comunidad y el consecuente debilitamiento del capital social. Frente al problema de la inseguridad y la violencia, los ciudadanos se retraen en sus relaciones sociales, se agudiza la individualidad, y crece el debilitamiento de los lazos sociales, imponiéndose el “sálvese quien pueda”, alimentándose también la inseguridad.

#### A. El deterioro del capital social en el AMBA

Durante buena parte del siglo xx, el AMBA constituía la región con mejores indicadores socio-económicos y de calidad de las instituciones públicas en la Argentina. Las industrias sustitutivas de importaciones, las migraciones internas, el loteo popular y las tarifas de servicios públicos subsidiados sentaron las bases materiales para que a mediados del siglo xx viviera en el AMBA el 50 % de la población total del país.

Las reformas estructurales realizadas en los noventa echaron por tierra las condiciones estatales, sociales y económicas de la población del AMBA. Entonces, los principales beneficiarios del modelo de sustitución de importaciones pasaron –sin solución de continuidad– a sufrir los mayores costos de transición por el pasaje abrupto y poco planificado de un modelo de Estado y sociedad a otro.

A partir de este cambio de contexto se dispararon en el AMBA una serie de procesos socio-económicos que repercutieron negativamente en el nivel de delitos y de violencia. El aumento de la población en el conurbano bonaerense, el crecimiento de la desigualdad social, las transformaciones en la estructura social (nuevos ricos, “nuevos pobres”, pauperización y marginación de sectores populares) y la aparición cada vez más frecuente de nuevas formas urbanas acompañadas por nuevas formas de socialización resultaron en un

proceso de segmentación socio espacial del tejido urbano que, considerando los lazos de pertenencia a la comunidad como una importante barrera de ingreso al delito, se convierte en uno de los temas centrales de este análisis.

El paisaje urbano metropolitano comienza a reflejar los cambios en la estructura social y en el Estado producidos durante los noventa. Comienzan a difundirse por todo el territorio del AMBA urbanizaciones privadas –que reciben el nombre de *countries*, barrios privados y barrios cerrados– realizadas por los sectores de altos ingresos (sectores tradicionales, a los que se suman nuevos ricos y clase media-alta participantes en los sectores económicos beneficiados del nuevo modelo), por un lado, y asentamientos precarios –que en Argentina reciben el nombre de “villas de emergencia”– de pobres e indigentes (sectores populares tradicionales a los que se suman “nuevos pobres” y marginados), por otro.

Tanto las villas de emergencia como los *countries* constituyen interrupciones de la trama urbana. Ni unos ni otros permiten el establecimiento de formas de relación social básicas como la libre circulación, la existencia de espacios públicos, la asistencia a instituciones comunes, es decir, la interacción social básica entre los distintos estratos del cuerpo social. De esta manera, ambas formas urbanas distorsionan las relaciones de pertenencia a la comunidad que los individuos normalmente establecen con su entorno. En definitiva, segmentan la instancia de socialización de los individuos que se incorporan a la comunidad.

Básicamente, el surgimiento de las villas y las urbanizaciones privadas se da por los cambios en la estructura social y la crisis del estado argentino. Aunque el origen de los barrios privados y los *country clubs* se relaciona con la búsqueda de las clases altas y media-alta, en los años 70, de un lugar de esparcimiento alejado de la ciudad, el nuevo impulso que cobraron en los noventa obedece a razones distintas: la búsqueda de nuevos espacios privados dentro de un contexto de privatización que se da en todo el mundo. Según la bibliografía especializada “la condición *sine qua non* para el desarrollo de este estilo de vida es la gestión privada de la seguridad” (Svampa, 2001).

El crecimiento y la proliferación de los barrios privados se da dentro de un proceso global de privatización o *gentrificación*, es decir, un proceso de suburbanización de las elites. La posibilidad de oferta de grandes extensiones de tierra a bajo costo y bien comunicadas con la CBA ha resultado en la expansión de este tipo de urbanizaciones que proponen un contacto directo con la naturaleza en un ambiente socialmente homogéneo, seguro, a pocos minutos de la ciudad y con una gran oferta de servicios.

Es evidente que las urbanizaciones privadas constituyen un sistema cerrado que tiene poca interacción con el resto del entorno, es decir, con las áreas urbanas y suburbanas vecinas, provocando la concreción de “guetos de riqueza” ubicados como islas dentro de un escenario espacial degradado en la mayoría de los casos. El común denominador de todos ellos lo constituye la imperiosa y excluyente necesidad de mantener su cercamiento perimetral. Las autopistas y el desarrollo tecnológico, incluidos el celular e Internet, contribuyeron al *boom* de la expansión de este grupo de residencias.

Pese a la variada intensidad de cada uno de estos tipos de urbanizaciones privadas en cuanto a la homogeneidad social y el grado de interacción con el entorno, el cerramiento de una porción de territorio, exclusivo para quien tiene las capacidades de acceder a él, condiciona las posibilidades de socialización con los demás sectores de la sociedad, patrón que se mantiene para todas las actividades, incluso aquellas fuera del *country* o barrio privado. De aquí que la proliferación de estas formas urbanas esté acompañada por colegios privados bilingües con lugares de esparcimiento privado, factor que acentúa la socialización exclusiva, influyendo en otras elecciones posteriores como ser la universidad. La garantía de homogeneidad social se convierte en una variable central que interviene en el proceso de decisión de la persona, reforzando la marginación del “otro”.

## B. Villas de emergencia

Paralelamente al crecimiento de las urbanizaciones mencionadas, se ha producido en todo el AMBA un notable crecimiento y proliferación de las villas.<sup>10</sup> Al año 2000, se calcula oficialmente –de una manera imprecisa, dada la poca información oficial disponible– que en el área metropolitana, no menos de 800.000 personas habitan en villas de emergencia.

La villa constituye un espacio por fuera de la órbita del Estado, un espacio donde el Estado no existe, no entra, no tiene presencia. Esto significa que al no existir Estado en estos espacios, no existe un poder público ni garante de los derechos y valores de los ciudadanos ni proveedor –por sí o por terceros– de servicios públicos y urbanos básicos, ni protector del espacio público. En definitiva, la gran mayoría de las villas constituyen espacios marginados en el más estricto sentido del término.

Las redes de cloacas, las viviendas y el alumbrado son usualmente fruto del trabajo de cooperativas formadas por los habitantes de las mismas. La

falta de servicios de salud y educación, de por sí deficientes tanto dentro como fuera de la villa, son brindados por redes de solidaridad, que constituyen hoy el límite negativo de la marginalidad total. La única institución reconocible en las villas es habitualmente la Iglesia o alguna otra organización no gubernamental de base.

La marginación de la que son objeto las villas es muy distinta de la automarginación que origina la suburbanización de las elites: los sectores más pobres no son incorporados a la comunidad, se ubican en terrenos en los que la autoridad no es el Estado, las reglas de juego son distintas a las del resto de la comunidad. Esto no se da porque no se hallen dentro de la ciudad, dado que uno de los rasgos centrales de las villas es su configuración y localización urbana, determinada en su origen por la proximidad de los terrenos elegidos a los lugares de trabajo o centros de transportes.

Las villas colocan a sus habitantes en una posición de extrema vulnerabilidad. Por un lado, la seguridad de los pobladores es inexistente, puesto que no existe Estado capaz de generarla. Quienes salen de las villas para ir a su empleo –que hoy son muy pocos– tienen que “pagar peaje ir a tomarse el colectivo”, sólo así tienen la seguridad de que nada les va a pasar en los pasillos de la villa.

Por otra parte, la ausencia de presencia estatal hace de las villas zonas liberadas donde los delincuentes establecen “aguantaderos”, depósitos clandestinos de armas y mercaderías robadas, zonas de reclutamiento de “mano de obra”, etc. Es aquí cuando el problema social de la población en villas adquiere relevancia para la política de seguridad: la vinculación surge no por la condición social y económica de quien habita en la villa, sino por la ausencia de Estado en este espacio, lo cual incentiva a la localización de delincuentes y de bandas delictivas de distinto nivel de complejidad. De ahí que el problema no sea sólo la falta de una vivienda digna. El problema de fondo es la comunidad destruida y el Estado ausente, dos variables íntimamente vinculadas con los niveles de delito y violencia.

Actualmente, aunque algunas de las villas del AMBA han mejorado respecto de su configuración original mediante la incorporación de servicios de agua potable y energía eléctrica, la infraestructura de las mismas es claramente deficitaria, incluso en relación con los mínimos requerimientos, dando por descontada la falta de incorporación de las mismas al tejido urbano.

Siguiendo esta línea de pensamiento, es posible concluir que las villas constituyen hoy comunidades prácticamente autónomas en las que el capital

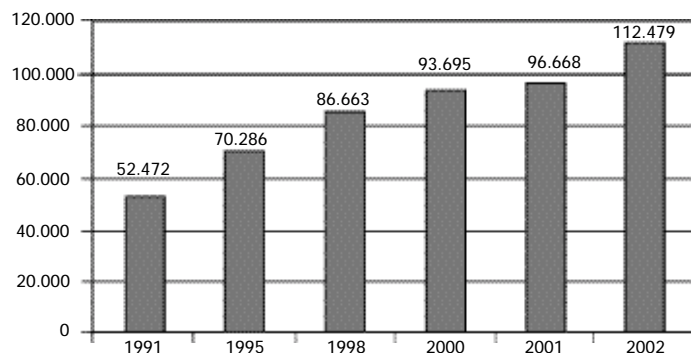
social se halla altamente erosionado, lo que impacta negativamente sobre el delito y la violencia. El problema principal que esto presenta es que se convierten de esta manera en comunidades necesitadas de políticas activas para promover el desarrollo comunitario y la seguridad pública, pero a la vez son las menos capacitadas para contribuir con las instituciones estatales para lograrlo y, muy a menudo, las menos interesadas en hacerlo.

#### Las villas en la CBA

En la CBA existen 30 asentamientos precarios donde viven 112.479 personas, esto es, 4,02 % de la población de la ciudad. Sin embargo, a pesar de el número total de habitantes de asentamiento precarios es bajo en comparación con el conurbano, este fenómeno viene creciendo rápidamente en la CBA: actualmente representa el triple de 1980. Entonces, es un claro ejemplo de problema en gestación.

La década del noventa fue particularmente importante en la profundización del problema de los asentamientos precarios en la CBA. A lo largo de los noventa, la población misma se ha más que duplicado, ya que tuvo una tasa de crecimiento del 110 %.

**GRÁFICO 14**  
**Población en villas en la CBA**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Municipal de la Vivienda.

La evolución de la población en asentamientos precarios en la CBA entre los años 1991 y 2000 muestra no sólo el permanente crecimiento en la cantidad de habitantes, sino también algo más alarmante: que, de mantenerse el ritmo de crecimiento y aceleración experimentados entre los años 1997 y 2000, en sólo nueve años este número se duplicará. Este patrón de crecimiento se da mientras la CBA sufre una pérdida neta de población año tras año.

Asimismo, los asentamientos precarios tienen un patrón de localización muy definido en la CBA: 24 de los 30 asentamientos se ubican en la zona Sur de la CBA. Y poseen una alta movilidad y poca antigüedad, ya que casi la mitad arribó a la villa durante los noventa y sólo el 8 % de la población nació en la villa. El resto, un 40 %, son extranjeros: 49 % paraguayos y 39 %, bolivianos. Un 37 % nació en otra provincia, un 18 % nació en la CBA y un 5 % nació en la provincia de Buenos Aires (Fundación Grupo Sophia, 2002).

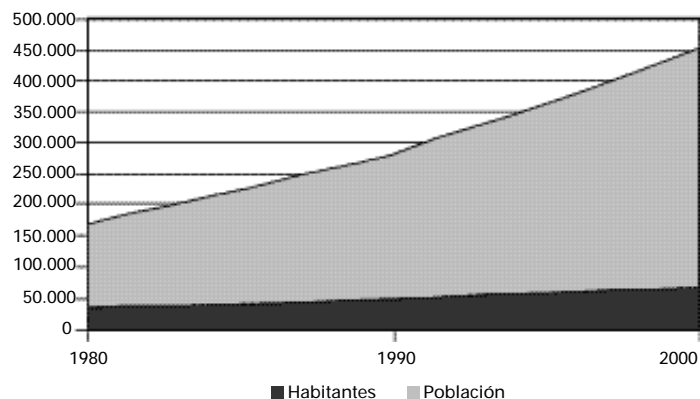
#### Las villas en el conurbano bonaerense

Según los números presentados por los municipios a la Dirección de Política Habitacional del Instituto Provincial de la Vivienda, el fenómeno de las villas es, en términos absolutos, mucho mayor en el conurbano que en la CBA. Los datos que se presentan a continuación forman parte de un trabajo sobre las villas y asentamientos en el conurbano realizado por dicha dirección en el año 2000. De acuerdo con estos datos la población total en villas en el conurbano ascendía en el año 2000 a 676.063 personas; esto representaría el 7,5 % del total de la población del conurbano.

El problema ha llegado a esta magnitud tras una evolución constante que se da durante las décadas del ochenta y noventa. El crecimiento de las villas llega a ser de casi el 180 % en veinte años, frente a un crecimiento en el número de viviendas construidas de tan sólo el 100 %. Esta diferencia crea condiciones de hacinamiento en las viviendas construidas, exponiendo aún más a una población ya en una posición vulnerable.

Sin duda, ni el problema de las villas en la CBA ni en el conurbano alcanzan las magnitudes que tiene actualmente en Río de Janeiro, donde aproximadamente el 18 % de la población habita en *favelas*. No obstante, en el período en el que la población de las *favelas* en Río creció en un 23,9 % (1990-2000), la población en villas en la CBA creció a un ritmo del 110 % y en el conurbano a un 100 %. Esto comporta una tendencia a la convergencia en un mediano plazo.

**GRÁFICO 15**  
**Evolución de la población y vivienda en villas del conurbano**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Provincial de la Vivienda.

Actualmente, según el relevamiento llevado a cabo por el mencionado organismo, las villas ascienden a un total de 486, de las cuales el 83 % son urbanas. El crecimiento que puede verse en la evolución 1980-2000 se da principalmente en los partidos que conforman el segundo cordón del conurbano. En Moreno, por ejemplo, la población en villas y asentamientos creció un 700 %. Los partidos del primer cordón presentan índices de crecimiento menos acentuados y sólo Vicente López y 3 de Febrero tienen índices negativos.

### C. Fragmentación socio-espacial y áreas sin Estado

En el AMBA, los *countries* y barrios privados se ubican sobre un tejido urbano característicamente ocupado por los sectores populares. De esta manera, las urbanizaciones privadas aparecen como pequeños oasis sin interacción con el entorno, acentuando las diferencias sociales por la clara manifestación de los contrastes. Territorios muy distintos pero con patrones de socialización “puertas adentro” conviven lado a lado.

La ciudad no es sino un vínculo entre individuos y grupos, de manera tal que la inseguridad y criminalidad en una zona afectan a las demás. Si la trama urbana se fragmenta obedeciendo a la distinción ricos-pobres, el vínculo entre los habitantes se debilita, tornándose imposible el crecimiento y desarrollo de la comunidad como tal, dando lugar a un crecimiento fragmentado<sup>11</sup> (Abbott, 2000). El espacio urbano, entonces, comienza a gestar toda una trama de guetos de riqueza y guetos de pobreza e indigencia, cada uno fuertemente excluido de la interacción con el entorno.

En efecto, en los últimos años se ha producido un desarrollo urbano fragmentado en la región, con ciertas zonas que mejoran a fuerza de iniciativas privadas (*countries*, barrios privados, etc.), mientras que otras son abandonadas a su propia existencia (villas y asentamientos precarios). Esta proliferación de enclaves de modernización junto con enclaves de marginación ha dado origen a una sociedad de *clusters*.

Así, entonces, los diferentes *clusters* que hoy componen este territorio tienen un nivel de interacción casi nulo: los valores y pautas de comportamiento compartidos son prácticamente inexistentes y se encuentran, en cambio, subculturas y formas de socialización excluyentes cada vez más definidas (Svampa, 2001).

Entonces, si bien tanto los *countries* y las villas de emergencia existían con anterioridad a los noventa, en esta década ingresan en un proceso de expansión cuantitativa y cambios cualitativos significativos; lo mismo que se apuntó para el delito y la violencia.

En el caso de las villas, el crecimiento cuantitativo fue fenomenal. Y no menos fenomenal fue el cambio cualitativo. Tradicionalmente, las villas –lejos de constituir la síntesis y quintaesencia de las patologías de la sociedad– constituían un espacio y una red social informal extremadamente funcional para muchos de los problemas que padecían sus habitantes, la mayoría inmigrantes limitrofes o migrantes internos, es decir, con un alto nivel de desarraigo. El cambio cualitativo vino durante los noventa, cuando las transformaciones en el mercado del trabajo, la desarticulación del sistema público de bienestar social y fundamentalmente el desarrollo de una economía informal pero sobre todo criminal hicieron base en estos espacios aprovechando el retiro de un Estado incapaz de ejercer sus funciones básicas en ellos. En lenguaje simple, el narcotráfico cambió el paisaje de las villas. En esta combinación de fenómenos se originó lo que la literatura comenzó a nombrar como áreas (urbanas) sin Estado (ASE).

#### IV. Las cuestión criminal y la áreas sin Estado. Las semillas del problema en el AMBA

Tal como se apuntara anteriormente, el proceso de deterioro de la comunidad y la fragmentación socio-espacial que se genera constituyen uno de los vértices del fenómeno de seguridad que se está analizando. Esta fragmentación socio-espacial produce guetos de riqueza y guetos de pobreza que se difunden por todo el territorio metropolitano. Sobre los guetos de pobreza –general, aunque no únicamente asociados con las villas de emergencia– se coloca el otro de los vértices del problema de seguridad: la baja calidad de las instituciones públicas en general, y de las instituciones que conforman el sistema de justicia y seguridad en particular, que se observa en América Latina y la Argentina, regla a la cual el AMBA no resulta una excepción.

En efecto, los problemas de seguridad se encuentran vinculados de distinta forma –entre otras variables– con la baja calidad institucional que caracteriza a los países latinoamericanos. La incapacidad de velar por el cumplimiento de la ley se produce por múltiples deficiencias institucionales internas de los estados de la región. A pesar de que la política de reforma del Estado en los noventa se orientó a desarmar todo el aparato estatal intervencionista construido durante los últimos sesenta años para concentrarse en las funciones estatales “básicas e indelegables”, esto no ha redundado en mejoras en el ejercicio de esas funciones “básicas e indelegables”. Y el principal motivo de ello radica en que el enfoque gubernamental y el modelo de intervención estatal aún no han tomado nota de las transformaciones en la seguridad ocurridas en los noventa. Así, el modelo organizacional –esto es, el diseño, el marco de incentivos y el esquema de funcionamiento operativo– de las instituciones a través de las cuales el Estado cumple con dichas funciones se ve desbordado por la explosión cuantitativa del delito y la violencia, por un lado, y por la heterogeneidad y complejidad en las manifestaciones de dicho delito y violencia, por otro. A esto debe sumársele la presión de la opinión pública que afecta –las más de las veces negativamente– el diseño y la dinámica de las políticas públicas de seguridad.

El problema institucional descrito produce, en el campo de la justicia y la seguridad, que el Estado no sea capaz de cumplir con la principal razón de ser del estado moderno: la protección de los ciudadanos que caen bajo su jurisdicción. Entramos así a la cuestión de la crisis del estado moderno en la región.<sup>12</sup>

Cuando esta incapacidad estatal para ejercer sus funciones básicas e indelegables de manera apropiada se cruza con los guetos de pobreza originados por el proceso de deterioro de la comunidad y fragmentación socio-espacial, genera espacios fuera de la órbita estatal.

Méndez, O'Donnell y Pinheiro (2002) han apuntado que la presencia del Estado en los distintos países de América Latina no es uniforme a través del territorio nacional considerado en su conjunto. La falta de capacidades estatales y la baja calidad institucional hacen que la efectividad de la ley se distribuya de forma irregular en las sociedades latinoamericanas, dando lugar a pequeños espacios en los que el Estado –y, por lo tanto, la “ley”– no existe, y donde fenómenos para-estatales de distinta intensidad y escala funcionan como autoridad y “ley”, aun cuando ello no sea legal.

Puede, entonces, pensarse un mapa de los distintos países de la región con zonas donde el Estado tiene una presencia fuerte; una zona media con presencia estatal pero deficiente; y una zona en la que el Estado está ausente. Estos conceptos han sido considerados para explicar determinados fenómenos socio-espaciales que se vinculan con problemas de seguridad, como el abandono estatal de zonas rurales en la América andina (guerrilla y/o narcotráfico y organizaciones para-militares) o en Brasil (movimiento de los sin tierra y organizaciones para-policiales).

La conceptualización y el análisis de este fenómeno se hizo principalmente desde los estudios de defensa, ya que vinculaban esta problemática con amenazas globales como el terrorismo y el narcotráfico en tanto fuente de financiamiento de aquel. Incluso en análisis geopolíticos a escala regional, donde se identifican áreas dinámicas, áreas poco consolidadas y áreas marginales (Koutoudjian, 1999).

Pero últimamente la problemática de la seguridad en los principales centros urbanos de la región ha extendido la mirada a las áreas marginales que se localizan en estos mismos centros, y donde el Estado tampoco tiene una mínima presencia. Ya no hay que ir hasta la selva o el monte para identificar la ausencia estatal y la existencia de poderes para-estatales. En los mismos centros urbanos, muchos ciudades-capitales de sus países, pueden observarse estos fenómenos. Generalmente, estas ASE coinciden con las zonas urbanas marginales de pobreza (*favelas*, en Brasil; “villas miseria”, en Argentina), donde la tradicional marginación social a la que eran sometidos pegó un salto cualitativo en los últimos años, transformándose ahora –en virtud de la fractura estatal– en marginación institucional, esto es, au-

sencia de Estado en ellos. Esto significa que al no existir Estado en estos espacios no existe un poder público ni garante de los derechos y valores de los ciudadanos ni proveedor –por sí mismo o por terceros– de servicios públicos, urbanos y sociales básicos, ni protector del espacio público.

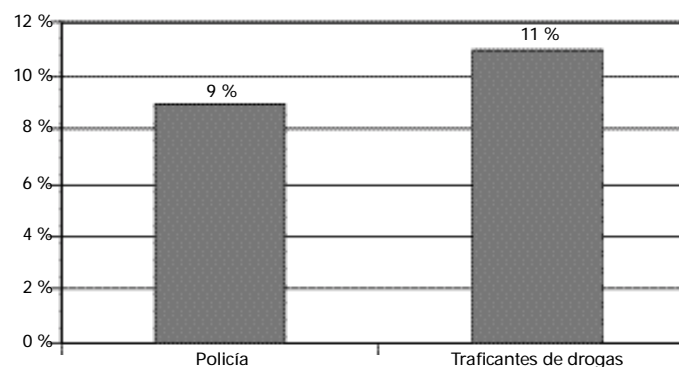
Dada esta situación, el problema se proyecta de manera más difícil en el futuro, ya que comporta la socialización de las próximas generaciones en este medio que desconoce el poder público y el orden jurídico y social que (en teoría) garantiza, y donde no predominan los valores legitimantes de las instituciones. En la última medición, el 70 % de los menores de 18 años del AMBA vivía por debajo de la línea de pobreza. Esto indica que prácticamente toda una generación en el principal centro urbano del país se está desarrollando con un déficit alimentario, intelectual, cultural y social que comprometerá su inserción futura en la sociedad, la política y el mercado de trabajo. Una nueva sociedad viene configurándose en las propias narices de la actual sin que se oigan muchas voces de alarma.

Esta cuestión nos conduce al problema de la gestación y desarrollo de subculturas dentro de una misma comunidad. En efecto, en los guetos de pobreza se produce la gestación de subculturas, esto es, un sistema de valores y creencias distinto al que rige al resto de la sociedad, y muchas veces opuesto a aquel. Como patrón común de estas subculturas se observa un eclipse de la idea de ley como terceridad autorizada a intervenir en un conflicto entre privados. En otras palabras, hay un no lugar para la ley en el accionar del individuo expulsado de todo marco de protección simbólico y material, instituido en la soledad para la resolución de sus necesidades.

Esto se ve también en la relación que las ASE establecen con los poderes públicos, principalmente con la única manifestación estatal con la que pueden tener contacto: la policía. Para los habitantes de estas ASE, la policía puede ser más una amenaza que una defensa. Las intervenciones que se han desarrollado para con estas áreas han sido, generalmente, los megaoperativos de control poblacional y de movimientos en los perímetros o en el interior de las ASE, cuando no allanamientos masivos. Entonces, la vinculación se reduce a ser objeto momentáneo de control sin modificación de los factores que provocan esta situación de indefensión. En las *favelas* de Río de Janeiro, por ejemplo, la población cree que los traficantes de drogas ayudan más a la comunidad que la policía y que causan menos daño que ella (ver Gráficos 16 y 17).

**GRÁFICO 16**  
**Favelas de Río de Janeiro**

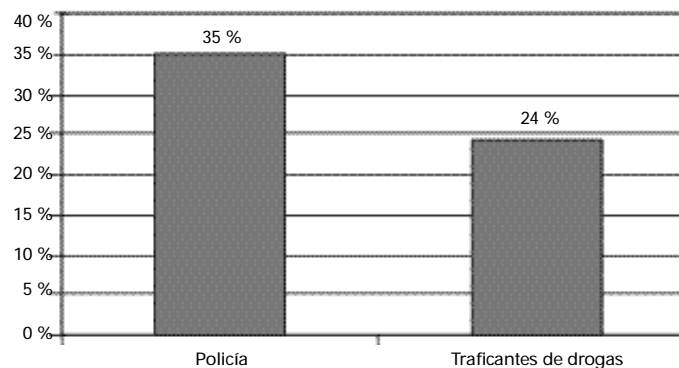
Pregunta: "Comparando los traficantes de drogas y la policía, ¿quién ha ayudado más a su comunidad?"



Fuente: Perlman, 2003.

**GRÁFICO 17**  
**Favelas de Río de Janeiro**

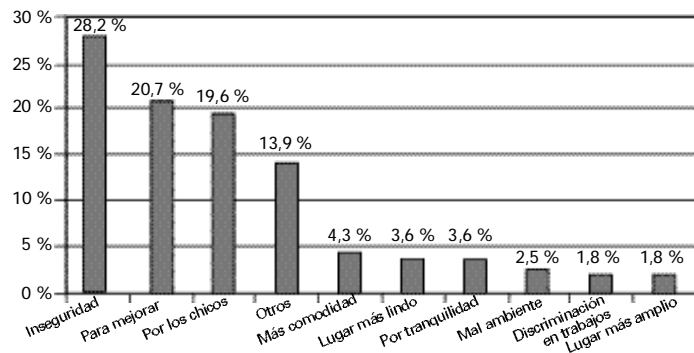
Pregunta: "Comparando los traficantes de drogas y la policía, ¿quién ha dañado más a su comunidad?"



Fuente: Perlman, 2003.

De hecho, contra la imagen corriente, quienes sufren de manera más profunda el delito y la violencia que generan las ASE son los propios habitantes de estas áreas. En una investigación de campo sobre una muestra representativa realizada en 17 villas de la CBA donde vive el 85 % de la población en villas (Fundación Grupo Sophia, 2002) se constató que la principal demanda de los encuestados era la seguridad. En efecto, el 62,4 % declaró que el principal problema que los aquejaba era la inseguridad a la que se ven expuestos, principalmente por no tener un poder público garante de la ley. La segunda demanda, servicios urbanos, recibía sólo el 32,3 % de las menciones. De hecho, un 68 % de los encuestados manifestó estar dispuesto a abandonar el asentamiento, aduciendo, como primera mención, que la inseguridad era la motivación para hacerlo. Esto tiene que ver con el cambio cualitativo operado en las villas durante los noventa.

**GRÁFICO 18**  
**Villas en la CBA: de la población que se manifiesta con intención de mudarse de la villa, motivos por los cuales lo haría**



Fuente: Fundación Grupo Sophia, 2002.

Cuando el narcotráfico pasó a ser un negocio sumamente rentable y las organizaciones de comercialización hicieron base en las villas, estas cambiaron de manera estructural. Primero, estos ASE eran un mero “centro de

apoyo” de las organizaciones criminales, es decir, aguantaderos, depósitos de armas, etc. Luego comenzaron a ser “centros logísticos o de distribución”, donde la droga era dividida y cortada para su venta al detalle en el mercado local. Al principio, a los ricos de la ciudad; después, a la clase media; y finalmente, a las clases populares. Es aquí cuando la Argentina deja de ser un país de tránsito para convertirse en un país de consumo. Entonces las ASE comienzan a convertirse en “pequeños centros de producción”. Según un informe de la DEA publicado recientemente en una revista de Buenos Aires (*Noticias*, 08/08/03) en varias villas del conurbano se detectaron “cocinas” donde procesan pasta base de cocaína.<sup>13</sup>

El negocio de la droga, se sabe, difunde violencia por donde pasa. Con la droga vienen las armas y la capacidad de corrupción del sistema político y de las instituciones de justicia y seguridad.<sup>14</sup> De tal forma, el (limitado) espacio público de las villas se transforma en espacio de violencia y peligro. La capacidad de asociación y cooperación entre habitantes, ya de por sí débil, se debilita aún más por la difusión del miedo y la desconfianza. Entonces, las únicas redes de contención y socialización que existían se rompen.

## V. Conclusión

Este fenómeno de inseguridad creciente que se vive en el AMBA es producto de la concurrencia de una serie de factores que promueven el delito y potencian su violencia. Uno de dichos factores –que es el analizado en el presente documento– es el deterioro de la comunidad, la destrucción de capital social, la anomia de valores comunes, etc. En la medida en que se produce el mentado deterioro, se debilitan las barreras de ingreso o factores de protección naturales que previenen el delito en una sociedad. Esto es lo que ha pasado en el AMBA en los últimos años.

En efecto, tal como se ha visto en la Sección III, la trama sociourbana del AMBA no opera actualmente como instancia de socialización de valores y comportamientos que protejan a los integrantes de los distintos grupos vulnerables de la influencia causada por los factores de riesgo o incentivos a la actividad criminal.

En esta inteligencia, los procesos de aumento sostenido de criminalidad y violencia que se desarrollan en el seno de las sociedades latinoamericanas generan un círculo vicioso, ya que refuerzan la fragmentación de la

sociedad (por ejemplo, la proliferación de barrios privados y asentamientos precarios), acentúa la incapacidad del Estado de cumplir con su función de protección de la vida, la libertad y el patrimonio de sus habitantes (potenciando sus debilidades institucionales) y arrancan a ciertos sectores y espacios del control efectivo de la autoridad pública. Para esto último no se necesita una milicia organizada ni la voluntad expresa o la planificación detallada de organizaciones criminales complejas. En el barrio Ejército de los Andes (Fuerte Apache) del conurbano bonaerense, por ejemplo, no existe un símil del cartel de Cali. No obstante, en 2001 la comisaría de Ciudadela, ubicada en frente del complejo habitacional, tuvo que ser “custodiada” por efectivos del Grupo Halcón, dado que había sido agredida por delincuentes comunes.

Así planteado, el problema que se presenta no es tan sólo una cuestión habitacional y/o social. Además de ello, estamos frente al peligro de un estado fracturado, es decir, un estado incapaz de asegurar el imperio de la ley en todo el territorio y para todos los sectores sociales. Cuando esta incapacidad se torna estructural, estamos frente a Estados “fallidos”.

Es por esta razón que la “cuestión criminal”, tal como fue esbozada en estas líneas, tiene dimensiones suficientes como para ser considerada prioritaria en la agenda de gobernabilidad de la región. La diferencia fundamental entre la agenda actual con la que dominó casi todo el siglo xx es que la fuente de inestabilidad y conflicto no es ya la fortaleza, sino la debilidad de los estados de la región. En palabras de Delmas (1996) “La debilidad del Estado es la causa principal y común de las inestabilidades. Cuando barrios enteros de las ciudades y regiones completas del campo escapan totalmente al orden público, excepto si éste adopta a su vez una forma criminal (escuadrones de la muerte, secuestros, ...), cuando ninguno de los servicios más elementales está asegurado –como por ejemplo el abastecimiento de agua potable–, el Estado deja sencillamente de existir y pierde, por supuesto, toda legitimidad. Al difuminarse, abre la puerta a múltiples contra-poderes que mezclan la acción criminal y la reivindicación política”.

Durante buena parte del siglo xx, la principal cuestión radicaba en asegurar la vigencia de procesos democráticos en la formación de la ley. Hoy, estos procesos están prácticamente asegurados. El nuevo desafío que se plantea, por el contrario, es asegurar la vigencia de esa ley en todo el territorio y en todos los grupos sociales del estado de derecho en América Latina.

## Notas

1. Al respecto, sostiene Fontana (1996, pág. 5), “...En estos espacios, las relaciones entre los estados alcanzan un grado tal de estabilidad y confiabilidad que excluyen la posibilidad de un conflicto militar entre ellos, situación que resulta de interconexiones cada vez más amplias y complejas, en diversos niveles de la política, la economía y las temáticas de seguridad. La vigencia de regímenes democráticos plenos, incluyendo el conjunto de pautas político –institucionales y valorativas que hacen a las relaciones cívico– militares resulta fundamental para la configuración de *zonas azules*” (cursiva original).
2. A fines del siglo xx la violencia fue la primera causa de muerte entre las personas de 15 y 44 años en América Latina. En 1994 Colombia producía 73.000 huérfanos por año. El Salvador, luego de vivir una cruenta guerra civil en los ochenta, pasaron de 72 homicidios cada 100.000 habitantes en 1990 a 139 en 1995. Es decir, hay más violencia en tiempos de paz que en tiempos de guerra. En Argentina actual, la violencia criminal se está empezando a cobrar más muertes que la acción de la subversión en los setenta.
3. En abril de este año, por ejemplo, la Policía Federal de Brasil denunció un esquema internacional de contrabando de armas que involucraba a militares argentinos y paraguayos con grupos de narcotraficantes de Río de Janeiro. Esta red internacional de crimen ha provisto cerca de 3000 fusiles FAL y otras tantas granadas FMK2, según dicha fuente (*Clarín*, 28 de abril de 2003). De la proliferación de este tipo de realidades es que ha surgido en los últimos años regímenes internacionales especiales tales como la Reunión de Ministerios de Interior del MERCOSUR, la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
4. De hecho, las campañas electorales para elegir autoridades de la ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires, y de los municipios lindantes a la CBA tienen como eje fundamental el de la seguridad. En buena medida, según opinión de analistas políticos– quien se apropie del tema será el que cuente con mejores chances electorales.
5. Los niveles agregados de delito y violencia que se observan a nivel nacional no se distribuyen homogéneamente a lo largo del territorio y las ciudades que lo conforman. Por el contrario, hay un patrón desigual de distribución geográfica del delito. El delito y la violencia, o –en términos inversos– la efectividad de la ley, se distribuye de manera no uniforme a lo largo del territorio. En primer lugar, las zonas urbanas tienen proporcionalmente mayor cantidad de delito que las zonas rurales, dado que el delito es un fenómeno eminentemente urbano, sin por ello desconocer la problemática del delito rural. Distintos estudios han marcado como el entorno urbano

favorece la generación de conductas delictivas y violentas en comparación con el medio rural. De hecho –en el plano académico– se ha conceptualizado a la violencia urbana como categoría autónoma y también se considera al grado de urbanización y a la velocidad de urbanización de una sociedad como variable asociada al incremento en el delito y la violencia (Burzaco y otros, 2001).

Asimismo, en segundo lugar, dentro de las áreas urbanas hay ciertas ciudades con estándares de seguridad superiores al resto, fundamentalmente cuando se comparan aglomerados de distintas provincias que tienen sistemas policiales y penales de calidad desigual. No en todos los aglomerados urbanos se observa el mismo nivel de delito y violencia y no todos presentan la misma evolución.

Finalmente, en tercer lugar, en los últimos años se comenzó a prestar atención al hecho que dentro de un mismo conglomerado urbano existen zonas donde se localizan en proporción mayor los delitos y la violencia que en otras. Hay enclaves, zonas, barrios, cuadras donde la concurrencia de una serie de factores de riesgo, situacionales e institucionales hacen que se localicen en una cantidad proporcionalmente mayor determinados tipos de delitos. A estos enclaves o zonas se las denomina *hot-spot*, es decir, “lugar caliente”.

6. Las zonas se clasifican de la siguiente manera: Conurbano Zona Sur, integrada por los partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Presidente Perón y Ezeiza; Conurbano Zona Norte, integrada por los partidos de San Martín, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Escobar; Conurbano Zona Oeste, integrada por La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Ituzaingó y Hurlingham.
7. En el caso de la CBA las zonas están conformadas por los territorios delimitados por las jurisdicciones de las comisarías. Las cinco zonas en las que queda dividido la CBA son entonces: Zona Sur: jurisdicciones de las Comisarías 14°, 16°, 24°, 26°, 28°, 30°, 32°, 36°, 48° y 52°; Zona Noreste: jurisdicciones de las Comisarías 15°, 17°, 19°, 21°, 23°, 25°, 46° y 53°; Zona Noroeste: jurisdicciones de las Comisarías 27°, 29°, 31°, 33°, 35°, 37°, 39°, 49° y 51°; Zona Centro Oeste: jurisdicciones de las Comisarías 12°, 13°, 38°, 40°, 41°, 42°, 43°, 44°, 45°, 47° y 50°; Zona Centro Este: jurisdicciones de las Comisarías 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 18°, 20° y 22°.
8. En Burzaco (1998) pueden verse las variables asociadas al delito y la violencia en América latina testeadas mediante un modelo econométrico. En Burzaco y otros (2001) pueden verse el análisis de esas variables para el escenario argentino y su relación con la evolución del delito y la violencia en el país.
9. Asimismo, una visión similar había presentado a fines del siglo XIX Durkheim (1994), quien estudió los efectos de la desintegración social y el debilitamiento de los lazos sociales en los comportamientos individuales. Según sus aportes, las personas actúan y se relacionan creando vínculos que dan lugar a la constitución de grupos o comunidades mayores.

Cuando estos vínculos se repiten y adquieren cierta estabilidad o permanencia en el tiempo, tienden a desarrollarse en el grupo, valores y normas comunes que regulan las conductas de sus miembros, a la vez que generan en ellos el sentimiento de pertenencia a un grupo mayor.

10. Las villas son “núcleos habitacionales que se desarrollaron y crecieron en espacios no construidos, la mayoría de ellos en terrenos inundables. Lo normal es la ocupación ilegal de predios, las familias acceden así al control del espacio construyendo su vivienda en forma precaria, con condiciones mínimas de habitabilidad” (IPV, 2002).
11. Las formas de socialización que se desarrollan en estos contextos socio económicamente homogéneos se caracterizan por la ausencia de interacción con “el otro”, que se mantiene en muchas otras actividades dado que las urbanizaciones privadas son acompañadas por colegios bilingües para los hijos de sus pobladores. Las escuelas públicas reciben entonces a los habitantes que están por fuera del perímetro que se establecen para diferenciar el “oasis” del “desierto”.
12. En América latina las potestades y funciones estatales comienzan a ser discutidas no por organizaciones de la sociedad civil que se transnacionalizan –tal lo ocurrido en Europa– sino por la incapacidad de los propios Estados de ejercerlas. En otros términos, la crisis en la que se hayan inmersos tiene que ver menos con el desarrollo de fuerzas transnacionales que pongan en crisis una burocracia racional del tipo weberiano (sin por ello ignorar los enclaves de modernización ni las elites transnacionales ubicadas en las principales urbes de la región), y más con la inexistencia de una burocracia racional de ese tipo. En cierta medida, los problemas del estado latinoamericano son pre-*weberianos*, pues derivan de la propia incapacidad de ejercer funciones estatales básicas, antes que de desafíos planteados por fuerzas transnacionales.  
Un prestigioso sociólogo catalán del Instituto Internacional de la Gobernabilidad, Joan Prats Catalá (2002), sostiene “En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron ‘buropatologías’, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales”.
13. Un proceso similar aconteció en Brasil diez años antes. Ni Brasil ni Argentina son productores de drogas pero sí territorios favoritos de los grandes carteles para colocar la droga en los grandes mercados (Europa y EE.UU.). Pero en este tipo de países funciona la máxima “más droga pasa, más droga queda”.
14. Según estimaciones oficiales, la mafia de la Rochina –la principal *favela* de Río y la más grande de América Latina (140.000 habitantes de población estable)– factura aproximadamente 100 millones de dólares anuales, esto es, más que el presupuesto oficial de la policía de Río.

## Referencias bibliográficas

### i. Artículos académicos

- BAIZAN, MARIO (1998). "El nuevo terrorismo", revista *Archivos del Presente*, Año 4, N° 13, Julio-Septiembre 1998.
- BAIZAN, MARIO (1999). "Una mirada argentina para Colombia", revista *Archivos del Presente*, Año 5, N° 17, Julio-Septiembre 1999.
- BAIZAN, MARIO (2000). "Un sistema fuera de la ley", revista *Archivos del Presente*, Año 5, N° 19, Enero-Marzo 2000.
- BURZACO, EUGENIO (1998). "What are the determinants of violent crime in Latin America?", Washington D.C., Georgetown Public Policy Institute.
- GORGAL, DIEGO (2002). "Estado y seguridad", Colección. *Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA*, Buenos Aires, Año VIII, N° 13.
- PERLMAN, JANICE (2003). "Marginalidade: do mito à realidade nas favelas do Rio de Janeiro", *Rio Estudos*, N° 102, Rio de Janeiro.

### ii. Ponencias y documentos de trabajo

- FONTANA, ANDRÉS (1995). "América como espacio de paz y seguridad en el nuevo contexto global", revista *Archivos del Presente*, Vol. I, N° 3, Buenos Aires.
- "Seguridad cooperativa. Tendencias globales y el continente americano", *Documento de Trabajo N° 16*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires.
  - "Complejidad e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional", *Documento de Trabajo N° 24*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires.
- FUNDACIÓN GRUPO SOPHIA (2002). "Informe sobre Asentamientos Precarios en la CBA", *Documentos de trabajo*, Área Política Social, Buenos Aires.
- GORGAL, DIEGO (2002a). "Delito y Violencia en el AMBA: una propuesta de política", *Documento de Trabajo N° 9*, Serie Seguridad y Políticas Públicas, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires.
- "Modelos eficientes de seguridad urbana", *Informes Especiales de Políticas Públicas N° 4*, Fundación Atlas, Buenos Aires.
  - "Reforma al sistema penal y carcelario", *Informes Especiales de Políticas Públicas N° 9*, Fundación Atlas, Buenos Aires.
  - "Escenarios de seguridad y desafíos institucionales: hacia una agenda de reformas integrales", *Anales del V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires.
  - "Delincuencia común, 'nuevas amenazas' y Estados 'fallidos': el 'triángulo de las Bermudas' en América Latina", Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, *Documento de Trabajo*, Buenos Aires.
- INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA (2002). *Villas y Asentamientos Precarios en el Conurbano*, IPV, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

- PRATS CATALÀ, JOAN (2002). *Reinventar la burocracia y reconstruir la nueva gestión pública*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección de Documentos.
- "Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva década. La dimensión local de la gobernabilidad y el Desarrollo Humano", Ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, "Municipio y globalización", Granada-Baeza, 18 a 23 de Septiembre de 2000.

### iii. Libros

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel A. Porrúa Editor.
- BURZACO, E., ETCHEVERRIGARAY C., GORGAL, D. y VIDAL, M. E. (2001). *Rehenes de la violencia*, Buenos Aires, Ed. Atlántida.
- DELMAS, PHILIPPE (1996). *El brillante porvenir de la guerra*, Editorial Andrés bello, Santiago Chile.
- DURKHEIM, E. (1994). *La división del trabajo y la solidaridad social*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- EDWARDS, SEBASTIÁN (1997). *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- KOUTOUDJIAN, A. (1999). *Geopolítica argentina: aproximación a un debate inconcluso*, en Koutoudjian, Auel, Fraga y Quellet, *Geopolítica tridimensional Argentina. Reflexiones para el siglo XXI*, EUDEBA, Bs As.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2002). *La poliarquía y la (in)efectividad de la ley en América latina*, en Méndez; O'Donnell y Pinheiro - Comp. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Bs. As., Paidós.
- *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia países poscomunistas en O'Donnell, G., Contrapuntos*, Bs. As., Paidós.
- PERLMAN, JANICE (1981). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*, RJ, Paz e Terra.
- PLANT, ROGER (2002). *El imperio de la ley y los desfavorecidos en América latina: una perspectiva rural*, en Méndez; O'Donnell y Pinheiro (comp.).
- SVAMPA, MARISTELLA (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Ed. Biblos.
- WILSON, JAMES (1994). "Los valores familiares y el papel de la mujer", *Rev. Facetas*, Washington DC.
- *Thinking about crime*, Vintage Books, Nueva York.
  - *On character*. The AEI Press, Washington D.C.

## RESUMEN

Luego de las reformas estructurales, emergieron en América Latina una serie de nuevas cuestiones públicas entre las cuales se ubica la "cuestión criminal". Ésta surge cuando el nivel de delito y violencia comenzó a ser percibido como un problema público, y hace referencia no sólo a la explosión de delitos y violencia que transformaron América Latina en la región más violenta del mundo, sino también a las mutaciones cualitativas que se produjeron en el universo del delito. Éste se presenta heterogéneo y complejo, con múltiples manifestaciones. Una de dichas manifestaciones es el fenómeno de las "áreas sin Estado". El proceso de deterioro de la comunidad produjo una fragmentación socio-espacial en los principales centros urbanos, donde se difundieron guetos de riqueza y guetos de pobreza. Esto comienza a darse precisamente en el área metropolitana de Buenos Aires, principal aglomerado urbano de la Argentina y foco del presente análisis. Cuando estos guetos de pobreza se combinan con Estados que presentan serios problemas para hacer cumplir la ley en todo su territorio, surgen espacios urbanos donde el Estado –y, por lo tanto, la ley– no existe. Estos espacios sin Estado constituyen un serio problema de seguridad, al tiempo que son representativos de la nueva morfología del delito que surgió luego de las transformaciones en la seguridad ocurridas en los noventa. En función de ello, la "cuestión criminal" se convierte en una de las cuestiones principales de la agenda de gobernabilidad de la región.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003

# Prevención del delito y sistema penal: ideas para su articulación

José Caballero Quiñónez

María Cecilia Gortari

## I. Introducción

En las últimas décadas, las tendencias a nivel internacional parecen señalar que las políticas de prevención del delito son más eficaces y menos costosas, y que han tenido mejores resultados que las medidas represivas propias del sistema penal. Los fundamentos son muchos y variados y, según nuestro parecer, acertados.

Sin embargo, hay otra tendencia que, tanto desde la literatura como desde la práctica de las políticas públicas, consideramos en alguna medida errónea: la de implementar programas de prevención del delito sin prever

JOSE CABALLERO QUIÑÓNEZ

Licenciado en Psicología, Facultad de Filosofía, Universidad Nacional de Asunción. Director de la Dirección de Política Criminal y Criminología de la Fiscalía General del Estado, (1995-2003). Coordinador General desde el Ministerio Público del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana. Coautor del libro *Seguridad ciudadana. Nuevos principios y experiencias*, publicado por la Fundación Konrad Adenauer (2003).

MARÍA CECILIA GORTARI

Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (2000). Coordinadora Técnica del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y Asesora de la Dirección de Política Criminal y Criminología, Fiscalía General del Estado (octubre 2001-2003). Miembro del Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior la República Argentina e integrante del Equipo Técnico del Plan Nacional de Prevención del Delito Urbano (2000-Mayo 2001).

ninguna articulación con las políticas o estrategias que hacen al funcionamiento del sistema de justicia penal. Si bien compartimos la idea de que este sistema se ocupa de un muy reducido espacio del universo de delitos que ocurren y que las leyes y códigos nada tienen que ver con el incremento de la criminalidad, no es menos cierto que la impunidad y las dificultades de ciertos sectores sociales para acceder a la justicia, entre otras cuestiones, vulneran la seguridad, aumentan especialmente la sensación de inseguridad y generan un clima propicio para el aumento de los índices de criminalidad.

Esta reflexión teórica surge de nuestra experiencia práctica en el marco de la implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en el Paraguay. Uno de los motivos centrales por el que debemos abordar esta articulación o posible relación entre el campo de la prevención y el de la represión o persecución penal es el hecho bastante inusual en otros casos, de que este Plan es impulsado desde el Ministerio Público, órgano cuya función central es la de promover la acción penal pública.

A lo largo del presente artículo planteamos una serie de reflexiones teóricas que parten de la concepción acerca de las causas de la criminalidad, para luego profundizar sobre las relaciones entre la prevención del delito y el sistema penal. Al final, buscamos conectar estas reflexiones con nuestras experiencias concretas a fin de encontrar algunas líneas que permitan mejorar los resultados de la aplicación de las políticas públicas que buscan dar respuesta a la problemática de la inseguridad.

## II. Las causas de la criminalidad: el punto de partida

El punto de partida de toda teoría o enfoque criminológico que pretenda determinar el camino a seguir para reducir los índices de criminalidad es una aproximación o perspectiva acerca de las causas del fenómeno. Si no conocemos el problema o al menos nos formulamos algunas hipótesis sobre el mismo, particularmente en lo que respecta a sus causas, difícilmente podremos afirmar cuáles son las estrategias y políticas más viables.

En este sentido, existen diversas aproximaciones y enfoques con respecto al tema de las causas de la criminalidad.

La búsqueda de las “causas” de la delincuencia ha sido, desde la aparición de la escuela positivista a finales del siglo pasado, uno de los principales temas de la criminología tradicional. Actualmente,<sup>1</sup> cuando se procede al examen de las condiciones que contribuyen a la delincuencia se reconoce generalmente que ésta no se puede atribuir a una única causa, sino que resulta de la interacción de un grupo numeroso y variado de factores como la impunidad, la pobreza, el desempleo, la brutalidad y los abusos sexuales, el analfabetismo, el fracaso escolar, las viviendas inadecuadas, familias disfuncionales y otros (Caballero y Gortari, 2003, p. 121).

En primer lugar hay que tener en cuenta que el término “causa” debe interpretarse en el sentido amplio de todo lo que puede influir en la probabilidad de comisión de un delito. Así, algunas causas están relacionadas con las características y modo de vida de ciertos individuos (costumbre de faltar a la escuela, frecuentación de camaradas delincuentes, impulsividad, permisividad de los padres), mientras que otras provienen de determinadas circunstancias que los llevan a esperar procurarse beneficios ilícitos, fáciles y rápidos, sin correr para ello ningún riesgo de sanción.

En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo se sintetizan las causas de la criminalidad a partir del planteamiento de tres hipótesis (Ratinoff, 1996, p.3).

La primera hipótesis se basa en las consecuencias de las dinámicas de población. En la medida en que la expansión demográfica genera excedentes humanos que no pueden ser absorbidos productivamente, se acumula una masa de jóvenes que se integran dificultosamente al mundo del trabajo. Este trauma social crea una situación en la que el crimen representa una alternativa realista de supervivencia.

La segunda hipótesis relaciona el delito con la pobreza, sugiriendo que en la medida en que ésta aumenta, aumenta también el crimen. La extrema vulnerabilidad de los pobres los fuerza a sobrevivir delinquiendo. Las informaciones confirman que una proporción del crimen violento es cometida por individuos de bajos recursos, ocurre en las áreas urbanas en que ellos habitan y afecta también a personas de esa extracción.

Por último, la tercera hipótesis señala que hay un problema de conducta. La decisión de delinquir es básicamente una opción ética, que no es explicable ni por la pobreza ni por la baja capacidad de absorción de la economía. Esta hipótesis parece explicar por qué en cada categoría social sólo

algunos optan por la delincuencia, mientras que la mayoría se mantiene dentro de los cauces normales.

Es fácil demostrar que las relaciones entre el crecimiento demográfico, la pobreza y el crimen son considerablemente más complejas de lo que suponen estas hipótesis. El problema de la absorción de las nuevas generaciones no sólo está condicionado por la tasa de crecimiento de la población. La pobreza, a la vez, es apenas el último eslabón de complejos sistemas de diferenciación y promoción que están anclados en ambientes que influyen en el nivel de inseguridad ciudadana. Finalmente, las preferencias éticas tampoco ocurren en el vacío; reflejan el efecto de los procesos primarios y secundarios de socialización. Sin embargo, consideramos que este enfoque es útil como punto de partida y podría expresar en parte los procesos sociales que se han dado en los últimos años, especialmente en América Latina.

El proceso de pauperización creciente trae como consecuencias el incremento de la situación de vulnerabilidad y la agudización de los procesos de exclusión social, posibilitando el aumento de los conflictos, lo que a la vez eleva el número de casos que ingresan en el sistema de justicia penal. Por lo tanto, la situación de pobreza produce distintas formas de desintegración social. Tal como plantea el sociólogo Ramón Fogel: "(...) Esta desintegración social alude a la reducción sustancial de las relaciones sociales y a la pérdida de densidad de las que quedan (...). Las manifestaciones más visibles de la erosión cultural, sin embargo, son las que se expresan en la pérdida de vigencia de las normas sociales. Sin normas que regulen la vida social crecen la desorganización social y la violencia en sus diversas manifestaciones, así como la pérdida del temor a la sanción". (Fogel, 1996, p. 45).

En síntesis, consideramos que la criminalidad es un fenómeno complejo y de múltiples causas que se enraiza en profundos factores sociales como las condiciones de vida, las condiciones de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza y la exclusión social,<sup>2</sup> entre otros.

Es a partir de estas breves consideraciones sobre las que se asienta la concepción acerca de las estrategias más viables para la reducción de la criminalidad, así como los enfoques con respecto a la eficacia (o no) del sistema de justicia penal para hacer frente a esta problemática, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado.

### III. Prevención del delito vs. sistema penal

El fenómeno criminal constituye en la mayoría de los países uno de los principales problemas sociales. Todos los grupos y categorías de ciudadanos estiman que la delincuencia aumenta sin cesar –lo que suele corresponder a la realidad–, consideran inseguros el país, la ciudad, el barrio, la calle o el hogar donde viven y vaticinan ser asaltados o robados en los próximos meses; esta opinión está mucho más acentuada entre los residentes de los centros urbanos (Caballero y Gortari, 2003, p. 116).

Y este fenómeno no se asienta sólo sobre estimaciones. En la última década, en la mayoría de los países de América Latina se han producido importantes incrementos en los índices delictivos. De manera paralela al aumento de la inseguridad objetiva, se ha generado un considerable aumento de la llamada "inseguridad subjetiva" o sensación de inseguridad.

A esto se suma la opinión generalizada según la cual el sistema de justicia penal atraviesa desde hace mucho una grave crisis a la que puede añadirse, en las últimas décadas, la observación de serias limitaciones con respecto a su forma de intervención en materia de seguridad ciudadana.

En este contexto, en los años ochenta comenzó a producirse un cambio de paradigma en lo que hace a las políticas de control del crimen en diferentes países como Francia, los países escandinavos, Países Bajos, el mundo anglosajón (EE.UU., Canadá, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) y, a partir de los años noventa, también en Italia: el renacimiento de la prevención del delito, presentándose separada del recurso penal y de la racionalidad y programa políticos de la criminología positivista del siglo XIX (Sozzo, 2001). Este nuevo paradigma se ha ingresado en la agenda de las políticas públicas en algunos países latinoamericanos como Chile, Brasil, Argentina y, más recientemente, Paraguay, por mencionar algunos ejemplos.

Van Dijk define la prevención del delito como: "(...) todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el estado" (1990, p. 205).

En la literatura sobre la materia se pueden encontrar múltiples definiciones, más generales o más específicas, sobre prevención del delito. La mayoría de ellas, sin embargo, coinciden en que deben excluirse del campo de la prevención las medidas de intervención penal o parapenal, tales como el

posible efecto intimidante de la acción policial o de la sanción penal, o las que persiguen la neutralización o rehabilitación del infractor, la indemnización a la víctima o la desjudicialización.

En este sentido, en un artículo sobre el proceso de reforma del sistema de justicia penal en América Latina, el profesor José Ignacio Cafferata Nores reflexiona: “El discurso sobre que el aumento del delito y de la inseguridad ciudadana es responsabilidad de códigos penales benignos y de sistemas procesales llenos de garantías ‘para los delincuentes’. Con ligereza y a veces con mala fe se instala en la sociedad la idea de que para bajar los índices de delito deben sancionarse leyes penales más rigurosas y códigos procesales menos garantistas. Pero esto no es otra cosa que querer ocultar la realidad con una cortina de palabras o, como mucho, con una cortina de papel. Porque ni las leyes procesales ni las leyes penales operan sobre las causas, sino que sólo operan sobre los efectos. Y las causas del delito no están en las leyes. Las causas del delito están en la sociedad y hay que mirar hacia allí, fijarse si desde el Estado se está tratando bien a la sociedad, si se acierta con las otras políticas...” (Cafferata Nores, 1999, págs. 83-84).

Como sostiene Alessandro Baratta en relación a la incapacidad del sistema penal para garantizar las condiciones de seguridad (Baratta, 1997, p. 86):

- En primer lugar, el control penal puede intervenir, e interviene, únicamente sobre los efectos. No puede intervenir en las causas de la violencia y de la violación de derechos. En resumen, actúa sobre los resultados, y no sobre las causas, de los conflictos sociales.
- En segundo lugar, el sistema penal actúa contra las personas y no sobre las situaciones; además considera a los individuos a través del principio de culpa –que es un criterio de garantía y de autolimitación del sistema– como variables independientes, y no como dependientes de situaciones.
- En tercer lugar, actúa de manera reactiva y no preventiva; en otras palabras, interviene cuando las consecuencias de las infracciones ya se han producido, y no para evitarlas.
- En cuarto lugar, el sistema penal protege, más que a las víctimas potenciales y reales, la validez de las normas.

Otro argumento muy difundido en esta misma dirección, es el que considera que el sistema de justicia penal ha sido diseñado para actuar como

“última *ratio*” en la solución de los conflictos que se plantean en una sociedad y que, por lo tanto, no puede dar respuesta a la situación actual, en la que la criminalidad es un fenómeno de considerables proporciones y que se ha constituido en un “conflicto” casi cotidiano. Prueba de esto es la demostrada incapacidad del sistema para absorber la demanda social de justicia, actuando sólo sobre una ínfima porción del universo de delitos que ingresan al sistema.<sup>3</sup>

En definitiva, lo que aquí se plantea es que para actuar sobre las verdaderas causas de la delincuencia hay que mirar por fuera del sistema de justicia penal, buscando diseñar e implementar efectivos programas de prevención del delito siguiendo las tendencias internacionales en lo que hace a las estrategias de acción.<sup>4</sup>

Por otra parte, numerosos estudios señalan que la aplicación de políticas basadas en la prevención del delito han demostrado ser más eficaces y menos costosas a la hora de reducir los índices de criminalidad que aquellas que se asientan sobre el sistema de justicia penal.

A pesar de la contundencia y claridad de estas conclusiones, no es menos cierto que el sistema de justicia penal juega un rol clave en toda sociedad, que no puede ser soslayado. Sobre este punto profundizaremos en el siguiente apartado.

#### IV. Prevención del delito y persecución penal: una articulación necesaria

Según afirmamos en el punto anterior, las políticas de prevención del delito son el mejor camino para enfrentar la problemática de la inseguridad tal como se plantea en la actualidad. Sin embargo, la aplicación de estas políticas no debe ignorar el papel fundamental que juega el sistema de justicia penal.

En primer lugar, retomando nuestra reflexión acerca de las causas de la criminalidad, es importante considerar que muchos autores señalan que la impunidad es considerada uno de los factores que favorecen el aumento de la delincuencia. En este aspecto, el sistema de justicia penal tiene mucho que aportar a partir del desarrollo de estrategias para mejorar su funcionamiento, para priorizar la persecución penal en determinados grupos de hechos punibles, etc. Si bien coincidimos en que esto posiblemente no tendrá un

impacto significativo en la reducción de los índices delictivos, sí contribuirá a minimizar el impacto del factor impunidad como potenciador de esta problemática.

En este sentido, cabe mencionar que el debate sobre la democracia, al igual que gran parte del pensamiento político moderno, gira en torno a la seguridad; o sea, responde a miedos sociales. Miedos sociales que se actualizan permanentemente como una derivación de la estrecha conexión existente entre corrupción e impunidad en los países de la región. Este hecho supone reconocer los efectos que produce esta asociación en las funciones básicas de la ley. Al respecto, el psicoanalista argentino Daniel Kersner sostiene que en toda ley y en la justicia como aspecto dinámico y funcional de las leyes, existen tres posibles niveles de acción psicosocial:

- a. *Nivel organizativo y regulador*: en tanto organiza y regula los intercambios y relaciones sociales sobre la base de un sistema de interdicciones y sanciones. Cumple, por esto mismo, una función protectora del psiquismo individual, en tanto el sujeto sabe qué es lo permitido y qué es lo prohibido. La suspensión de este nivel reaviva primitivas vivencias de confusión, inermidad y desamparo, toda vez que el sujeto no sabe a qué atenerse ni a qué o a quién invocar y donde todo se presenta como igual. Implica una pérdida de referentes y organizadores psíquicos y sociales.
- b. *Nivel reparatoria*: la justicia ofrece una reparación simbólica. No devuelve las cosas al estado anterior al daño (delito), pero al reconocer la existencia del delito y al sancionar al culpable ofrece una protección real y una reparación simbólica. El sistema de proporcionalidad de penas con relación a la magnitud del daño causado no responde simplemente a una lógica retribucionista, sino que opera en función del sistema de valores éticos sociales. Por otra parte, favorece la inscripción histórica y social de los hechos.
- c. *Nivel cohesionador social*: finalmente la ley opera como cohesionador social, ya que por su universalidad asegura cierto grado de igualdad para los miembros de un universo dado. La suspensión de este nivel favorecería la disgregación del tejido social en cualquiera de sus formas.

Quisiéramos hacer mención al hecho de que las formas violentas de resolver los conflictos encuentran en un contexto de desamparo un campo

propicio para difundirse. También hacen lo mismo las propuestas mesiánicas a nivel político.

Cuando la impunidad disuelve las posibilidades de acción de la ley en los tres niveles mencionados por Kersner, la ley, en tanto fenómeno institucional, se borra a nivel de sus mismos fundamentos porque deja de ser un elemento organizador y regulador del intercambio social, no puede ofrecer la necesaria reparación simbólica y fracasa en su función de cohesionar el orden social. A nivel colectivo, esta situación amplifica la experiencia de desamparo: el ciudadano percibe que cualquier cosa puede ocurrir(le).

En segundo lugar, cuando hablamos de seguridad ciudadana no sólo debemos atender a la “inseguridad objetiva”, sino también a la “inseguridad subjetiva” o sensación de inseguridad y, en este sentido, creemos que el acceso a la justicia, particularmente de los sectores más vulnerables, cobra especial importancia.

El acceso a la justicia se refiere a la posibilidad y capacidad que tiene una persona que habita en un país determinado de hacer uso de los diversos servicios públicos y privados que representan los mecanismos de una buena administración de justicia. Este acceso debe ser igual para todos y no para el restringido disfrute de particulares grupos económicos, políticos o sociales (PNUD-GTZ, 2003).

Más adelante retomaremos este punto a partir de nuestras experiencias, pero queremos señalar aquí que la percepción que la ciudadanía tiene (y sus posibilidades reales) de acceder a la justicia en el ámbito penal tiene una profunda incidencia en su sensación de seguridad/inseguridad. Y en la construcción de esta percepción, el sistema de justicia penal tiene mucho por hacer, especialmente en lo que se refiere a la difusión sobre los aspectos básicos de su funcionamiento, la orientación y atención de la ciudadanía, etc.

En tercer lugar, cabe mencionar que las políticas de prevención del delito tienen en general un ámbito de aplicación determinado, dirigiéndose en general a los denominados “delitos callejeros o delitos predatorios”,<sup>5</sup> que son los que causan mayor impacto social y que han mostrado un mayor aumento en los últimos años. Si bien estos grupos de delitos son los que han puesto el problema de la inseguridad sobre el tapete (en la mayoría de los casos), no podemos obviar que hay otro tipo de delincuencia (tales como el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas, etc.), basada en organizaciones complejas e internacionales, que tiene una conexión bien concreta, aunque muchas veces poco visible, con el fenómeno descrito. Este tipo de

criminalidad requiere otras estrategias más ligadas al control, a la investigación y a la persecución penal.

A partir de estos tres ejes planteados, con seguridad hay muchos más, queremos abrir el debate en torno a esta cuestión.

Consideramos que está poco explorado, especialmente desde el punto de vista de la práctica de las políticas públicas, el tema de la necesidad de articular la prevención del delito con otras estrategias más relacionadas con el ámbito propio del sistema de justicia penal. De hecho, en los procesos de implementación de programas de prevención del delito se evidencia una necesidad de trabajar sobre esta articulación.

Nuevamente, si bien coincidimos en la importancia fundamental de desarrollar políticas que atiendan las causas estructurales del aumento de la criminalidad (esto es, políticas de prevención del delito), también creemos que éstas deben procurar mecanismos de conexión con el sistema de justicia penal, abandonando posturas totalitarias que plantean la cuestión como una dicotomía.

En el próximo apartado retomaremos estas reflexiones, situándolas en el contexto de nuestra experiencia concreta en el marco del proceso de implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en el Paraguay.

## V. El Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en el Paraguay: un caso particular

Las reflexiones e ideas que volcamos en este artículo no se relacionan exclusivamente con la literatura que hayamos consultado o con los seminarios, cursos, etc. que hayamos realizado, sino, y más fundamentalmente, con nuestra experiencia en el ejercicio profesional. Concretamente, estas inquietudes surgen desde el lugar que nos toca ocupar en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana impulsado por el Ministerio Público, que nos ha permitido estar en contacto con muchas realidades de nuestro país. Por esta razón, quisiéramos conectar lo expuesto hasta el momento con estas experiencias.

En primer lugar, es necesario señalar algunos aspectos centrales que hacen al contexto nacional:<sup>6</sup>

- a. Reforma constitucional: realizada en 1992 en el marco del proceso de transición democrática, introduce los primeros cambios que hacen posible la posterior reforma del sistema de justicia penal.
- b. Reforma penal: plasmada en la sanción de los nuevos Códigos Penal (1997) y Procesal Penal (1998), entre otros instrumentos legales, dio lugar a un profundo cambio, pasando de un sistema inquisitivo, secreto, y escrito, a un sistema penal “garantista”, eficiente y respetuoso de los derechos humanos. Estas reformas dieron lugar a un proceso de cambio profundo en las estructuras del sistema de justicia que aún sigue su curso. Cabe mencionar que esta reforma le otorga un nuevo protagonismo al Ministerio Público como representante de la sociedad (y no ya del Estado) ante los órganos jurisdiccionales.
- c. Inseguridad: al igual que en el resto de la región, en nuestro país se ha producido en los últimos años un notable incremento de los índices de criminalidad, especialmente en lo que se refiere a los “delitos callejeros o predatorios” (ver *ut supra*). Este aumento se refleja, en parte, en las cifras oficiales: según datos de la Policía Nacional, entre 1990 y 2000 se ha producido un incremento superior al 100 % en el número de hechos denunciados.<sup>7</sup> Paralelamente, este incremento va acompañado de un aumento sostenido de la sensación de inseguridad y un reclamo cada vez más fuerte de la ciudadanía ante las instituciones públicas.<sup>8</sup>

Situación social: al igual que la mayoría de los países de América Latina, el Paraguay está inmerso en una profunda crisis social. Para ilustrar esta situación, consideramos pertinente reproducir un extracto de un artículo periodístico del sociólogo Carlos Martín, titulado “¿Qué es un ciudadano?": “(...) Uno de cada tres paraguayos no accede a servicio de salud alguno. Uno de cada tres es asimismo analfabeto en alguna de sus modalidades. Uno de cada tres pobres es indigente (...) La violencia social anómica y de refinada crueldad llegó para quedarse y no debería extrañar que estemos a las puertas de escuadrones de la muerte en versión paraguaya” (...)“El panorama nacional es de:

- a. pobres en aumento
- b. pobres crónicos sin posibilidades de abandonar ese espacio
- c. indigentes en incremento

- d. clase media achicada en sus perspectivas de consumo y de ascenso social
- e. miseria rural que expulsa migrantes a la informalidad urbana. Ese paisaje es todo lo contrario a la gradual conformación de ciudadanía.

¿Puede elegir el que está en la miseria, en la pobreza o en la inseguridad? Probablemente, en el Paraguay se van formando ciudadanía cada vez más distantes y distintas, unas franjas con posibilidades efectivas de ejercer sus derechos y otras en la dependencia y la desilusión. Quizás estemos creando una democracia sin ciudadanos, lo cual no quiere decir sin frustrados y desesperados y, por lo tanto, sin riesgos de estallidos, explosiones y violencias de diferente tipo. Brasil es un buen ejemplo. En los últimos tres años se ha triplicado el robo seguido de asesinato en mujeres, la clase media ya blinda sus coches (el año pasado se tenían menos de diez empresas en el ramo, hoy son 30) y el país puede crecer a más del 4 % y es una democracia estable. Y en el último año volvió a repuntar el nivel de pobreza. Exclusión, violencia y democracia. ¿Será el trío latinoamericano de éxito? (*Última Hora*, 2000, p. 29).

No es la intención en este artículo abrir un debate sobre la reforma penal, pero considerando la trascendencia del tema, no sólo en nuestro país, creemos conveniente hacer un breve comentario.

Desde el inicio de la mencionada reforma y más acentuadamente en el último año, existen ciertos sectores en nuestra sociedad que cuestionan el actual sistema penal porque consideran que es “muy benévolo” para los “delincuentes” y que “no protege a las víctimas”, que supuestamente “incide en el aumento de la criminalidad”, etc.

Todas estas manifestaciones, tal como puede deducirse de las reflexiones teóricas vertidas, carecen de fundamento; y estos sectores, tal vez por desconocimiento de la trascendencia de la reforma penal, realizan estas manifestaciones y expresan en consecuencia ideas distorsionadas con relación a los nuevos códigos. En este sentido, aparece una falsa conexión entre el nuevo sistema penal y la inseguridad ciudadana. Consecuentemente, representantes o “voceros” de sectores conservadores y de ideologías de “ley y orden”; aprovechan este clima de opinión para manifestar reacciones de contra-reforma tales como: modificación del Código Penal, del Código Procesal

Penal, reimplantación de la pena de muerte, aumento de las sanciones penales, no-aplicación de medidas alternativas (la idea de que el infractor, del tipo que sea, debe ir a la cárcel), aumento del número de policías, construcción de más y más cárceles, implantación de “mano dura”, etc.

Es importante mencionar aquí que también hay sectores que reconocen los avances que se han conseguido a partir de esta reforma, tanto en materia de derechos y garantías como en lo que hace al acortamiento de los procesos, la disminución de la cantidad de presos sin condena, la mayor transparencia del sistema (a partir de mecanismos como el juicio oral) y el énfasis que se le ha dado a la capacitación y la calificación profesional.

Estos avances son aún insuficientes y, ciertamente, tal vez hay muchas modificaciones por hacer, tanto en materia de legislación como de operación del sistema, pero al menos se ha iniciado un proceso de cambio y modernización de la justicia penal.

Las cuestiones señaladas son las más importantes a la hora de entender el momento en el que surge este Plan de Prevención a comienzos del año 2002.

Ahora bien, la particularidad de esta experiencia es que, a diferencia de otras, el Plan no es impulsado desde el Ministerio del Interior, desde la Policía o desde los gobiernos locales, sino que se genera y comienza a implementarse desde el Ministerio Público.<sup>9</sup> Es tal vez esta particularidad la que nos ha llevado a tratar de profundizar sobre la temática planteada en este artículo, ya que el Ministerio Público tiene como función central la de promover la acción penal pública.<sup>10</sup>

Antes de avanzar, creemos que es necesario enumerar brevemente las razones por las cuales consideramos que este Plan puede ser impulsado desde el Ministerio Público, ya que esto ha generado más de un debate y más de una resistencia (tanto en su interior como con otras instituciones).

El primer argumento tiene que ver con el marco legal del Ministerio Público, ya que éste le otorga un rol muy destacado y amplio<sup>11</sup> que permite incorporar otras funciones o líneas de acción complementarias al que se considera su rol central.

Por otra parte, en su Ley Orgánica (artículo 14, inciso 5) menciona que la institución puede: “sugerir a las autoridades administrativas medidas de prevención de los hechos punibles”. Más adelante, el artículo 95 de la misma Ley expresa: “El Ministerio Público, como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, procurará conocer los reclamos e intereses sociales, mantendrá informados de su gestión a los ciudadanos y

buscará canalizar sus demandas conforme a la Ley". Estos artículos nos sirvieron para fundamentar, desde lo formal, la posibilidad de que la institución se constituyera en impulsora de este Plan.

En segundo lugar, la estructura organizacional del Ministerio Público en lo que hace a su presencia territorial<sup>12</sup> constituye un factor importante a la hora de evaluar la posibilidad de promover este tipo de políticas a nivel local.

Por último, y más importante, lo que ha propiciado esta particular situación y es el argumento más válido a nuestro parecer, es que el aumento de la inseguridad (tanto objetiva como subjetiva) y el reclamo social a ella asociado no se ha traducido, hasta la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, en una respuesta estatal coherente y planificada. En otras palabras, nadie hacía nada frente a una necesidad cada vez más urgente.

Con estos argumentos en la mano se diseñó el Plan y se iniciaron las primeras experiencias de su implementación.<sup>13</sup>

Comentado brevemente el contexto institucional en el que se desarrolla el proceso de aplicación del Plan, nos dedicaremos al tema central de este artículo, conectando nuestra experiencia concreta con las reflexiones teóricas antes expuestas.

En el siguiente apartado comentaremos algunas percepciones y vivencias recogidas a partir del contacto con diversas realidades en el desarrollo de las primeras experiencias del Plan, teniendo como horizonte nuestra hipótesis o planteamiento inicial acerca de la necesidad de pensar formas de articulación entre las políticas de prevención del delito y la instancia de persecución penal.

## VI. Algunas experiencias concretas

En este capítulo pretendemos articular las ideas planteadas a lo largo del artículo con nuestras observaciones fácticas. Lo que haremos es un repaso de nuestras experiencias concretas, pero en términos genéricos. Es decir, no nos detendremos aquí a detallar lugares, cronología, etc. del proceso de implementación del Plan, ya que esto debería ser objeto de otro artículo dedicado al análisis de este proceso.

Tal como mencionamos con anterioridad, fue la realidad y no la teoría la que hizo que comenzara a manifestarse esta inquietud.

Desde la teoría, parece muy claro que si la prevención es más eficaz y menos costosa y el sistema de justicia penal ha demostrado no tener la capacidad para responder a la situación actual en materia de criminalidad (considerando todos los argumentos que tenemos disponibles para fundamentar estas afirmaciones), lo que hay que hacer es concentrar esfuerzos en la aplicación de políticas de prevención del delito. Con esto coincidimos plenamente; de hecho, nuestro propio esfuerzo está concentrado en ello. Sin embargo, la realidad plantea otras necesidades que, más allá de su efecto numérico en los índices delictivos, deben ser consideradas. Y estas necesidades se relacionan, de alguna u otra manera, con el sistema de justicia penal. En otras palabras, el contacto que tanto nosotros como el resto del equipo técnico del Plan tenemos con la ciudadanía en distintos barrios y ciudades en los que estamos trabajando, hizo que surgieran inquietudes y cuestionamientos que propiciaron algunos reajustes y cambios.

Retomando de articulación los tres ejes planteados en el apartado iv, el primer tema que surgió con fuerza en estas experiencias fue el tema del acceso a la justicia.

En líneas generales, podemos afirmar que en el Paraguay existen varios obstáculos para el debido acceso a la justicia, muchos de ellos muy bien sintetizados en un Informe sobre la reforma penal en nuestro país (PNUD-GTZ, 2003, p. 49):

- Falta de información de la sociedad civil.
- Alto costo de los servicios legales privados.
- Ausencia de una perspectiva de género en la administración de la justicia.
- Existencia de una defensoría pública débil y sin recursos.

Sin duda, el mayor de los obstáculos lo constituye la falta de información de la ciudadanía acerca de los contenidos más básicos de la propia reforma que hacen al funcionamiento de la justicia. Nos ha tocado ir a barrios donde la gente no sabe cómo hacer una denuncia. Hay un completo desconocimiento de lo que se puede esperar y reclamar de cada institución (Ministerio Público, jueces, Policía, Defensa Pública) en cada caso particular (si es de acción penal pública o privada, por ejemplo). Frente a esta situación de desconocimiento, sumada al hecho de que la atención en las oficinas de denuncias muchas veces no es la más adecuada, la sensación de la

ciudadanía es de incertidumbre absoluta. Y esto, tenemos la certeza, aumenta la sensación de inseguridad y de desprotección.

La estrategia adoptada en estos casos, por más simple y básica que parezca, nos ha dado por el momento buenos resultados. Y ésta consiste en la realización de talleres de Orientación Ciudadana, de los que participan representantes de la Policía, fiscales, entre otros, explicando las cuestiones básicas que hay que saber (dónde denunciar, en qué casos actúa el fiscal, cuál es el rol de cada institución en el sistema, qué pasa con los menores, qué son y cómo funcionan las medidas sustitutivas, de qué manera puede desarrollarse y concluir un proceso penal, etc.). Estas orientaciones generales siempre van acompañadas de una identificación de los recursos institucionales más cercanos (comisaría, mesa de entradas de la Fiscalía Zonal, oficinas de atención a víctimas, ONGs, que brindan algún tipo de asesoría o ayuda, etc.). En estas jornadas se trabaja también con casos concretos planteados por los participantes.

Complementariamente a este tipo de orientación, y de acuerdo a la situación y necesidades de cada barrio, se organizan otros talleres más específicos (sobre violencia familiar, Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otros).

Con respecto al tema de la impunidad considerado como factor influyente en la generación de un clima propicio para el aumento de la criminalidad (ver *ut supra*), creemos que los espacios de participación ciudadana generados a partir del Plan de Prevención podrían servir de base para crear mecanismos de control que puedan reducir (o al menos poner al descubierto) situaciones de corrupción e impunidad referentes al ámbito de la justicia penal. Por otra parte, este aspecto tiene, en la práctica, una estrecha relación con las condiciones de acceso a la justicia. La ciudadanía no puede reclamar al sistema un funcionamiento eficiente si desconoce sus aspectos más básicos.

Cabe aclarar que la impunidad es uno de los peores males que afectan a nuestra sociedad, es un problema complejo enraizado profundamente en la cultura nacional. Revertir esta situación requiere soluciones igualmente complejas y una clara decisión política. No es nuestra intención pretender dar solución a esto, pero sí consideramos que lo antes expuesto puede ser un muy pequeño primer paso para que la sociedad civil cuente con las herramientas necesarias para ejercer mayor presión.

El tercer eje planteado en el punto IV tiene que ver con la posibilidad de combinar las estrategias de prevención del delito (extra penales) con medidas de control y con estrategias de persecución penal. En este punto es donde quizás se evidencia más claramente la particular posición en la

que se encuentra un Plan de Prevención del Delito impulsado desde el Ministerio Público.

Nuevamente, los espacios de participación ciudadana juegan en nuestra experiencia un importante rol, ya que proporcionan información de gran utilidad para el desempeño de la labor del agente fiscal. Un ejemplo concreto que se dio en una de las localidades en las que trabajamos y en las que el principal problema son los hurtos y robos domiciliarios es que gracias a la información de los vecinos se identificó "el camino" que seguían los bienes robados hasta las casas de empeño situadas en los diferentes barrios. Esta información no sólo propició el diseño de medidas de prevención, sino también de control, e inició procesos penales, coordinados por la Fiscalía Zonal, que tuvieron un importante impacto en la reducción de este tipo de delitos en la zona. Éste es sólo un caso de varias situaciones similares que se nos plantearon, pero sirve como muestra para ejemplificar la idea que exponemos.

Otra cuestión a tener en cuenta es la relación entre estos delitos (delitos callejeros o predatorios) y otras formas de criminalidad (delitos complejos) como el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas, entre otros. Estos últimos no son abordados por las estrategias de prevención del delito más difundidas y, por otra parte, requieren mecanismos bien estructurados que favorezcan su control y persecución por la vía penal. Actualmente, desde el Ministerio Público se encuentra en etapa de diseño un proyecto para la formulación de planes de priorización de la persecución penal por región que podría ser una alternativa para encarar esta necesidad de articulación tan evidente en la práctica.

Éstas son algunas de las experiencias concretas que nos han llevado a reflexionar sobre este tema y que esperamos enriquezcan el proceso de aplicación y de producción de las políticas públicas dirigidas a reducir la inseguridad (objetiva y subjetiva) en nuestro país.

## VII. Conclusiones

Partiendo de las premisas teóricas que sustentan la necesaria aplicación de políticas de prevención del delito basadas en estrategias extra penales o por fuera del sistema penal y que surgen frente al *evidente fracaso* del sistema de justicia penal para abordar la problemática de la inseguridad ciudadana, se diseña e inicia a principios de 2002 el proceso de implementación

del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana impulsado desde el Ministerio Público en el Paraguay.

Sin embargo, y aun cuando desde lo meramente teórico compartamos las afirmaciones expuestas, la práctica nos viene mostrando que es necesario reconsiderar algunas cuestiones.

Creemos que no se pueden sostener posturas absolutas que descarten por completo el rol del sistema penal en el ámbito de la seguridad ciudadana ya que, tal como presentamos a lo largo del artículo, hay aspectos sobre los que sí es necesario el involucramiento del sistema. Pero este involucramiento debe darse, a nuestro parecer, a partir de la creación de mecanismos de conexión entre ambos enfoques de intervención: prevención del delito y persecución penal.

Este artículo pretende abrir algunos interrogantes y generar un debate que permita mejorar los resultados de las políticas públicas que buscan disminuir la inseguridad ciudadana desde una perspectiva integral.

#### Notas

1. Entre las escuelas criminológicas de mayor trascendencia en la actualidad, podemos citar las Teorías Ecológicas, la Teoría de la Asociación Diferencial, la Teoría de la Anomía, la Teoría de las Subculturas Delictivas, las Teorías del Control, la Teoría del Etiquetamiento y la Criminología Crítica.
2. Un interesante enfoque es planteado por Luis Galeano, para quien la crisis social también está generando "un vasto y preocupante proceso de implosión social (...) descomposición interna de las relaciones y de las estructuras sociales" (Galeano, 2002, p. 84).
3. Es importante considerar en este punto que el sistema no sólo es incapaz de atender los casos que a él ingresan, sino que existe un importante universo de delitos que varía en cada país por diversos factores, que no se denuncian y constituyen lo que comúnmente se denomina como "cifra negra de la delincuencia".
4. En este sentido, las estrategias más difundidas y con mayor éxito en distintos países son la de prevención situacional ambiental y la de prevención social, con un enfoque de gestión multiagencial y posicionando la participación de la ciudadanía como un eje fundamental. Se recomienda ver: Crawford, Adam. *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow, 1998.
5. Se trata de determinada gama de delitos contra la propiedad (como robos y hurtos, especialmente acompañados del uso de la violencia física)

y contra la integridad de las personas, como las lesiones y, en algunos casos, los homicidios. Ver *Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana*, Asunción, Paraguay, 2002, pp. 8 y 9.

6. Para una análisis más profundo de las reformas señaladas, consultar legislación nacional. Se puede utilizar como guía: *Evaluación del Proceso de Reforma Penal en el Paraguay*, PNUD-GTZ, 2003.
7. Para un panorama más completo sobre la situación de la criminalidad en el Paraguay, ver: Caballero, José y Gortari, Cecilia, Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, en *Seguridad ciudadana. Nuevos conceptos y experiencias*, Fundación Konrad Adenauer, Asunción, 2003.
8. Reclamo que muchas veces se traduce en un pedido de mayor represión y endurecimiento de las penas, aun cuando esto implique una reducción de las garantías procesales.
9. Si bien en las experiencias concretas de aplicación del Plan se generan estructuras de gestión multiagenciales que incluyen la Policía, los municipios y otras instituciones públicas y organizaciones sociales, el proceso de diseño, la coordinación técnica y el impulso fundamental se da desde el Ministerio Público.
10. Ver: Ley 1562/00 Orgánica del Ministerio Público.
11. Por citar un ejemplo, en su Ley Orgánica se dice que es función del Ministerio Público "... velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales".
12. Organizada en áreas, regiones y zonas, es la institución con mayor presencia física en todo el país junto con la Policía Nacional y el Poder Judicial. Consultar en: [www.ministeriopublico.gov.py](http://www.ministeriopublico.gov.py).
13. No es objeto de este artículo el relato detallado de las experiencias, pero para mayor información se puede consultar: Caballero y Gortari (2003), op. cit.

#### Referencias bibliográficas

- BARATTA, ALESSANDRO (1997). "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social", en *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Ed. Siglo Veintiuno. ILANUD. p. 80-99.
- CABALLERO, JOSÉ y GORTARI, MA. CECILIA (2003). "Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana", en: *Seguridad ciudadana. Nuevos conceptos y experiencias*, Fundación Konrad Adenauer. Asunción, Paraguay, págs.111-138.
- CAFFERATA NORES JOSÉ (1999). "La reforma procesal en América Latina", en *Reformas a la justicia penal en las Américas*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, págs. 23-39.

- CARRANZA, ELIAS (1997). "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina", en *Delito y seguridad de los habitantes*, Ed. Siglo Veintiuno, ILANUD, págs. 23-50.
- Código Penal (1997) y *Código Procesal Penal* (1998) de la República del Paraguay.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992).
- CID MOLINE, JOSÉ y LARRAURI PIJOAN, ELENA (2001). *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*. Ed. Bosch. Barcelona.
- CRAWFORD, ADAM (1998). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Longman, Londres.
- FOGEL, RAMÓN (1996). *Pobreza y políticas sociales en el Paraguay*, Colección Ciencias Sociales N° 2, Ed. El Lector, Asunción, Paraguay.
- GALEANO, LUIS (2002). *La sociedad dislocada*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción, Paraguay.
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE y LÓPEZ TORRE, MA. JESÚS (1995). *La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social*, Ed. Tirant, Valencia.
- KERSNER, DANIEL (1995). "Acerca de la Ley y las Leyes", en Cordón, Diana, et.al., *La impunidad. Una perspectiva psicosocial y clínica*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Ley 1562/00, Orgánica del Ministerio Público, República del Paraguay.
- MARTINI, CARLOS (2000). "¿Qué es un ciudadano?", diario *Última Hora*, Asunción, 29 de octubre, p. 28.
- Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana (2002). Fiscalía General del Estado, Ministerio Público, Asunción, Paraguay.
- PNUD-GTZ (2003). *Evaluación del Proceso de Reforma Penal en Paraguay*.
- RATINOFF, LUIS (1996). "Delincuencia y paz ciudadana", en *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*, BID, Washington, págs. 3-18.
- Sozzo, MÁXIMO (2001). "Estrategias de prevención del delito", en *Módulos de Capacitación. Plan Nacional de Prevención del Delito Urbano*, Buenos Aires.
- VAN DIJK, J. (1990). "Crime Prevention Policy: Current State and Prospects", en Kaiser, G. y Albrecht, H.J., "Crime and criminal policy in Europe", *Criminological Research Report*, vol. 43. Max Planck Institute, Freiburg, págs. 205-220.
- WACQUANT, LOIC (2000). *Las cárceles de la miseria*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

## RESUMEN

El artículo plantea la idea de la necesidad de articular las políticas de prevención del delito con actividades propias del sistema penal. Partiendo de las concepciones teóricas que sitúan a la prevención

del delito como más eficaz para solucionar el problema de la inseguridad ciudadana (frente al fracaso del sistema penal), se plantea que hay cuestiones como la impunidad, las condiciones de acceso a la justicia y la criminalidad organizada sobre las que el sistema penal tiene mucho que decir (y hacer) y que tienen una importante incidencia en la situación de la criminalidad. Todas estas reflexiones son abordadas desde la perspectiva de la realidad paraguaya y conectándolas con las experiencias que se dan en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana impulsado por el Ministerio Público. El objetivo no es plantear afirmaciones absolutas ni fórmulas mágicas sino abrir un debate que consideramos necesario para poder enriquecer las políticas públicas que buscan solucionar el problema de la inseguridad ciudadana.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003

# Venezuela: de la “ilusión de armonía” a la realidad de la desarmonía

Ricardo Sucre Heredia

## I. ¿Es Venezuela una sociedad segura, pacífica e igualitaria?

Los venezolanos que nacieron a partir de 1958 se formaron con la idea de que Venezuela ha sido una sociedad segura, pacífica e igualitaria. Venezuela se construyó como un paraíso de paz, que hoy es interrumpido por la violencia delincencial y la naciente –pero no novedosa– violencia política. Ciertamente, Venezuela dejó de ser una comunidad política violenta a comienzos del siglo xx. Como sugiere Manuel Caballero (1998), la paz fue el proyecto de las elites nacionales durante el siglo pasado, pero no siempre fue así. En el imaginario colectivo del país quedaron enterrados los episodios de guerras cruentas: la de Independencia (1808-1823) y la Guerra Federal (1859-1863), junto a la paz de la represión: las dictaduras de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y Marcos Pérez Jiménez (1948-1958). La violencia política de los 60 tampoco se recuerda. Venezuela vivió la “ilusión de armonía” (Naím y Piñango, 1985), rota con el “caracazo” del 27 de febrero de 1989.

RICARDO SUCRE HEREDIA

Licenciado en Comunicación Social (Universidad Católica Andrés Bello) y Ciencias Políticas (Universidad Central de Venezuela). Magister en Psicología, área Social (Universidad Simón Bolívar, 1996). Profesor en la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela en la asignatura Psicología Social, y en la Universidad Simón Bolívar, en el Departamento de Ciencias Sociales. Director de Smart-Thinkers, C. A. Consultores políticos. Autor de *La amenaza social y el autoritarismo en Venezuela* (UCV, 1998).

De la Guerra de Independencia se narra la épica de los combates. Pero no se narra su carácter de guerra civil hasta 1815 (Izard, 1979: 205; Plaza, 1994: 348), ni su principal instrumento para lograr la adhesión a la causa patriota: el Decreto de Guerra a Muerte dictado por Bolívar en 1813. Este decreto se ve como un hito en la lucha por la libertad, pero poco se examinan sus implicaciones como instrumento –o, mejor dicho, como conciencia– que puede justificar la violencia política (Anónimo, 1828/1977; Viso, 1982), al establecer una dicotomía entre “amigo” y “enemigo”, variable importante a la hora de explicar la violencia política (Beck, 1999). La Independencia dio Patria a los venezolanos, pero acabó con todo; fue “el suicidio de una clase” (Viso, 1982:82). Romero (2002:106-107) comenta que el desenlace de la Independencia fue la destrucción de los “mantuanos”, la elite venezolana.

Hoy no se libra una Guerra de Independencia, pero la situación es preocupante. Al examinar las cifras sobre violencia delictiva en la última década, la comunicadora del diario *El Universal*, Taynem Hernández (2002), comenta que “Venezuela es una nación violenta. Siempre lo ha sido (...) en la última década 80 mil personas han muerto por armas de fuego y otras 300 mil han sido heridas”. La Organización Panamericana de la Salud clasifica a Venezuela como el segundo país con mayor actividad delictiva en América Latina. En el año 1997, la ubicación de Venezuela fue en el octavo lugar (Rodríguez, 2003a). Durante el año 2002, el número de homicidios fue de 9.529 personas, contra los 7.960 casos ocurridos en el año 2001. Hasta julio de 2003, el guarismo de los homicidios alcanzó los 6.920 casos y los expertos proyectan que al finalizar el año la cifra puede pasar los 11 mil asesinatos (Rodríguez, 2003b). El crecimiento es exponencial si se compara con el número de homicidios registrado en el primer año de la democracia venezolana, nacida el 23 de enero de 1958. En 1959, el número de asesinatos fue de 481. El total de homicidios en el nivel nacional se multiplicó 19,8 veces en 42 años. Ese primer año, el índice fue de 7 homicidios por cada 100 mil habitantes. Si se compara con los datos de hoy, un aumento de 1.881 % en valores relativos, mientras que en el lapso 59-02 el aumento relativo de la población fue de 228 %. El número de homicidios creció ocho veces más que la población en términos relativos.

De acuerdo con Amnistía Internacional, el índice de homicidios en Venezuela es de 25,12 por cada 100 mil habitantes, lo que equivale al triple del promedio mundial (9,09), cerca del doble del promedio americano (13,75),

y por lo menos 10 veces el promedio de Europa (2,55). En el lapso 60-80, Venezuela tuvo una tasa promedio de 9 homicidios por cada 100 mil habitantes ¿Qué pasó en Venezuela para que la seguridad interior fuera un espejismo opacado por la realidad de la violencia delictiva y política?

## II. ¿Cómo abordar el concepto de seguridad interior?

Cuando se habla de seguridad interior, la primera asociación es con la violencia delictiva. Sin embargo, el concepto de seguridad interior es más amplio: no sólo engloba aspectos allende la violencia –por ejemplo, el desempleo– sino que, desde el punto de vista del método, su abordaje es cuantitativo –por ejemplo, indicadores de robos– y cualitativo –por ejemplo, la percepción de lo que es amenazador, definido por las personas (McCann y Stewin, 1990) –.

Para la teoría contemporánea, la seguridad es un concepto amplio y perceptual. Garay (2000:66) afirma que hay que transitar “a la construcción de un concepto de seguridad democrática que trascienda el elemento básico de la conceptualización de seguridad como defensa, como estrategia y logística. Es decir, se requiere un concepto de seguridad en el que se provea la capacidad de reproducción del capital social y de la potencialización del desarrollo humano”. Por su parte, Medina (2000:74) indica que la “seguridad es un fin en el que se minimizan las amenazas (...) La seguridad nacional tiene que ver con la normalidad política, económica y social dentro del orden constitucional(...)”. Finalmente, Concha-Eastman (2000:45) conceptualiza la seguridad ciudadana como “el derecho de todos los ciudadanos, entiéndase bien, de todos, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos”.

La Ley Orgánica de la Seguridad de la Nación de Venezuela, sancionada por la Asamblea Nacional el día 28-11-02, asume una definición congruente con la teoría actual. La seguridad de la nación es definida en el artículo 2 de la siguiente forma: “La seguridad de la nación está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico,

social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su supervivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos”. Puede decirse que la seguridad es una sensación y situación que hace posible el desarrollo de las capacidades de las personas, en donde las amenazas objetivas y perceptuales son mínimas. Al mismo tiempo que hay una sensación de normalidad, hay una situación en la que el individuo está empoderado (*empowerment*). Es un concepto de capacidades perceptuales, un no-sentirse-amenazado; en fin, la seguridad es un bien público intangible: un bienestar perceptual.

Dado que la noción de seguridad interior es muy amplia, en este ensayo nos ocuparemos de una manifestación que amenaza aquélla: la violencia delincencial y política. Para analizarla en el caso venezolano, la matriz que construye Concha-Eastman (2000: 49), en la que define interrelaciones entre tres factores para explicar la violencia (estructurales, institucionales, y directos), luce pertinente.

### III. El factor estructural: un proyecto nacional como garantía de la seguridad interior

La preocupación que hoy hay sobre la seguridad en Venezuela ocurre precisamente en dos fechas importantes que explican el fin y el renacer de la violencia en Venezuela: el 21 de julio de 1903 y el 27 de febrero de 1989. Desde hace un siglo, con la Batalla de Ciudad Bolívar, Venezuela no tiene una guerra civil. Ese año ocurrió, como dice Manuel Caballero (1998), el “estallido de la paz”. La segunda fecha revela el agotamiento del modelo rentista como articulador del imaginario y de las relaciones sociales en Venezuela. Así lo recogió el dramaturgo José Ignacio Cabrujas, cuando al referirse al “caracazo”, dijo que “(...) si el poder en Venezuela es una cúpula de pendencieros, ¿qué ley me impide que yo entre en la carnicería y me lleve media res?”.

Aunque de tipos diferentes, la primera, violencia política, la segunda, violencia cultural, las dos tienen un hilo conductor: el nacimiento y el fin de un proyecto nacional. Hablar hoy de violencia en Venezuela es manifestar la ausencia de un proyecto nacional que articule la política, la economía y

la sociedad. O tal vez sí hay proyectos, pero son excluyentes en un ambiente de “populismo en declinación” (Roberts, 1996). Por un lado, un proyecto de corte nacionalista; por el otro, un proyecto de corte liberal. Ciertamente, de la violencia de 1903 a la de 2003 ha habido un cambio: la primera fue una violencia política; la de hoy, es una violencia “metapolítica” (San Juan, 2003), es decir, su origen no es político –es, fundamentalmente, económico– pero se escuda en un discurso político (Tabuas, 2003), el cual a la vez genera una incipiente violencia política. La de hoy es la violencia de una democracia madura –aunque imperfecta– que tiene ante sí el reto de vislumbrar un modelo económico de crecimiento –según el Banco Central de Venezuela, el último año de crecimiento robusto de la economía venezolana fue 1977– que haga frente a dos causas de la violencia, que son diferentes pero que están relacionadas: la pobreza (condiciones de vida) y la exclusión (relaciones de poder). En otras palabras, que ofrezca una promesa de futuro y una sensación de seguridad, como fue el Programa de Febrero en 1936 o Punto Fijo en 1958.

¿Por qué un proyecto nacional?

La violencia es una manera de relacionarse, es un lenguaje; es la negación de la negación o, mejor dicho, la negación de quienes nos niegan (Vethencourt, 1989), en ausencia de mecanismos que canalicen los dissentimientos en una sociedad. Durante el siglo XIX, la violencia fue la forma por excelencia de interacción de la sociedad venezolana. De tal forma, que política y guerra eran sinónimos. No había Estado, y en ausencia de un excedente económico, el caudillo era la instancia para repartir la escasa riqueza material y simbólica de la sociedad (Urbaneja, 1978). La lucha contra la violencia durante el siglo XIX fue por construir un estado nacional –es decir, centralizar la “violencia física legítima”, para usar la expresión de Max Weber–. Porque Venezuela nace de un acto de violencia: la ruptura con el orden colonial, la que además estaba legitimada. El Decreto de Guerra a Muerte nos dio una inocencia que se tradujo en una no conciencia que nos eximía de cualquier responsabilidad (Viso, 1982). Tal vez eso explique que la sociedad venezolana sea violenta: ésta nunca se asume como tal, es una suerte de juego para buscar culpables, pero sin asumir las consecuencias de lo que la violencia puede generar. La violencia política de los 60 (Blanco Muñoz, 1981) y el paro nacional de diciembre de 2002 revelan la ligereza con que los actores políticos asumen la violencia: es una aventura en la que no hay responsables. De aquí que en Venezuela exista un fondo cultural y

psicológico que justifica la violencia, sea delincuencial –por la injusticia social– o política –ir en contra de gobiernos que se consideran tiránicos–. La paz, por el contrario, es el resultado de una conciencia; la violencia, de la no conciencia. En 1903, Venezuela adquiere conciencia: deja atrás los regionalismos y reacciona como nación (Caballero, 1998). Se bosqueja el proyecto nacional, que toma forma con el Programa de Febrero de 1936, el cual hizo posible la paz hasta los 80 del siglo xx, cuando se agota y no es sustituido por otro (España, 1993a). ¿Cuáles fueron las características de ese programa? En lo económico, el crecimiento impulsado por la renta petrolera. En lo social, el mejoramiento cualitativo de las personas. En lo político, la democracia representativa organizada por los partidos políticos. En lo cultural, el consumo compulsivo como indicador de bienestar y modernidad.

El proyecto nacional esbozado en 1936 cumplió su fin: modernizó el país. En el lapso 1950-1979, el crecimiento promedio del PBI de Venezuela fue del 5,8 % interanual, con una inflación promedio del 3,1 % interanual (Puente, 2002). Su agotamiento tuvo tres manifestaciones de violencia: la económica, con el “viernes negro” del 18 de febrero de 1983, al devaluarse el bolívar; la social, el 27 de febrero de 1989; y la política, con los intentos de golpe de estado de 1992. La más importante fue la económica (España, 1993a) porque desarticuló el imaginario cultural de los venezolanos: la modernización sin sacrificios (España, 1993b) y el ascenso social en virtud de la apropiación de la renta petrolera y no del trabajo. Esto trajo de nuevo viejos arquetipos vinculados a la violencia del siglo xix, adormecidos al calor de los petrodólares: “el justiciero”, “el alza”, “el conversador” y “el pícaro”. El petróleo construyó el mito del Estado; pero el “viernes negro” hizo que pasáramos del “mito incluyente” al “mito justiciero” (Coronil, 2002). Venezuela dejó de ser violenta cuando hubo la posibilidad del excedente económico para modernizar al país. El PBI *per cápita* del venezolano aumentó de US\$ 155 en 1920 a US\$ 1.344 en 1976, lo que representó un crecimiento del 3,8 % interanual. El más alto en ese lapso, si se le compara con la tasa de crecimiento del 2,1 % interanual de las economías desarrolladas y del 1,7 % interanual de las economías latinoamericanas durante ese período (Baptista, 1985). Cuando el excedente no fue posible, ocurrió “la crisis de los símbolos” (Rotker, 2000a): el ingreso fiscal petrolero *per cápita* pasó de US\$ 926,6 en el lapso 74-79, a US\$ 208,7 en el período 92-99 (Vera, 2003). La ilusión de paz, seguridad e igualdad se resintió: el índice Gini, que se había mantenido estable en el lapso 70-95 en 0,47

(Muller, 1995; Lora, s/f), pasó a 0,49 en 1998 (World Bank, 2002). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoce que entre los países que aumentaron su Gini en la década de los 90, estuvieron El Salvador, Nicaragua, Perú y Venezuela (BID, 2000: 7). Según el PNUD, la renta *per cápita* del venezolano pasó de US\$ 5.794 en 2000 a US\$ 5.670 en 2001, una reducción absoluta de US\$ 124. La sensación de bienestar se desvaneció. La “inseguridad perceptual” ya es una constante en los venezolanos por lo menos desde hace tres lustros, y se focaliza en tres áreas: el costo de la vida, el desempleo, y la inseguridad. La firma de opinión pública Consultores 21, al preguntar a la muestra seleccionada acerca de los problemas más importantes de Venezuela en el lapso 1993-2001, halló que la preocupación más importante fue el costo de la vida, con un promedio de 31,52 %, seguido por el desempleo, con un 24,58 % y, finalmente, la delincuencia, con un 14,35 %. Estas tres preocupaciones totalizan el 70,45 % para el período analizado. Los valores materiales perdidos predominan como deseo. Según la firma de opinión pública Datos, el índice de confianza del consumidor pasó de 100 en 1982 –el más alto–, a 33 para el segundo trimestre de 2003 –el más bajo–. Hay crisis de futuro, de certidumbre, que desarticula el imaginario de paz y seguridad que habían disfrutado los venezolanos, por lo menos durante 30 años. La incertidumbre se instaló en la conciencia nacional.

El consumo compulsivo, factor fundamental que explica cómo la sociedad venezolana maneja los “traumas culturales” (Halvani, 1991; Martín, s/f), se resquebrajó: las personas gastan en lo esencial. De acuerdo con Fields *et al.* (2001), el cambio en el ingreso *per cápita* de los hogares depende de los cambios en el ingreso, y no del número de miembros del hogar, y la fuente de variación más importante en los ingresos, es la proveniente del trabajo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para junio de 2003 la tasa de desempleo alcanzó el 18,4 %. La falta de trabajo implosiona a la familia venezolana.

La violencia es una consecuencia de esta pérdida de estructura, del agotamiento de un imaginario de modernización y certidumbre, de esta ruptura social que significa estar desempleado. Pero ya no es la violencia de los 60, organizada, con grupos definidos, estructurada, política; hoy aparece la “violencia loca”, la violencia de los excluidos, la violencia de la pérdida de los valores materiales; la privación relativa decreciente: es el hambre cultural, la violencia por la posesión de símbolos de consumo (Muñoz y Duque, 1995; Rotker, 2000a), que hoy se politizan. La movilización social es

un indicador de la privación relativa decreciente que vive la sociedad venezolana: ya para 1993, de acuerdo con un estudio del Ministerio del Trabajo, se encontró que en el lapso 91-93 habían ocurrido más paros laborales (120) que en los 34 años de democracia, que comenzó en 1958.

A diferencia de los 60, la violencia de hoy se ha desparramado; es una suerte de implosión vertical –entre los grupos (la violencia de las bandas)– y horizontal –dentro de los grupos (la violencia doméstica) y las personas (deterioro de la salud mental, accidentes de tránsito y suicidios)–. La violencia actual es la “politización de la exclusión de la clase media”. Pero no por vanidad, sino por abandono: la clase media –hechura de la democracia– fue sacrificada por la clase política que la creó. De acuerdo con Fundacredesa, ONG que lleva una medición longitudinal sobre el bienestar de la familia venezolana, la clase media descendió de un 14 % en 1982 a un 11 % en 1995. Según la firma Datos, los sectores altos y medios sumaban el 28 % de los estratos sociales venezolanos en 1983. En 1998, se habían reducido al 18 %. Esa clase media lleva 20 años abandonada y ha sido adoptada por la antipolítica. Hoy, Venezuela experimenta una suerte de “diáspora de la clase media”, que emigra a otros países, principalmente hacia Estados Unidos. De acuerdo con los datos de la firma de opinión pública Dataná- lisis, para mayo de 2003 un 43 % de los consultados, estaría dispuesto a emigrar de Venezuela si tuviera la oportunidad de hacerlo. Este porcentaje preocupa cuando se desagrega: 60 % de los jóvenes entre los 15-24 años quieren irse del país, el 51 % de las personas de clase media y el 57 % de los profesionales también desean establecerse en otros países.

Los actores del sistema político de 1958 no respondieron a las demandas de una sociedad ya madura: los programas de reforma del Estado –especialmente la Cobre– no fueron instrumentados. Aquí cabe la expresión del escritor argentino Marcos Aguinis (2002): “La clase política latinoamericana es una corporación en donde lo importante es llegar al poder para garantizar y extender sus privilegios, y el resto al carajo”. Tras “la violencia del derecho a disponer de la propiedad –la violencia originaria, según Platón–” (Rotker, 2000b) que originó el “viernes negro” –en el período 1979-1999 la devaluación del bolívar fue de 15.238 % (López Maya y Lander, 2000)– apareció la violencia social y, luego, la violencia política, que es la conceptualización de la violencia con propósitos de poder. Hoy los sectores sociales toman conciencia de la exclusión y de que están excluidos. De aquí su carácter de violencia metapolítica: es una violencia social

originada por el decrecimiento económico que hace difícil el consumo compulsivo, que ahora se transforma en una incipiente violencia política.

Desde el punto de vista estructural, ¿qué tipo de violencia vivimos ahora en Venezuela? Básicamente, de dos tipos. Por una parte, la violencia delincinencial; la “violencia loca” quizá tome nuevas formas: la violencia doméstica, por ejemplo, la violencia infantil –en el lapso septiembre de 1999 y agosto de 2000, el 48,5 % de las denuncias recibidas en las defensorías de los estados Vargas y Miranda se refieren a maltrato infantil; 5,5 %, a abuso sexual y 478 niños y adolescentes desaparecieron en ese lapso; hasta julio de 2003, hay 4.472 denuncias de violencia contra la mujer y la familia–, la violencia intrapersonal –según un trabajo de la Universidad Católica Andrés Bello, la violencia es la causa de 80 % de los decesos de los jóvenes entre 15 y 29 años; de ese porcentaje, 40 % son por homicidios, 20 % por suicidios, y 20 % por accidentes de tránsito–; las mafias del narcotráfico con las “mulas” y los barcos cargados de narcóticos que son atrapados en España y Portugal, muchos procedentes de Venezuela; los decomisos de droga en Venezuela, que en el 2002 sumaron 7.6 toneladas, con predominio de la cocaína con 4.3 toneladas; las estafas –4.922 casos hasta julio de 2003–; las bandas de delincuentes –según la Agenda Nacional de Seguridad, para 1999 existían en Venezuela 3.173 bandas armadas–; los secuestros, con una nueva modalidad: el secuestro *express*; el robo a bancos, transportes de valores y transportes de mercancías. En otras palabras, la “industrialización de la impunidad” (Monsiváis, 1999; Simonovis, 2003). Posiblemente, lo que ocurre en Venezuela es la “institucionalización de la violencia”: la morfología del crimen se mantiene, lo que varía son los contenidos. Los delitos violentos aumentan en comparación con los delitos no violentos; sube la saña con la que se agrede al otro. Al comparar las cifras de delitos en seis categorías durante 1990-2002 (homicidios, lesiones personales, hurtos, hurto de automóviles, robos, y robo de automóviles) se observa que hay una asociación estadísticamente significativa al definir 1990 como la variable independiente (X) y 2002 como la variable dependiente (Y) en las seis categorías ( $\chi^2=49027,619$ ;  $p=.0001$ ;  $gl=5$ ). Las categorías que registraron los aumentos más elevados son: homicidios (+285 %) y robo de automóviles (+347 %), las dos con un mayor nivel de violencia. Tuvieron una reducción los hurtos y el hurto de automóviles (-38 % y -27 %, respectivamente). Las lesiones personales no registraron variación y el robo subió un 48 % con respecto a 1990.

Puede afirmarse que la morfología del crimen se estabiliza, pero con mayor violencia, y se ramifica en una suerte de “especialización del delito”. En los 60 aparece el robo a mano armada; en los 70, el asalto a bancos, la corrupción y el narcotráfico; en los 80, se refuerzan el narcotráfico y la corrupción; en los 90, el homicidio, el robo y hurto de automóviles; y parece que en el nuevo milenio es la tecnificación y lucha por el control entre grupos de esta “industria del delito”, que en Venezuela es lucrativa. Por ejemplo, el robo de automóviles. Ya para julio de 2003 hay 27.467 autos perdidos. En el año 2002, el total bolívares robados a los bancos alcanzó la cifra de 8 millardos, unos 5 millones de dólares al cambio oficial (1.600Bs/\$). En cuanto al negocio de los secuestros –muy rentable en Venezuela–, para julio de 2003 la cifra es de 112 casos, alta si se compara con el total de secuestrados desde 1963, que suman 535 sujetos –el 79 % de los secuestrados acuerda el pago de rescate con sus captores–. Los delitos se trasladan a las zonas geográficas más pobladas y donde se mueve dinero, la región centro-norte (el Distrito Metropolitano, los estados Carabobo, Miranda, Zulia, y Bolívar ocupan los cinco primeros lugares) En el caso de las drogas, de las 7.6 toneladas decomisadas, 7.5 se capturaron en el Distrito Metropolitano ¿No es lucrativo el delito en Venezuela? Tal vez eso explique la violencia con que se ejerce: es un indicador de la lucha de poder entre grupos delictivos rivales y, al mismo tiempo, una respuesta desesperada del Estado a la carencia de políticas públicas en esta área. En el Distrito Metropolitano de Venezuela, de las 2.921 muertes violentas ocurridas en 2002, 1.868 casos (64 %) fueron por ajuste o venganza entre delincuentes.

La agresión institucional no se quedó atrás: en el lapso 1999-2000, 170 personas perdieron la vida a manos de los organismos de seguridad del Estado, la segunda cifra más alta, sólo superada por el período 1992-1993, que alcanzó a 187 personas. En el Distrito Metropolitano de Venezuela, de las 2.921 muertes violentas ocurridas en 2002, 317 decesos (11 %) fueron por resistir a la autoridad. En el nivel nacional, hasta el mes de julio de 2003, 1.147 delincuentes fueron muertos por la policía. Estos números sugieren un patrón de violencia interesante: los cambios y la polarización política en Venezuela han contribuido con la violencia social, que tiende a institucionalizarse, especializarse, tecnificarse y, eventualmente, puede generar patrones de violencia política y violencia social más duraderos y organizados. Esto puede ser congruente con la propuesta de Matza y Sykes (1961) acerca de los “valores subterráneos”. Estos autores sugieren que en momentos de

cambios, los mecanismos de control en una sociedad pueden relajarse y determinados grupos pueden ser más proclives a cometer delitos. Una explicación tentativa para el caso venezolano es que ante la pérdida del bienestar económico –un valor– en momentos de profundos cambios políticos, determinados grupos emerjan con “valores subterráneos” –la delincuencia como una manera de obtener lo que la sociedad le niega: el consumo– y que esto explique el aumento de los delitos y la violencia con que se realizan. Por ejemplo, el número de homicidios entre 1998 y 1999 –fecha de cambio de la administración Caldera a la administración Chávez– aumentó en 31 %, al pasar de 4.550 a 5.968 casos. Ante los cambios políticos y la carencia de políticas en materia de seguridad –durante esta administración el número de ministros del Interior y Justicia cambiados suman 7–, el delito puede ser la respuesta, con la diferencia de que ahora se institucionaliza y es más violento, principalmente como recurso para el control de las nuevas áreas delictivas –drogas, luchas por grupos rivales en prisiones y zonas urbanas; por ejemplo, los tupamaros del 23 de enero, que parecen divididos– y como manera de relacionarse con la sociedad, porque la violencia ya se ha hecho cotidiana y es un recurso para obtener liderazgo y estatus dentro de las bandas delictivas (Castillo, 1994).

Junto con lo anterior está la construcción negativa de ciertos exogrupos, que son “chivos expiatorios”, los culpables de la crisis pero que en el fondo racionalizan el deterioro en nuestro nivel de vida: antes, los colombianos y haitianos (Salazar y Marín, 1977; Sucre, 1996); ahora, los chinos (Bolívar, 1996). Pero también hay una construcción endo-exogrupo por razones políticas: los cubanos y brasileños son cuestionados si se es de la oposición; los españoles y norteamericanos, si se es del Gobierno. La construcción negativa se hace incluso con grupos nacionales, lo que sugiere un severo problema de integración social que se hace público y toma formas políticas. Por ejemplo, con los ex-trabajadores de PDVSA que se pararon en diciembre de 2002: todos son ubicados bajo la gran categoría de “golpistas” –sin discriminar en las responsabilidades– y son señalados de forma pública; fueron despedidos, sus pagos suspendidos, y no consiguen trabajo por estar señalados. Todos estos grupos nacionales y locales son contruidos socialmente como sujetos sobre los que se puede –y además de forma legítima– aplicar violencia, aunque de forma diferencial, en función de su poder percibido.

En lo político, la guerra civil no luce probable. Supondría la existencia de condiciones económicas (Collier, 2000) –por ejemplo, la lucha por la

fuelle de ingresos; en el caso venezolano, de la industria petrolera, que ya ocurrió en abril y diciembre de 2002– y de organizaciones con financiamiento capaces de pagar una guerra, que no parece ser la situación a corto plazo. Más bien, hoy se opera una suerte de recentralización en manos del Estado y la violencia política puede ser focalizada, organizada y de baja intensidad, con vinculaciones con la violencia delincual. Muchos sostienen que Venezuela vive una guerra civil no declarada (Rangel, 2003). Si bien este punto amerita discusión, lo cierto es que el país experimenta una violencia política que deriva hacia la lucha por definir qué hegemonía –la nacionalista o la liberal– conducirá la historia venezolana en el futuro. Ese conflicto se hizo abierto en 2002 –con el golpe de abril y el paro de diciembre– y ahora puede tomar dos vías: o se institucionaliza o se expresa de nuevo violentamente, sea por la vía civil o militar.

Nuestra violencia actual es la violencia social del caos, de la anomia, del ajuste económico y político, de la incapacidad del Estado para manejar conflictos. Estos sobrepasaron la capacidad del Estado y el resultado es el descontrol, que ya se sale de sus marcos naturales: la violencia ya no es sólo en los barrios y sobre los “pobres”, sino en todas partes y para todos. Si tendremos –o, mejor dicho, se reforzará– una agresión institucional por parte del Estado, como una manera de racionalizar un discurso político que se construye sobre el miedo a la inseguridad. Los llamados “grupos de exterminio” –policías que asesinan personas, sean delincuentes o no– identificados en diez estados de Venezuela han sido acusados de 1.541 muertes desde 1999, sin que la actuación de estos cuerpos ilegales haya sido detenida por las autoridades (Álvarez, 2003). Actúan impunemente y son respaldados por buena parte de la opinión pública.

La sociedad venezolana puede avanzar hacia formas más organizadas y focalizadas de violencia política, que pueden originarse por la percepción de que en Venezuela el Gobierno no es democrático. Una variable que explica la violencia política es la percepción de la justeza de la forma de gobierno (Crenshaw, 2000). En Venezuela, las percepciones son encontradas. Según la firma de opinión pública Datos, para mayo de 2003, un 48 % de los consultados consideraba que el gobierno de Hugo Chávez es una dictadura; un 35 %, que es democracia; y un 16 % opina que ninguna de las dos. Esta percepción de un “régimen totalitario” puede generar –en la medida en que no existan mecanismos políticos para canalizar las diferencias y, al mismo tiempo, que haya la posibilidad de financiar la violencia– un

“terrorismo de baja intensidad”, como los atentados con bombas a algunas sedes diplomáticas –Colombia– y a símbolos políticos o institucionales: PDVSA y el edificio Teleport, donde Gobierno y oposición adelantaron negociaciones. Otro indicador es la aparición de grupos irregulares que, supestamente, están a favor o bien en contra del Gobierno: el Frente Bolivariano de Liberación (FBL) y las Autodefensas Unidas de Venezuela (AUV). Más grave es la violencia política interpersonal como mecanismo de control y disuasión política, producto del discurso presidencial que criminaliza a determinados grupos, que posteriormente tuvo una respuesta similar por parte de la oposición; en especial, los medios de comunicación, que también dan a conocer y etiquetan a determinados grupos de forma negativa; mientras el presidente Chávez se refiere a la oposición como “escuálidos”, la oposición distingue a los partidarios del Gobierno como “marginales”. Desde marzo de 2002 hasta junio de 2003, han fallecido por motivos políticos 53 venezolanos y hay 807 heridos, de los cuales 477 fueron por armas de fuego. Han ocurrido 69 atentados con explosivos y 91 amenazas de bomba. Finalmente, han sobrevenido 24 atentados contra personas públicas (*El Universal*, 2003), y aparece un sicariato político dirigido principalmente contra dirigentes campesinos.

No son las ideas políticas, sino el miedo, el gran movilizador político hoy en Venezuela –el miedo al “comunismo” o al “golpismo”–. De ahí el no reconocer al otro porque me amenaza –representa el mal– y por eso lo odio (Reguillo, 2000): entre un habitante del barrio y de la urbanización, entre Gobierno y oposición, entre tener bienes que simbolizan estatus –por ejemplo, zapatos, relojes, ropa– y no tenerlos. Ciertamente, hay un trasfondo social, un miedo social, un profundo miedo al otro al que se le superpone un discurso político. Pero como la palabra crea realidades, lo que se esconde en un discurso político se transforma en lo que nombra: violencia política, pero de forma selectiva, organizada, diferenciada y subterránea. No sólo seremos una “ciudadanía del miedo” (Rotker, 2000a), sino que también viviremos las identidades del miedo: la categorización social y política del otro definirá el tipo de violencia política del futuro en Venezuela. Es la implosión de las etiquetas negativas: “golpista”, “comunista”, “horda”, “sociedad civil”, “periodista”, entre tantas etiquetas, que hoy en Venezuela pueden justificar la agresión o no, y ser un mecanismo de disuasión. En Venezuela se construye una “geografía de la violencia” territorial y funcionalmente: hay personas que ya no van al centro de la ciudad de Caracas por

temor a ser agredidos o por considerar la zona como peligrosa o deteriorada desde el punto de vista urbano. Igual sucede con el Este de la ciudad. Al mismo tiempo que determinadas actividades se señalan públicamente de forma negativa: por ejemplo, lo que hacen los comunicadores sociales o los profesionales de las fuerzas armadas, y la agresión contra estos sectores se justifica para muchos.

#### **IV. El factor institucional: la ineficacia de la administración de seguridad que erosiona el tejido democrático**

Si en la variable estructural lo relevante para explicar el deterioro de la seguridad interior en Venezuela es el agotamiento de un proyecto nacional que no ha sido sustituido por otro, desde el punto de vista institucional es la falta de eficacia de las organizaciones públicas venezolanas que, en el caso de la seguridad interior, la consecuencia más visible es la impunidad.

Esta ineficacia puede explicarse a través de lo que argumenta Guillermo O'Donnell (1993) cuando habla de la crisis del Estado como instancia articuladora de intereses y centro de gobernabilidad. Para O'Donnell, un estado eficaz se caracteriza por la eficacia de las burocracias públicas, la eficacia de la ley, y que las decisiones de los organismos estatales se basen en el bien común. El Estado eficaz lo es funcional (para todos los grupos) y territorialmente (llega a todo el país), de forma homogénea. Cuando el Estado entra en crisis, ocurre el “déficit del Estado” como burocracia y como ley.

El caso venezolano puede calificarse como un “déficit del Estado” en materia de seguridad interior. Su alcance no es homogéneo funcionalmente –por ejemplo, en los estados donde existen “grupos exterminio” la respuesta del Estado es débil para sancionar a los policías transgresores– o territorialmente –en los barrios no llega la justicia y los ciudadanos han tomado ésta en sus manos, a través del linchamiento de los delincuentes capturados por la comunidad o definiendo mecanismos pacíficos para resolver conflictos–.

Pero la ineficacia no responde a lo que cree el sentido común: carencia de dinero o por la poca presencia policial en las calles. De acuerdo con la Agenda Nacional de Seguridad, para 1998 Venezuela era el país con el

índice más alto de policías por habitante en 64 naciones: 1 agente por cada 190 personas. En el Reino Unido, por ejemplo, la relación es un oficial por cada 563 ciudadanos. De acuerdo con la misma fuente, para 1999 el número total de agentes de seguridad sumó 129.552 efectivos. Si se toma esta cifra y se contrasta con la población registrada en el censo 2001 –23.054.210 personas–, la cifra baja: 1 funcionario por cada 178 habitantes.

El problema tampoco parece estar en la escasez de recursos económicos para la seguridad interior. El presupuesto del Ministerio del Interior y Justicia es de 7 billones de bolívares, lo que representa el 18 % del presupuesto total, proporción que se mantiene estable con el 18 % en 2000 y el 16,2 % en 2001. Los gastos de seguridad y defensa representan el 7 % del gasto total nacional, mientras que en las regiones la cifra es de 5,8 %. Lo que parece haber variado en el tiempo es la distribución interna de ese presupuesto. Las asignaciones a las policías nacionales y regionales revelan un comportamiento variable, pero que tienden a ubicarse en 1 billón de bolívares. De acuerdo con el Ministerio de Finanzas, los gastos para seguridad y orden público en 2002 fueron de 855 millardos de bolívares. En algunos casos hay reducciones. Por ejemplo, los aportes del gobierno nacional a la Policía Metropolitana se redujeron de 3,3 millardos en 1998 a 1,9 millardos en 2000. El presupuesto 2003 parece enfatizar la modernización, equipamiento de policías con objetivos específicos, y la inteligencia y prevención: la policía científica recibirá en 2003 161 millardos de bolívares, mientras que la policía política tiene asignados 4,2 millardos de bolívares, y para labores de inteligencia se destinarán 98 millardos de bolívares.

Las asignaciones relativas al sistema de justicia han aumentado, lo que podría sugerir una tendencia en donde los gastos policiales se mantienen y, en algunos casos, se reducen, mientras suben los compromisos con la administración de justicia: de 165 millardos de bolívares en 1998, se pasó a 531 millardos de bolívares en 2002, de acuerdo con el proyecto de presupuesto de 2003. Un incremento del 221 %, que contrasta con la reducción del 7 % en la categoría Política, Seguridad y Orden Público que aparece en el proyecto de presupuesto 2003 en el mismo lapso. Dentro de la administración de justicia, para 2003 se destinan recursos para las cárceles y defensa penal: 44 millardos para la modernización de centros penitenciarios, 81 millardos para la custodia y la rehabilitación de

presos, y 17 millardos para la reforma de la justicia penal. En la actualidad, la población reclusa en Venezuela es de 19.466 personas ubicadas en 30 centros penitenciarios. Las cárceles se han vaciado –un clamor de los expertos en la década de los 80 y 90–, si se compara con la población reclusa en 1991, de 31.086 sujetos. De 172 presos por cada 100 mil habitantes en 1991, se pasó a 84 presos por cada 100 mil habitantes en 2002. El límite universal de tolerancia es de 100 presos por cada 100 mil habitantes (Gómez Grillo, 1990). Del total de reclusos en 2002, 9.891 (51 %) son penados y 9.575 (49 %) son procesados. Una mejora, si se considera que para 1997 las cifras indicaban una población penal de 25 mil personas en Venezuela, de las cuales 18 mil (72 %), no tenían sentencia.

Si los recursos son suficientes, ¿por qué no funciona la justicia en Venezuela? La respuesta es política porque no hay en los planes y programas, ni tampoco una política pública sobre seguridad definida, a pesar de que el artículo 323 de la Constitución establece que el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) tiene la obligación de definir el “concepto estratégico de la nación”.

Hay una respuesta reactiva a los desafíos de la seguridad interior apoyada en una cultura de “la mano dura” que hace que se definan soluciones vistosas, espectaculares y represivas; que es lo visible, lo que la “gente ve” y, en consecuencia, lo que puede producir votos. En Venezuela existe una cultura de la violación a los derechos humanos que apenas hoy es desafiada por el trabajo de organizaciones como COFAVIC y PROVEA, por la importancia que se le ha dado a la Fiscalía General de la República y a la Defensoría del Pueblo y, finalmente, por la mayor conciencia de los derechos humanos en la ciudadanía. Pero esto no llega a la seguridad pública: para un buen número de venezolanos es aceptable la aplicación de medidas represivas para luchar contra la delincuencia y, por ejemplo, se acepta la tortura como un recurso válido para obtener información (Montero, 1991), y esto es lo que parece contar a la hora de abordar el tema de la seguridad interior: más policías en la calle, patrullas, pero sin definir políticas consistentes en el tiempo.

Una causa asociada puede ser que, dada la lentitud de la justicia en Venezuela, se optó por flexibilizar las penas y los procedimientos, de tal forma de no hacer la reclusión la única respuesta a la hora de castigar un delito y reducir el hacinamiento en las cárceles. Ya para 1992, la Comisión Presidencial para el Estudio de la Problemática Carcelaria urgió al

extinto Congreso de la República aprobar “(...) los proyectos de leyes que tienden a restringir la privación de la libertad durante el proceso penal (...) asimismo, urge la revisión de otros proyectos de leyes que inciden en el hacinamiento de las prisiones”. De los 3.637 egresos de los penales venezolanos en el lapso enero-septiembre de 2002, 1.485 (41 %) correspondieron a la suspensión condicional de la ejecución de la pena. Se observa una flexibilidad en la aplicación de las penas.

La segunda causa es la ineficacia en el uso de los recursos destinados a la seguridad interior: si bien ha habido mejoras en la modernización y equipos en la administración de justicia, el recurso humano se halla rezagado. Sobre un fondo de corrupción se ha puesto una fachada de modernidad que no ha funcionado. Los mismos vicios se mantienen, aunque ahora en un ambiente mejorado. Junto a esto, conflictos políticos por el control de las policías, las que también se han delimitado geográficamente –los del Gobierno prefieren la Guardia Nacional; la oposición, la Policía Metropolitana– duplicidad de recursos y malas asignaciones de los mismos, no distribución de las tareas entre los distintos organismos de seguridad ciudadana, muchas policías con poca coordinación, poco interés en la prevención, el excesivo formalismo de la justicia venezolana –una persona señalada por un delito puede quedar libre porque el expediente no fue bien elaborado–, la baja productividad en la aplicación de la justicia –para 1999 Venezuela ocupó el puesto 41 en las sentencias condenatorias con 108 casos por cada 100 mil habitantes, según la Agenda Nacional de Seguridad– y la poca preparación para asumir un novedoso código: el Código Orgánico Procesal Penal (COPP), al que se culpa del auge de la delincuencia en Venezuela. Sin embargo, si fuese una relación lineal, cabría esperar que el total de delitos *ex post* fueran mayores a la fecha de entrada en vigencia del COPP (1999). Las cifras no apoyan, en una primera lectura, esta inferencia. En 1994 se cometieron en Venezuela un total de 271.493 delitos, mientras que en 2002 el guarismo llegó a 261.748 mil transgresiones. Hasta mayo de 2003, el total de delitos cometidos fue de 90.937 casos. La incapacidad parece ser la constante en la administración de seguridad en Venezuela. A pesar de que el Estado invirtió 156 millardos para aplicar este código, a fines de 1999 –su primer año de vigencia– la efectividad del sistema de justicia fue de 21,18 % y la productividad llegó al 2,32 %, de acuerdo con las cifras de la Agenda Nacional de Seguridad. Según las estadísticas del Ministerio de Interior y Justicia, durante

2002 se cometieron en Venezuela 261.748 delitos, pero los arrestos sólo alcanzaron a 22.868 personas, es decir, apenas el 9 % fue detenido. La consecuencia de la ineficacia es la impunidad.

Una tercera causa importante es la corrupción en el sistema de justicia, que todavía se mantiene a pesar de las inversiones que se han hecho. Todo el sistema judicial venezolano se mueve con dinero, y quien tiene recursos consigue un mejor trato que quien no posee dinero. Desde los alguaciles hasta los jueces, pasando por la Guardia Nacional y los funcionarios civiles, todos cobran por sus deberes. Hay presos que pagan por salir y tienen sus “escoltas”, de manera que los días de Navidad y Año Nuevo salen a pesar de estar “detenidos” formalmente. La justicia en Venezuela es una máquina que consume mucho dinero, pero su efectividad es poca, a pesar que es un gasto “protegido” en tiempos de crisis (Puente, 2003) ¿Qué significa “protegido”? Que su tasa de reducción en épocas de recorte del gasto público es menor a la proporción en que disminuye el gasto público total. En otras palabras, con crisis económica se invierte en seguridad, pero los resultados no son congruentes con la inversión: la incompetencia y la corrupción han convertido al sector seguridad –casi inelástico en su presupuesto– en una fuente importante de prebendas y rentas que afectan de manera notable su desempeño en términos de aplicación de la ley y competencia de la burocracia de seguridad interior.

Finalmente, la rehabilitación e inserción del recluso una vez que sale de la cárcel. Si las cifras presentadas son congruentes, salvo errores de interpretación puede afirmarse que la administración de justicia ha penado y liberado a un buen número de reclusos ¿Pero qué pasa con ellos una vez que están en la calle? Es posible que muchas personas liberadas vuelvan a reincidir al no poder insertarse de nuevo en la sociedad. Las estadísticas son débiles, pero hay un indicador de que esta idea puede ser plausible. En el proyecto de presupuesto de 2003, el Ministerio de Interior y Justicia contempla como programa de inversión el gasto de 750 millones de bolívares para la reinserción en la sociedad del penado y del menor en situación de peligro.

Junto con lo anterior, un punto ya comentado: la poca valoración a las medidas preventivas para garantizar la seguridad interior, que se consideran “débiles” y los decisores, para ganar el favor del público, optan por medidas vistosas, del tipo “mano dura”. Esto puede tener la consecuencia de que iniciativas de prevención naufraguen en el tiempo, al no tener suficiente apoyo. Por ejemplo, la iniciativa pionera exitosa para prevenir la delincuencia

en el barrio Los Erasos (Fariás, 1994) –con un índice delictivo alto– no han perdurado en el tiempo.

## V. Los factores directos: la disponibilidad de armas

Uno de los factores directos más importantes para explicar la violencia delincuencial y política es la facilidad para poseer armas de fuego, y si hay recursos para pagar la violencia. En Venezuela existen ambos.

A partir del 27 de febrero de 1989, la población venezolana comienza a armarse. En 1974, el total de porte de armas expedido fue de 5 mil. En 1990 –un año después del “caracazo”– la cifra aumentó a 81.865 portes, para llegar a 5.500 en 1992 (Sucre, 1999). Para 1991, las estadísticas indicaban que, cada año, se armaban 100 mil personas (Romanelli, 1991), cifra congruente con el registro de porte de armas para la época. La Agenda Nacional de Seguridad registró, para 1999, una circulación ilegal de 86.693 armas de fuego y un total de 4.492 de armas robadas. La disponibilidad de armas en Venezuela es casi universal: de las 2.921 muertes ocurridas en el Distrito Metropolitano durante 2002, 2.797 (96 %) fueron causadas por armas de fuego. Hasta julio de 2003, 1.247 personas han sido detenidas por llevar ilícitamente armas de fuego.

Literalmente, en Venezuela todo el mundo anda armado. En la situación de polarización política que vive el país, estas cifras han aumentado. La situación es tan importante, que en el acuerdo firmado por el Gobierno y la oposición el 29 de mayo de 2003, producto de la mediación de la OEA, el Centro Carter, y el PNUD, se reconoce que las armas ya no están sólo en los órganos de seguridad del Estado, que entre éstos hay diferencias políticas, y que la población está armada, en los puntos 9 y 10 del documento suscrito por las partes.

Aquí entra la segunda razón: la presencia de recursos económicos para pagar armas. De acuerdo al ex director de Seguridad Metropolitana de la Alcaldía Mayor, Iván Simonovis, el gasto de los particulares en seguridad es de 90 mil millones de bolívares por año. No sólo es el gasto público, sino también el gasto privado: muchas de estas erogaciones son en sistemas de seguridad, pero también en armas de fuego. Mientras la disponibilidad de armas es alta, la seguridad interior se debilita.

## VI. ¿Cómo recuperar la seguridad interior?

Superar la violencia es, en buena medida, recuperar un sentido de referencia en el mundo, es decir, elaborar un proyecto nacional y definir el imaginario cultural venezolano para establecer una correspondencia entre esfuerzos y logros, entre esfuerzos y premios. Son muchos los factores que hay que tomar en cuenta a la hora de hablar de recuperar la seguridad interior. El más importante es reconocer su carácter multideterminado y complejo. Son muchas las variables que influyen en la seguridad interior: variables objetivas, como la tasa de crecimiento de la economía y la generación de empleos; aspectos subjetivos, como la sensación de bienestar, el no sentirse excluido, y la confianza en el futuro, que en Venezuela muestran cifras decrecientes que alarman.

Ciertamente, el ambiente de hoy es distinto al del 36 y al del 58. El país está en una lucha por definir qué hegemonía orientará el sentido histórico para las próximas generaciones. Indudablemente, esto genera una sensación de incertidumbre hacia el futuro. Falta el espíritu de la época, a la manera del espíritu del 23 de enero de 1958. Hoy la situación es diferente: parece que en Venezuela se define una suerte de *apartheid* interno, donde la etiqueta social y la territorialidad definen el tipo de contacto social posible. Por ejemplo, la incapacidad de integración social se revela en que se abre una universidad pública para un grupo específico –la Universidad Bolivariana de Venezuela– aun cuando hoy hay más de 850 mil estudiantes universitarios, la mayoría dentro del sistema público. Se construye al negar al otro. Se construye a partir del miedo. De ahí que los proyectos no sean a largo plazo, sino de corto plazo. Nunca podrá recuperarse la seguridad interior si no hay una visión a largo plazo que ofrezca un horizonte temporal a la sociedad. El punto es cómo aprender a manejar lo discontinuo, que parece será lo que caracterizará a la Venezuela del futuro.

¿Cómo recuperar el sentido del largo plazo en un contexto de un gran dilema del prisionero colectivo? Una opción atractiva es a través de la creatividad y la claridad. La primera, para definir formas que permitan recuperar la macroeconomía hoy vapuleada por la irresponsabilidad fiscal. La segunda, porque enfrentamos el reto, ya no de crecer sino de desarrollarnos; ya no de la modernización sino de la modernidad, y eso tendrá un costo: ser modernos implica apropiarnos del excedente que se genera a partir del

trabajo de la sociedad, no de cómo me relaciono con el Estado para la captura de la renta derivada del petróleo. ¿Cómo pasar de un juego de suma cero social a un juego de suma variable social? ¿Cómo hacer ese costo entendible para todos, además de viable? Ernesto Sabato (2002) habla del “valor de las gestas cotidianas”. Es necesario, entonces, retomar lo que para Venezuela significó el cese de la violencia de la sociedad a comienzos del siglo xx: un proyecto político que dé cuenta de la cotidianidad, que es asumir la complejidad del país. No es un catálogo de políticas públicas –que los hay, y muy buenos– lo que se pide, sino recuperar –si es posible– una referencia de la historia. ¿Qué es lo que hace que la vida valga la pena de ser vivida? Es el interrogante que hay que responder para que ese proyecto nacional, ese proyecto de vida, sea viable como modelo de gobernabilidad. De ahí que –a riesgo de ser determinista– que el proyecto tenga que ser generacional, a la manera de la generación del 28. Sólo una generación puede sentir e interpretar la cotidianidad del ciudadano venezolano para traducirla en organización política. En Venezuela hay mucha movilización social, pero poca organización política. La conciencia está en la calle, afirmó la escritora María Fernanda Palacios (2002), pero para que la conciencia se traduzca en un proyecto nacional hay que organizarla o, lo que es lo mismo, hay que convertir la conciencia social en conciencia política. De nuevo, hay que tomar conciencia como a comienzos del siglo pasado, con la diferencia de que ahora no es una conciencia territorial –ya somos un país integrado–, sino una conciencia social y cultural: cómo institucionalizar fuerzas políticas en un clima de volatilidad; cómo asumir la modernidad entendida como apropiación del trabajo, y no de la renta.

Desde el punto de vista personal, es importante la conexión entre ética y política. A la manera del poeta Václav Havel (1993) y como sugiere María Fernanda Palacios, el poder tiene su lógica y la crisis política que vive Venezuela tiene como resultado el que ahora nos responsabilizamos por lo que hacemos o dejamos de hacer. Abandonamos la inocencia; en algún sentido, tal vez estemos superando el “síndrome del Decreto de Guerra a Muerte”, y podamos conectar la ética con la política. La sociedad parece que internaliza la “ética de la responsabilidad” y abandona la “ética de la convicción”, después de un largo y duro aprendizaje para todos los venezolanos. La ética en política comienza por entender la lógica del poder y sus consecuencias –a la manera de Weber, es un “pacto con el diablo”– para decir, si seguimos a Albert Camus, que son los medios

los que determinan el fin. O como expresó Susana Rotker (2000a), que define la clave para recuperar la seguridad interior en Venezuela, “la pregunta a la comunidad no es, entonces, cómo pensar el miedo o cómo narrarlo, sino cómo vencerlo: de cuerpo a cuerpo o de cuerpo con cuerpo y no contra cuerpo”.

### Referencias bibliográficas

- AGUINIS, M. (2002, enero 19. Entrevistado por Pablo Gámez). “En Argentina no existen políticos libres de pecados”, *El Nacional*, Papel Literario, Pág. 1.
- ALVAREZ, I. (2003, julio 13). “Policías acusados de 1.541 muertes”, *El Universal*, pp. 1-4.
- Anónimo (1828/1977). *Relato de un oficial inglés sobre la guerra a muerte 1828*, Caracas, Centauro.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *América Latina. Políticas económicas*, 12, tercer trimestre.
- BAPTISTA, A. (1985). Más allá del optimismo y del pesimismo: las transformaciones fundamentales del país, en Naín, M. y Piñango, R. (dir.), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, IESA.
- BECK, A. T. (1999). *Prisoners of Hate: The Cognitive Basis of Anger, Hostility and Violence*, New York, Harper Collins.
- BLANCO MUÑOZ, A. (1981). *La conspiración cívico-militar: Guairazo, Barcelonazo, Carupanazo, y Portañazo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-FACES.
- BOLÍVAR, A. (1996). El control del acceso a la palabra en la noticia periodística, en Bolívar, A. (comp), *Estudios en el análisis crítico del discurso*, Cuadernos de Estudio de Postgrado 14, Caracas, Universidad Central de Venezuela-FHE-CEP.
- CABALLERO, M. (1998). *Las crisis de la Venezuela contemporánea*, Caracas, Monte Avila.
- CASTILLO, A. (1994). “La violencia cotidiana en un barrio de Caracas. Un acercamiento descriptivo”, *Comportamiento*, 3, 55-74.
- COLLIER, P. (2000). *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*, World Bank, Internet.
- CONCHA-EASTMAN, A. (2000). Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones, en Rotker, S. (ed), *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad/Rutgers University.
- CORONIL, F. (2002). *El Estado mágico. Naturaleza, modernidad y dinero en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad-CDCH UCV.
- CRENSHAW, M. (2000). “The Psychology of Terrorism: an Agenda for the 21<sup>st</sup> Century”, *Political Psychology*, 21, 405-420.
- El Universal*, (2003, junio 27). Titulares.
- ESPAÑA, L. P. (1993a). “La explosión de la violencia en Venezuela”, *Sic*, 554, 149-152.
- (1993b). “La naturaleza de la violencia social en Venezuela”, *Sic*, 554, 160-161.
- FARIAS, L. (1994). “El papel de las organizaciones vecinales en el control y prevención de la delincuencia: un testimonio desde ‘Los Erasos’.” *Po-liteia*, 17, 283-324.
- FIELDS, G. S, CICHELO, P. L, FREJE, S, MENÉNDEZ, M, y NEWHOUSE, D. (2001). *Household Income Dynamics: A Four Country Study*. National Bureau of Economic Research, Internet.
- GARAY, L. J. (2000). Construcción de la seguridad democrática en medio de la crisis, en AA.VV., *El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo*, Bogotá, Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana-IPD.
- GÓMEZ G, E (1990, junio 30). “Presos sin condena”, *El Nacional*, pp. A-4.
- HALUANI, M. (1991). “Crisis y violencia política: análisis sobre la aplicación de la teoría de la curva-J en el caso de Venezuela 1968-1989”, *Argos*, 24, 49-61.
- HAVEL, V. (1993). *Summer Meditations*, New York, Vintage Books.
- HERNÁNDEZ, T. (2002, octubre 7). “El odio nos llevará a Ruanda”, *El Universal*, pp. 1-8.
- IZARD, M. (1979). *El miedo a la revolución*, Madrid, Tecnos.
- LÓPEZ MAYA, M. y LANDER, L. (2000). “Ajustes, costos sociales y agenda de los pobres en Venezuela 1984-1998”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6, 185-206.
- LORA, E. (s/f) *¿Quiénes son y qué piensan los venezolanos?*, BID, presentación Power Point.
- MARTÍN, G. (s/f). Las bases de la violencia colectiva en Venezuela: un intento de interpretación etnopsiquiátrica, *Fotocopia*.
- MATZA, D. y SYKES, G. (1961). “Juvenile Delinquency and Subterranean Values”, *American Sociological Review*, 28, 712-720.
- MEDINA URIBE, H. (2000). Seguridad y desarrollo: síntesis de una dialéctica, en AA.VV., *El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo*, Bogotá, Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana-IPD.
- McCANN, S. J, y STEWIN, L. L (1990). “Good and Bad Years: An Index of American Social, Economic, and Political Threat (1920-1986)”, *The Journal of Psychology*, 124, 601-617.
- MONSIVAÍS, C. (1999). “De no ser por el pavor que tengo, jamás tomaría precauciones. Notas sobre la violencia urbana”, *Letras Libres*, 34-39.
- MONTERO, M. (1991). La justicia en el mundo, el autoritarismo y la necesidad de torturar. Análisis de una expresión ideológica, en Montero, M. (coord). *Acción y discurso. Problemas de psicología política en América Latina*, Caracas, Eduven.
- MÜLLER, E. N. (1995). “Economic Determinants of Democracy”, *American Sociological Review*, 60, 966-982.

- MUÑOZ, B. y DUQUE, J. R. (1995). *La ley de la calle*, Caracas, Fundarte.
- NAIN, M. y PIÑANGO, R. (1985). El caso Venezuela: una ilusión de armonía, en: Nain, M. y Piñango, R. (dir.), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, IESA.
- O'DONNELL, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
- PALACIOS, M. F. (2002, noviembre 2). "La conciencia está en la calle", *El Nacional*, Papel Literario.
- PLAZA, E. (1994). "Laureano Vallenilla Lanz y la guerra civil de la independencia", *Politeia*, 17, 325-350.
- PUENTE, J. M. (2002). *Entorno económico*, Caracas, Centro de Políticas Públicas IESA, presentación Power Point.
- (2003). *La economía política del gasto social en Venezuela*, Caracas, Centro de Políticas Públicas IESA, Internet.
- RANGEL, D. A. (2003, julio 25) "¿Referéndum o golpe?", *Quinto Día*, Pág. 4.
- REGUILLO, R. (2000). La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas, en: Rotker, S. (ed), *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad/Rutgers University.
- ROBERTS, K. M. (1996). "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", *World Politics*, 48, 82-116.
- RODRIGUEZ, G. (2003a, enero 14). "Aumentaron homicidios en el 2002", *El Universal*, Pp. 2-1.
- (2003b, julio 13). "Impunidad: 93 %", *El Universal*, Sección Expedientes, P. 1.
- ROMANELLI, R. (1991, septiembre 30). "Yo disparo, tú disparas ¿Quién muere?", *El Universal*, pp. 1-16.
- ROMERO, A. (2002). *Venezuela: historia y política. Tres estudios críticos*, Caracas, Editorial Panapo.
- ROTKER, S. (2000a). Ciudades escritas por la violencia (A modo de introducción), en Rotker, S. (ed). *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad / Rutgers University.
- (2000b). Nosotros somos los otros, en Rotker, S. (ed), *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad/Rutgers University.
- SÁBATO, E. (2002, agosto 24). "No hay motivos para descreer del valor de las gestas cotidianas", *El Nacional*, Papel Literario.
- SALAZAR, J. M. y MARIN, G. (1977). "National Stereotypes as a Function of Conflict and Territorial Proximity: A Test of the Mirror Image Hypothesis", *The Journal of Social Psychology*, 101, 13-19.
- SAN JUAN, A. M (2003, enero 26. Entrevistada por Ewald Scharfenberg). "Los ciudadanos comunes somos víctimas de ambos bandos", *El Nacional*.
- SIMONOVIS, I. (2003, julio 14). "Seguridad", *El Universal*, Edición Aniversaria Horizontes.
- SUCRE, R. (1996). "El autoritarismo en la prensa de Caracas: un análisis de contenido del caso de los refugiados haitianos y de la pena de muerte", *Comportamiento*, 5, 3-40.

- (1999). La amenaza social. Una perspectiva psicopolítica, en Mota Bottello, G. A. (coord.), *Psicología política del nuevo siglo. Una ventana a la ciudadanía*, México, SEP-Somepso.
- TABUAS, M. (2003, enero 19). "Los insultos políticos sólo pueden responderse con insultos", *El Nacional*, pp. A-11.
- URBANEJA, D. B. (1978). "Introducción histórica al sistema político venezolano", *Politeia*, 7, 11-60.
- VERA, L. (2003). *Gestión sin carta de navegación: Venezuela 1999-2002*, Universidad Carlos III, Madrid, Seminario internacional "Venezuela en busca del contrato social perdido", presentación Power Point.
- VETHENCOURT, J. L. (1990). "Psicología de la violencia", *Gaceta APUCV*, 62, 5-10.
- VISO, A. B. (1982). *Venezuela: identidad y ruptura*, Caracas, Alfadil.
- WORLD BANK (2002). *World Development Indicators*, World Bank. Internet.

## RESUMEN

Se argumenta que la paz que vivió Venezuela durante el siglo xx tuvo su origen en la definición de un proyecto nacional que modernizó el país, sustentado en la distribución de recursos públicos para mejorar la calidad de vida y en unas reglas de juego entre los actores políticos. Ambas variables definieron un marco de seguridad interior. Agotado el proyecto nacional a comienzos de los 80, Venezuela entró en una etapa de erosión de la seguridad interior. Esta evolución se analiza al definir la seguridad interior de forma perceptual y delimitarla a la violencia delincuencial y política, sobre la base de tres dimensiones: estructural, institucional, y variables directas. Se sugiere que el agotamiento de un proyecto de país, la ineficacia de la administración de seguridad y la disponibilidad de armas son variables que influyen en el aumento de la violencia. Superar la violencia es recuperar un sentido de proyecto nacional.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003

# La seguridad ciudadana en Bolivia: entre la delincuencia y los motines policiales

Marcelo Varnoux Garay

## I. El contexto

Desde la recuperación de la democracia en 1982, el tema de la seguridad ciudadana en Bolivia fue adquiriendo mayor relevancia en la medida en que crecían los índices de criminalidad; pero también, los problemas estructurales de la policía que estaban relacionados no sólo con la falta de medios sino, y sobre todo, con una evidente falta de institucionalidad que, como veremos, tiene consecuencias graves.

Como en muchos países latinoamericanos, la policía boliviana está organizada bajo parámetros que corresponden al ámbito estrictamente militar. En el caso que nos ocupa, esto tiene al menos dos causas. La primera se remonta a la Revolución Nacional de 1952. El pueblo, junto al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el cuerpo de carabineros consiguió derrotar, tras sangrientos combates en la ciudad de La Paz, al denominado “ejército de la oligarquía”. Y si bien se crearon batallones de milicianos (civiles armados bajo el mando del gobierno revolucionario), también se potenció a la policía con el armamento confiscado a los militares, con un renovado estatus institucional y la tuición sobre áreas administrativas que a la

MARCELO VARNOUX GARAY

Cientista Político. Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nuestra Señora de La Paz, (La Paz, Bolivia). Presidente de la Asociación Boliviana de Ciencia Política. Es coordinador, desde 1997, de la Revista *Análisis Político* y de la iniciativa virtual denominada Aula Libre de Teoría Política y Ejercicio Ciudadano.

larga resultaron muy rentables, pero que al mismo tiempo facilitaron la implementación de enormes redes de corrupción: identificación nacional donde se otorgan cédulas (carnets de identidad) a toda la población; migración y el control de los pasaportes así como la exclusiva emisión de licencias de conducir, etc. Ya en esta época se perfilaba el carácter que adoptaría la policía en el transcurso de los años venideros. Con el asalto de Calamarca,<sup>1</sup> se establecieron los vínculos, todavía precarios y circunstanciales, de elementos de la institución del orden con el hampa.

La segunda causa está asociada con los regímenes militares que gobernaron Bolivia entre 1964 y 1982, con breves interregnos democráticos. Naturalmente, una vez en el poder, los militares redujeron la policía a un simple departamento de control interno y tareas de vigilancia, con escaso equipo (todo el material bélico que poseían les fue incautado en 1964) y una absoluta falta de conocimiento de lo que representaban las tareas de seguridad interna, prevención del crimen, etc.

En todo caso, los recursos humanos, así como la infraestructura policial, fueron destinados especialmente a la persecución, tortura y cautiverio de la disidencia política. En lo que respecta a sus mandos superiores, todos ellos fueron ocupados por militares que transfirieron de forma exitosa a los subordinados una lógica asociada a la doctrina de la seguridad nacional y el “enemigo interno”.

Ahora bien, la total dependencia de los policías al orden militar fue delineando los aspectos más importantes de la institución. La Academia Nacional de Policías, por ejemplo, es una copia bastante fiel del Colegio Militar, tanto en el tipo de instrucción que se imparte, cuanto en los contenidos de las materias curriculares. La jerarquía policial está calcada de la correspondiente en el plano militar y llega incluso al generalato, concesión del gobierno delincuencial de García Meza (1980-1981) a raíz del apoyo policial al golpe de estado y a la ulterior ejecución de varios crímenes políticos.

En octubre de 1982, Bolivia recupera el sistema democrático de gobierno y si a los militares la Constitución Política tiene señalado un rol específico en el estado de derecho, no queda todavía claro el papel de la institución policial en un contexto diferente a aquel en el que estuvieron desarrollando sus actividades durante 30 años.

En efecto, entre otras cosas, el estado democrático debe cuidar de la seguridad de sus ciudadanos y del ejercicio pleno de sus libertades políticas

(Deutsch, 1998, págs. 54-55). Además, una de las razones que mejor justifican la pertinencia de un gobierno democrático no es su eficacia sino las múltiples opciones que tiene la sociedad para protegerse de los excesos de los gobernantes (Aron 1999, pág. 86). Por esto mismo, la policía boliviana ingresaba a la era democrática con más dudas que certezas y una estructura organizativa forjada en la cultura del autoritarismo.

Precisamente, esta cultura le impedía entonces, y ahora mismo, establecer una clara distinción entre ciudadano y “civil”, siendo este último término (heredado de la época de los regímenes militares) asociado a los “otros”; personas comunes y corrientes, pero también delincuentes. En este sentido, la democracia no puede hasta ahora cambiar la relación abusiva y discrecional que tiene la policía con la población, hecho que se manifiesta en la permanente violación de derechos humanos.

Desde 1985 aproximadamente, la Policía fue utilizada para reprimir las manifestaciones de descontento con las nuevas medias de corte neoliberal, y en las políticas de lucha contra el narcotráfico impuestas por el gobierno de Estados Unidos de América. Y si en algo ha recibido abundante instrucción numeroso personal de la mencionada institución, fue precisamente en las tareas de interdicción, erradicación forzosa de cultivos de coca y lucha antimotines.

Por otra parte, la jerarquía policial fue rápidamente cooptada por intereses partidarios que prebendalizaron el tema de los ascensos y los destinos. Desde la firma del Pacto por la Democracia entre el MNR del entonces presidente de la República Víctor Paz Estensoro y Acción Democrática Nacionalista (ADN), del ex dictador Hugo Banzer Suárez en 1985, se consolidó un modelo de gobernabilidad sustentado en coaliciones parlamentarias que paulatinamente pasaron del consenso alrededor de objetivos programáticos al cuoteo de parcelas de poder que incluía, básicamente, la distribución de cargos entre la militancia. Esta perversa práctica obviamente alcanzó también a la Policía y las Fuerzas Armadas. En la primera, los ascensos (fundamentalmente los de coronales a generales) están supeditados a la filiación política-partidaria de los postulantes. Asimismo, el manejo de la “orden de destinos” está supeditado a estos criterios y otros más que tienen que ver con una especie de mercantilización de la carrera policial. De esta forma, existen “destinos” rentables como las direcciones departamentales de tránsito, policía caminera, puestos de frontera, instancias administrativas que controlan la

compra de suministros o las secciones donde se atienden e investigan las denuncias de robo de vehículos, rentables porque reportan a sus responsables (y los superiores inmediatos) sumas extralegales de dinero, producto de corruptelas, extorsión y otras modalidades de “recaudación” al margen de la ley.

La conformación y gradual consolidación de intereses corporativos dentro de la Policía imposibilita que se encare con seriedad el tema de la seguridad ciudadana en el país. Y si bien, como veremos más adelante, el número de efectivos y presupuesto han crecido en los últimos años, los índices de criminalidad siguen en aumento.

En consecuencia, la inserción policial en la democracia es, además de limitada, anómala, en tanto adolece no sólo de enmiendas constitucionales que posibiliten la obediencia general de la institución al estado de derecho y el control del gobierno legalmente establecido sobre aquella. La autoridad civil no ha logrado construir, en los últimos veinte años de democracia, condiciones esenciales para lograr la plena adhesión y subordinación policial al régimen democrático y someter su conducta a la Constitución Política (Quintana, 2002).

Este último problema es extraordinariamente grave, ya que está relacionado con la viabilidad misma del sistema democrático. Una policía que delibera y se amotina abandonando sus tareas de vigilancia, como ocurrió el año 2000 y en febrero último, coloca en tela de juicio la afirmación de que el Estado es la organización que monopoliza el uso de la violencia legítima (Weber, 1984, pág. 43 y ss.). Por la naturaleza misma de la fuerza, sólo un organismo puede tener éxito al respaldar sus decisiones en aquella; de otra forma, no hay sociedad viable, ni una organización política (Leftwich, 1992, pág. 83).

Y si bien el ordenamiento político democrático es aquel cuyas normas han sido dispuestas por aquellos mismos a quienes van dirigidas (Bilbeny, 1998, pág. 60) se sustenta, inevitablemente, en el monopolio de la violencia física legítima. Por eso mismo, un régimen democrático requiere la subordinación (en el marco de la ley) de las instituciones armadas, no sólo para respaldar sus decisiones, sino para garantizar el amplio ejercicio de las libertades y los derechos ciudadanos.

## II. La (in)seguridad ciudadana en Bolivia

### A. Algunos datos de interés

Nadie puede dudar que durante los últimos 20 años Bolivia ha experimentado transformaciones relevantes bajo el sistema democrático. Sin embargo, el Estado no ha logrado todavía consolidar mecanismos administrativos eficientes, controles adecuados ni ejercer un liderazgo institucional verdadero sobre la fuerza pública. Los aparatos de seguridad no sólo gozan de cierto margen de autonomía respecto de las autoridades civiles, sino, también, aparecen comprometidos, en muchos casos, con las causas de la creciente inseguridad. Las consecuencias las sufren los ciudadanos, sus derechos, que no son garantizados por el Estado y se ven violados casi sistemáticamente tanto por un número creciente de personas dispuestas a aplicar violencia en contra de las demás, como por el insuficiente desarrollo y deficiente funcionamiento de los aparatos de seguridad. Aquí se expresa la alta conflictividad social, por un lado, y la delincuencia, por el otro. Todavía existe una inadecuada organización estatal que no logra subordinar sus órganos de seguridad a los requerimientos del estado de derecho democrático (Defensor del Pueblo, 2002).

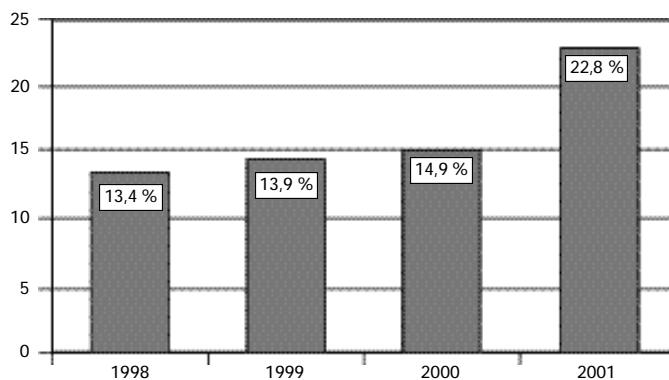
Estas deficiencias estructurales se ven nítidamente reflejadas en los índices de criminalidad. En realidad, estos índices han aumentado significativamente en Latinoamérica, y Bolivia no es la excepción. Todas las ciudades de la región son menos seguras que hace diez años. Según la encuesta de Latinobarómetro realizada en 17 países en el año 2001, dos de cada cinco personas señalan que ellas o un miembro de su familia fueron objeto de un delito en los últimos 12 meses (Latinobarómetro, 2001).

Uno de los datos que se utilizan para saber con relativa objetividad el nivel de violencia es la tasa de homicidio. Este indicador internacional, producto de la relación homicidio/habitantes, mide comparativamente el clima global de la criminalidad nacional. La tasa promedio de homicidio que presenta Bolivia entre 1995 y 2001 es de 15 homicidios por cada 100 mil habitantes, dato que sitúa el país en una posición intermedia en América Latina (Defensor del Pueblo, 2002).

Desde 1998, la tasa de homicidio en el país ha crecido sostenidamente (Gráfico 1). De 13,4 homicidios por cada cien mil habitantes en 1998, ha pasado a 22,8 el 2001. Un incremento aún más dramático es evidente en el tema de los delitos comunes. Entre 1990 y 2001, la delincuencia común

experimenta un crecimiento de aproximadamente 360 %. De 32.531 denuncias en 1990, se pasa a 149.663 denuncias el 2001 (Gráfico 2). Hay que tomar en cuenta también la gran cantidad de hechos que no se denuncian, por temor o, simplemente, porque la población (especialmente en los segmentos más pobres), no tiene confianza en la Policía. En este sentido, es muy probable que las anteriores cifras sean mayores.

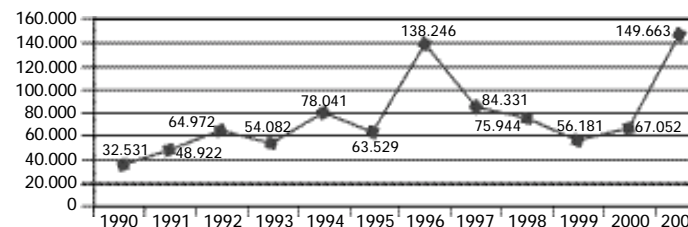
**GRÁFICO 1**  
Evolución de la tasa de homicidios en Bolivia,  
1998-2001



Fuente: elaboración propia con datos del INE-Policía Nacional.

Sin embargo, el presupuesto de la policía Boliviana entre 1990 y el 2002 ha crecido en un 340 %. De esa cantidad de recursos, el 82 % se destina al pago de salarios, antes que a la renovación tecnológica o la adquisición de material de trabajo. El número de efectivos policiales también ha crecido sostenidamente. En 1982, sumaban, en todo el país, 10.000 personas; en 1986, 12.000; en 1992, 14.000 y a fines de 2002, 22.000 entre oficiales, suboficiales, agentes, tropa y personal administrativo. En la actualidad, el 84 % de esos efectivos está concentrado en el "eje" compuesto por las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. El restante 16 % se distribuye en los otros seis departamentos de la República (*La Época*, 2003).

**GRÁFICO 2**  
Bolivia: evolución de los delitos comunes,  
1990-2001



Fuente: INE-Policía Nacional

Naturalmente, las cifras que acaban de revisarse plantean de inmediato la siguiente pregunta: ¿cómo es posible que la criminalidad en el país haya crecido en un 360 % el último decenio, mientras que el presupuesto destinado a la seguridad pública aumentó, en el mismo período, en el orden del 340 %?

Resulta evidente la mala utilización del presupuesto y el personal policial, pero ni siquiera esta razón administrativa de fondo alcanza para explicar el dato anterior. Solamente una relación de mutuo beneficio entre el hampa y los grupos policiales puede esclarecer la paradoja.

Precisamente y como ya se había mencionado, la policía boliviana carece de una verdadera institucionalidad que se manifiesta en los bajos niveles de profesionalidad, en la excesiva burocratización de trámites sencillos como la emisión de cédulas de identidad o licencias de conducir, hecho que facilita y promueve la corrupción. Pero además, se ha establecido que policías y delincuentes han conformado verdaderas redes mafiosas para la planificación y ejecución de delitos, colocando a la población en una situación de inseguridad sin precedentes.

## B. Policías y ladrones

En el año 2001 se suscitaron una serie de asaltos armados a diversas entidades financieras y bancarias en las ciudades del "eje". Lo que llamó la atención fue el violento *modus operandi* de los delincuentes y la ausencia completa de pistas. En diciembre de ese mismo año, una furgoneta de Prosegur

(empresa encargada del transporte de dinero efectivo) fue asaltada; los ladrones asesinaron a sangre fría tres personas, entre ellas dos guardias policiales.

La presión de la opinión pública y del propio Gobierno consiguió que en pocos días se diera con los responsables del robo y se dismantelara la estructura de la banda que, para sorpresa de gran parte de la ciudadanía, estaba conformada por avezados delincuentes peruanos y bolivianos, junto a jefes de la policía boliviana, entre ellos un coronel.

El grupo delincencial fue bautizado como “la banda de Blas”, en virtud de que su principal cabecilla era, precisamente, el coronel Blas Valencia. Éste fue parte de un grupo influyente de jefes y oficiales de la Policía que tenían la habilidad de ubicarse en puestos clave del poder político e institucional, para ocupar sin mayores problemas cargos “rentables” en la estructura policial.

Por supuesto, la indignación pública contra la Policía alcanzó niveles inéditos, hecho que afectó aún más la ya deteriorada imagen institucional. Quedaba descubierta la estrecha vinculación con el hampa y sólo restaba conocer la profundidad y el alcance de la misma.

Sin embargo, las investigaciones emprendidas no prosperaron por la evidente falta de voluntad policial para esclarecer el tema. Algunos jefes fueron cesados en sus cargos y los anuncios de una amplia “depuración” institucional quedaron en nada. Por lo tanto, no se afectó significativamente a la organización mafiosa que anida en la Policía y que opera contra la sociedad boliviana.

Precisamente y confirmando esta última presunción, hace poco fue descubierta una red de robo de vehículos de lujo en la ciudad de Santa Cruz, que vinculaba a jefes y oficiales de la Dirección de Prevención de Robo de Vehículos (DIPROVE). El grupo mafioso era parte de una especie de cartel internacional de “auteros” (ladrones de carros) que opera también en Paraguay, Argentina y Brasil.

Los “auteros” cruceños se llevaban entre 6 y 12 vehículos de toda marca por día. Además, algunos policías de DIPROVE habían conseguido de las aseguradoras, el pago extralegal de dinero por la recuperación de vehículos robados.

En este caso, fue nuevamente la opinión pública a través de los medios de comunicación la que presionó al Gobierno y la Policía para que frenaran la ola de robos, descubrieran a sus autores y dismantelaran la organización criminal.

Ahora bien, existen muchos más casos de la íntima relación entre policías y ladrones, lo que no hace sino confirmar la enorme crisis institucional de la policía boliviana que ha mermado significativamente sus posibilidades de brindar protección a la población.

El tema de la “seguridad ciudadana” se ha convertido en una obsesión de los últimos gobiernos, porque es prácticamente imposible detener el incremento de la criminalidad si la “institución del orden” está subterráneamente asociada con el hampa. Asimismo, la policía boliviana no permite que prospere ningún programa de reforma interna, pues esto equivaldría a eliminar muchísimos privilegios, fuentes extralegales de recaudación, prebendas, etc.

Por lo tanto, existe entre la población un difundido sentimiento de indefensión, de “inseguridad ciudadana”. Esto ha conseguido, entre otras cosas, la proliferación de las empresas de seguridad privada en los centros urbanos y de “linchamientos” en áreas suburbanas y rurales.

### C. Los “hombres de negro”

En los últimos años, la denominada “seguridad privada” ha crecido sostenidamente en las ciudades del “eje”. Los sectores de clases medias, comerciantes y algunas empresas, utilizan los servicios de estas empresas para el resguardo de barrios, urbanizaciones privadas, mercados populares, bienes e instalaciones.

Prácticamente todos los efectivos de la seguridad privada han sido uniformados de negro; por eso, se les conoce como los “hombres de negro”. Asimismo, no existen normas claras que regulen el funcionamiento de esas empresas, lo que deja librado al criterio de sus responsables y de las personas que desarrollan tareas de vigilancia un conjunto de temas que son muy relevantes.

Y si bien los “hombres de negro” no pueden portar armas de fuego, en cambio manejan una serie de artefactos complementarios –desde armas blancas, cachiporras, garrotes, etc.– con los que ahuyentan y amedrentan a los delincuentes. Naturalmente, el vacío jurídico en el que estos vigilantes desarrollan su trabajo permite la utilización indiscriminada de la violencia contra grupos marginales, lesionando sus derechos humanos.

En los mercados populares es corriente que esta policía privada sorprenda robando a delincuentes de poca monta, a los que esperan “golpizas” a manos de los “hombres de negro”, como forma de escarmiento. Los ladrones casi nunca son entregados a la Policía. Se les libera con amenazas de que nuevos

intentos para apropiarse de lo ajeno traerán consecuencias muy graves sobre su integridad física. Los propios afectados han reclamado tímidamente ante los medios de comunicación por los abusos de que son objeto, pero la marginalidad en la que viven no les permite identificar a sus agresores.

Ahora bien, las empresas de seguridad privada son organizadas por ex policías o ex militares, que reclutan personal escasamente entrenado para tareas de vigilancia, sin ningún conocimiento de la ley y que, en algunos casos, han sido rechazados por las escuelas de formación policial y, en otros, han sido dados de baja del ejército o la policía.

De todos modos, diversos sectores de la sociedad boliviana consideran a estos vigilantes privados más confiables para el resguardo de su seguridad y sus bienes, que el personal de la Policía.

En lo que respecta a las áreas periurbanas y rurales, se ha registrado en los últimos años un incremento dramático de los casos de linchamiento (no existen datos oficiales sobre el particular). Ladrones, violadores e incluso simples sospechosos han sido capturados por multitudes enardecidas de vecinos o comunarios que les han torturado, quemado o asesinado de forma terrible. Uno de los argumentos más utilizados para justificar esta violencia es la ausencia de vigilancia policial y la ineficiencia de la justicia ordinaria que deja libres e impunes a los delincuentes.

Otra forma que ha encontrado la gente que habita las zonas pobres de las ciudades del “eje” para defenderse del crimen es la organización de patrullas vecinales que, por turnos y durante la noche, cuidan la seguridad del barrio. Sin embargo, en varias ocasiones estos grupos han cometido excesos contra gente inocente sobre la base de simples presunciones.

Como puede apreciarse, la enorme inseguridad ciudadana ha forzado la aparición de opciones (empresas privadas de vigilancia o patrullas vecinales) que al actuar prácticamente al margen de normas y regulaciones, promueven la violencia y un clima adverso al respecto de los derechos humanos.

### III. Insubordinación policial

Junto a la precaria institucionalidad de la policía boliviana, se ha potenciado desde el año 2000 una conducta de la insubordinación y el motín, que han colocado al borde mismo del colapso el sistema democrático de gobierno.

#### A. El motín de abril de 2000

A principios del año 2000, el gobierno de Hugo Banzer enfrentaba un panorama muy complicado por el tema de los conflictos sociales. Esto era especialmente evidente en la ciudad de Cochabamba, donde varios grupos de base, sindicatos fabriles, campesinos e incluso clases medias se habían sumado a una “coordinadora por la defensa del agua y la vida” para impedir al aumento de tarifas del agua potable (escasa en dicha urbe) y la cesión a manos privadas de su distribución. En estas circunstancias y contra todo sentido común, el Gobierno promulga un decreto supremo que autorizó, precisamente, lo que la coordinadora intentaba frenar.

La violencia social se apodera de Cochabamba y el Poder Ejecutivo establece el estado de sitio, prerrogativa constitucional que incluye medidas de fuerza para evitar que una situación de conmoción interna se desborde. Sin embargo, la medida no tiene los efectos deseados, porque en la ciudad de La Paz, el Grupo Especial de Seguridad de la Policía (equipado y entrenado para controlar manifestaciones violentas) se amotina en nombre de la institución, consigue el repliegue a sus cuarteles de toda la guarnición y plantea, básicamente, el incremento salarial de todos los efectivos policiales en un 50 %.

Las instalaciones del GES son rodeadas por el ejército, pero no se llega a utilizar la fuerza, porque el gobierno de Banzer cede rápidamente ante las exigencias policiales, ya que debe controlar una situación de extrema gravedad en Cochabamba, conocida posteriormente como la “guerra del agua”. En este sentido, se puede afirmar que el amotinamiento desnuda la falta de autoridad y la escasa capacidad del régimen para administrar correctamente los estatutos legales a fin de contener y encauzar la demanda en el marco del respeto a los derechos ciudadanos. Esto se traduce en una debilidad institucional que se manifiesta en la carencia de ideas para implementar lógicas de negociación con los sectores conflictivos.

De esta forma, se inaugura un ciclo de verdadero “asedio” a la democracia por parte de sectores sociales que aquilatan muy bien la debilidad del régimen y deciden cristalizar sus demandas por la vía de la presión social, del bloqueo de caminos, de la violencia. Banzer debe retirar el decreto que conmocionó a la ciudad de Cochabamba y elevar significativamente el salario de los policías.

Los planes de reforma institucional que habían sido establecidos para depurar las filas policiales e incrementar la profesionalidad del personal

quedan archivados. La policía adquiere una inquietante autonomía que le permite ejercer sobre el esquema gubernamental presión para mantener intacta la red de corrupción y la estructura de privilegios que prevalecen en su interior hace tiempo.

Desde el punto de vista legal, el motín policial de abril de 2000 subvierte el artículo 215 de la Constitución Política del Estado que, menciona lo siguiente: “como institución (...) [la Policía] no delibera ni participa en acción política partidaria (...)” (Constitución Política del Estado, 1994, pág. 115). Precisamente, el origen del amotinamiento es el planteamiento de una reivindicación estrictamente salarial, por vías irregulares y como resultado de la deliberación de un grupo de policías (GES) armados. Naturalmente, el ejemplo de la policía alienta a otros sectores a radicalizar sus medidas de presión para cristalizar demandas y exigencias básicamente sectoriales.

#### B. El motín de febrero de 2003

Las elecciones de junio de 2002 y la organización de una nueva coalición parlamentaria y de gobierno entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria que hacen presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada, no resuelven el tema de la precariedad del sistema político democrático, afectado por el conflicto social.

Por otra parte, el nuevo régimen tarda demasiado en acomodarse a raíz de interminables disputas por “cuotas” de poder entre los socios del oficialismo. Sin embargo, se intenta de alguna manera encarar el tema siempre conflictivo del Chapare, a través de un proceso de diálogo entre el dirigente cocalero Evo Morales (que había conseguido el segundo lugar en las elecciones, constituyendo la segunda bancada parlamentaria más numerosa), y el propio Presidente de la República. La voluntad de diálogo pierde impulso por las presiones de la embajada norteamericana, que no desea ningún arreglo concertado en el tema de la coca excedentaria, sino solamente interdicción y erradicación forzosa; por su lado, los sectores cocaleros más radicales plantean la “pausa” en la erradicación y la desmilitarización del Chapare. Las conversaciones se estancan y, a principios de año, Evo Morales convoca a un bloqueo nacional de caminos.

En los hechos, el bloqueo es a medias efectivo en el propio Chapare; el Gobierno despliega una enorme fuerza combinada de militares y policías que consiguen, a costa de varios muertos y heridos entre los campesinos cocaleros,

mantener expedita la carretera. Al final, ambas partes ceden y se organizan mesas de diálogo que tienen la misión de tratar todas las demandas de los sectores sociales involucrados en el conflicto.

Un mal cálculo político hace creer al gobierno de Sánchez de Lozada que ha superado exitosamente el conflictivo momento y decide lanzar el proyecto de Presupuesto General de la Nación, que incluye, entre otras cosas, un impuesto directo del 12,5 % sobre el salario de la gente, a fin de cumplir las exigencias del Fondo Monetario Internacional para reducir el déficit fiscal y acceder a recursos que financien el plan denominado Obras con Empleos. La medida es rechazada; se anuncian movilizaciones para impedir su aprobación en el Parlamento, pero nadie sospecha en ese momento que un nuevo motín policial está en marcha.

Nuevamente, el epicentro de la revuelta policial es el Grupo Especial de Seguridad (GES) que tiene su cuartel a una cuadra del Palacio de Gobierno. Las reivindicaciones son nuevamente salariales, pero se incorpora de forma oportunista la demanda de anular el “impuestazo”. Obviamente, la actitud policial tiene el apoyo de la ciudadanía y los partidos de la oposición, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales y la Nueva Fuerza Republicana (NFR) de Manfred Reyes Villa.

La primera reacción de los “operadores” políticos del Gobierno, es plantear a los policías amotinados y armados que no se negociará nada bajo presión. Esta vez, sin embargo, todos los efectivos policiales se repliegan a sus cuarteles, dejando en estado de completa indefensión las ciudades del “eje”. La plaza Murillo, centro del poder político y donde se ubican el Parlamento y la sede del Poder Ejecutivo, sienten inmediatamente este “vacío” policial, pues irrumpe una manifestación colegial acompañada por agentes de policía vestidos de civil, que se lanza a pedradas contra el Palacio de Gobierno. Casi inmediatamente, ingresa a la plaza una escuadra de Policía Militar que consigue tomar el control de una parte de la misma. Efectivos del GES, enardecidos por la presencia militar, salen de su cuartel y confrontan a los soldados con gases y balines de goma. La tensión era realmente muy grande, hecho reflejado por los medios de comunicación. Y cuando todo parecía indicar que funcionarios del gobierno y los líderes del motín negociarían una salida pacífica, sobrevino el enfrentamiento armado. Policías y militares iniciaron una sangrienta refriega en pleno centro del poder político.<sup>2</sup> El saldo inicial fue de diez policías muertos por disparos precisos y cinco militares fallecidos del mismo modo. Posteriormente se estableció que

en ambos bandos operaron “francotiradores”. En el caso de la Policía esto era doblemente grave, pues actuó el Grupo de Acción Inmediata (GAI) entrenado y equipado por la embajada norteamericana para la lucha antiterrorista.

El Presidente de la República tuvo que ser evacuado del Palacio, ya que no existían condiciones para garantizar su seguridad (posteriormente se pudo evidenciar que el despacho presidencial fue objeto de disparos de francotiradores ubicados en edificios aledaños al GES).

El ejército retoma el control total de la plaza Murillo, pero nada más. El Gobierno desaparece y sobreviene la anomia social; ese estado de cosas en los que se ha perdido la normatividad que permite la convivencia pacífica entre las personas; se forma entonces una turba enardecida que decide ajustar cuentas con el Estado y la odiada autoridad. De poco sirve el mensaje de un Presidente solitario que anuncia por la televisión el retiro del “impuestazo”.

Comienza el ataque a los símbolos del poder constituido: el Ministerio de Trabajo, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Sostenible. El Presidente llama desesperadamente al cese del enfrentamiento entre militares y policías, flanqueado por el comandante de las Fuerzas Armadas y el de la Policía, azorados y perplejos; han perdido el mando de sus tropas.

La iracunda masa adquiere entonces una nueva forma y se entrega al saqueo de la propiedad privada. El centro de la ciudad de La Paz vive una noche terrible; los militares se han atrincherado en la plaza Murillo y sólo algunas patrullas son enviadas para dispersar a los saqueadores, una combinación de *lumpen* con delincuentes comunes y jóvenes de estratos socio-económicos bajos. En diversas zonas, los vecinos se organizan y constituyen grupos de choque para resguardar sus vidas y sus bienes. De forma impensada, se ha retornado al mundo que Hobbes pensó como anterior al contrato social que constituye el poder soberano; un mundo donde el hombre es lobo del propio hombre, en el que campean la violencia y la muerte.

Al día siguiente, la Central Obrera Boliviana (COB) convoca a una marcha de protesta contra el Gobierno. Los militares amplían algunas cuerdas alrededor de Plaza Murillo su presencia y control. La marcha de la COB se torna violenta y enfrenta a los soldados. Cae más gente, esta vez del bando civil. Al final del día, y gracias a la mediación de la Asamblea

Permanente de Derechos Humanos, el Gobierno logra un acuerdo con la Policía (en el que destaca un incremento salarial) y sus efectivos salen a las calles, cuando toma nueva fuerza el saqueo de la propiedad privada.

Treinta y tres muertos y más de doscientos heridos es el saldo de dos jornadas trágicas. Los mayores culpables son, por supuesto, los policías amotinados que colocan el sistema democrático al borde mismo del abismo.

### C. Policía y democracia

La democracia boliviana está secuestrada por los intereses gremiales de la policía nacional, pero no podría sobrevivir sin el apoyo de los militares. Es decir, se ha llegado a un punto en que la viabilidad del sistema democrático depende de organizaciones que no están diseñadas para la democracia y que, por otra parte, en el pasado (básicamente las Fuerzas Armadas) fueron protagonistas políticos de primer orden.

La autonomía deliberativa de la policía, su escasa profesionalidad, sus relaciones con el hampa y la inclinación por el amotinamiento como forma de alcanzar objetivos gremiales impiden un control efectivo del poder civil legítimamente constituido y, en consecuencia, plantean un déficit muy grave de institucionalidad democrática.

Es decir, a pesar de las dos décadas de democracia en las que se han producido importantes avances en distintas esferas estatales, no ha sido posible cristalizar la supremacía civil en la gestión política de la seguridad, subordinar la actuación policial a la legalidad vigente y tampoco implantar procedimientos democráticos en la relación política-Policía con el objetivo de consolidar el liderazgo institucional, condición imprescindible para el funcionamiento del estado de derecho (Quintana, 2002).

En este momento, la policía boliviana es un factor desestabilizador del sistema democrático y un factor de riesgo para la seguridad ciudadana. Probablemente, los dos personajes que caracterizan mejor lo mencionado son Blas Valencia y David Vargas. El primero, acusado de organizar y dirigir una organización mafiosa que se entregó al robo y al asesinato durante un buen tiempo, muestra el rostro delincuencia de esta fuerza pública y sus inocultables vínculos con el hampa. El segundo, promotor de los motines ya citados contra el orden constituido, expresa la inviabilidad institucional de la policía y descubre su faz sediciosa. Cada uno, a su turno, ha colocado a la sociedad civil en un estado de indefensión e inseguridad sin precedentes.

Ambos socavan los cimientos del estado de derecho, porque una democracia sin una fuerza profesional que garantice la vida, la seguridad y la propiedad de las personas, puede periclitarse en cualquier momento.

#### IV. Políticas públicas de seguridad interna

##### A. Los planes de seguridad ciudadana

La forma en que el estado boliviano –a través de los diferentes gobiernos democráticos que se han sucedido en estos últimos veinte años– concibe el tema de la seguridad ciudadana, no difiere mucho de aquella que predominó durante los regímenes autoritarios. Es decir, se privilegian básicamente dos componentes: el control, frecuentemente violento, de la protesta social y la lucha contra la delincuencia que, sin embargo, no consigue controlar el incremento de las tasas de criminalidad.

No se ha trabajado seriamente un plan de reforma integral de la institución policial que encare con seriedad el tema de la profesionalidad de sus efectivos. Los partidos han penetrado la estructura de la policía, hecho que prebendaliza la relación con el poder. Como ya se mencionó, los cargos importantes (rentables) y los ascensos en los niveles jerárquicos, están sujetos a la filiación partidaria. En este contexto, es poco probable que bajo el actual modelo prosperen iniciativas que otorguen una dimensión moderna y eficiente a la Policía.

En la medida en que la magnitud del conflicto social creció, y desde el año 2000 cuestionó el rol de los partidos y los políticos, en esa misma medida los gobiernos de turno utilizaron a la Policía, preferentemente, en tareas de represión contra cocaceros, campesinos, gremiales, universitarios, rentistas, etc. Esto produjo un doble efecto: por una parte, la sistemática violación de derechos humanos y, por otro, el descontento de la tropa, que no siente una relación equitativa entre las exigencias del trabajo y el sueldo que percibe; de allí su predisposición al amotinamiento por motivos estrictamente salariales.

La orientación de la fuerza policial hacia tareas de represión explica parcialmente el fracaso de la lucha contra la delincuencia. Los cuerpos policiales más importantes están entrenados para reprimir, no para prevenir el crimen o desarrollar capacidades técnicas a fin de encarar con éxito la investigación de los delitos comunes.

Ahora bien, en los últimos siete años se han intentado cristalizar diversos planes de seguridad ciudadana. Todos ellos han fracasado por diversos motivos. Así, en 1997 se formula el Plan de Seguridad y Protección Ciudadana por la Familia, que incluye la reforma institucional de la Policía; dicho plan es relanzado en 1998. En 1999 se instituye el Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria, que incluye el apoyo de efectivos militares; en el año 2000 el gobierno establece el Plan Ciudadela, que también contempla la militarización de la seguridad ciudadana. En 2001 se lanza el Plan Tranquilidad Vecinal; en 2002, el Programa de Vigilancia Participativa, que intenta involucrar a los vecinos para reforzar el trabajo policial en los barrios; en 2002, el nuevo gobierno establece el Plan de Emergencia de Seguridad Ciudadana”.

El diseño de los planes de seguridad se inscribió en el típico formato caudillista y prebendal que caracteriza a la política boliviana. En este sentido, cada proyecto está asociado al ascenso y ocaso de funcionarios jerárquicos del área de la seguridad interna. Ninguno de dichos planes contó con el apoyo real de la ciudadanía.

Los planes reiteran, sin excepción, una lógica esencialmente represiva contra la delincuencia. Detrás de diagnósticos parciales que criminalizan a jóvenes, marginales y pobres, además de identificar territorios con alta carga delictual, despliegan un arsenal policial-militar para controlar y reprimir sospechosos. En general, la orientación que ha seguido la seguridad ciudadana no sólo se ha sometido al enfoque, influencia y predominio policial, sino a la información parcializada, incompleta y estigmatizadora. En muchos casos y de manera implícita, las acciones policiales subrayan actitudes no sólo racistas, sino también xenófobas. El enfoque predominante de la seguridad reside en atacar de manera unilateral los efectos de la delincuencia, abandonando casi por completo su atención sobre las múltiples causas y su interdependencia. Dicho enfoque está sostenido en el uso de la fuerza, tanto policial como militar, ajenas por completo a tareas integrales de prevención y mayor contacto y participación de la población (Defensor del Pueblo, 2002).

Todos los planes, sin excepción, responden a objetivos de corto plazo que intentan responder las crecientes críticas de la población contra las políticas de seguridad ciudadana, pero fundamentalmente con el propósito de generar mayores niveles de popularidad al gobierno de turno. En consecuencia, no son concebidos con seriedad ni contemplan un punto definitivamente relevante: la reforma institucional de la Policía. Se ha ignorado sistemáticamente que, en

democracia, se requiere de una policía moderna, respetuosa de los derechos humanos; honesta y confiable (Defensor del Pueblo, 2002).

## B. Balance final

A lo largo del presente artículo se ha revisado el estado de la seguridad ciudadana en Bolivia y saltan a la vista dos aspectos de primer orden: en primer lugar, no existe una política de estado desde la recuperación de la democracia en 1982 que defina los parámetros alrededor de los cuales deben desarrollarse las tareas de prevención y lucha contra la delincuencia. Por otra parte, es patente la crisis institucional que afecta al conjunto de la policía nacional, imposibilitando el ejercicio adecuado de sus funciones y, lo que es más grave, convirtiéndola en un factor de riesgo para la viabilidad del sistema democrático.

Es indudable que una política de seguridad nacional tiene que contemplar, primero, la reforma de la institución policial. Esto, supone al menos tres grandes acciones: a) desmilitarizar la Policía, desmontando la estructura jerárquica que, en los hechos, es una réplica de la que prevalece en el ámbito militar; b) descentralizar la institución, creando policías departamentales con mandos de alcance regional y dependientes de los gobiernos prefecturales, y c) transferir la administración de recursos así como el escalafón policial a instancias civiles especializadas.

Con la primera acción se afectaría directamente el potencial político de la Policía y su capacidad de presión sobre las instituciones democráticas. Esto también debilitaría en gran medida la injerencia partidaria en los mandos policiales, desalentando las prácticas prebendales que ahora son comunes entre los jefes de la Policía. Además, la eliminación de la lógica militar que actualmente define a la institución, incrementaría las posibilidades de alcanzar mayores niveles de profesionalidad en las tareas específicas de su competencia.

La descentralización departamental de la Policía probablemente haría más eficiente el trabajo policial. Además, su dependencia del gobierno prefectural simplificaría las tareas de fiscalización de los colectivos sobre la institución, pues, vincularía a ésta con los consejos departamentales, los municipios y sus instancias de participación ciudadana. Naturalmente, el tema de la defensa de los derechos humanos se fortalecería con este proceso.

Al transferir la administración de los recursos destinados al funcionamiento de la Policía y la tuición sobre el escalafón a una instancia civil

especializada (en lo posible designada en cada departamento por el Parlamento), se estarían afectando los dos ámbitos que generan actualmente más corrupción dentro de la institución policial. Se acabarían los cargos “rentables” y el discrecional manejo de dineros públicos.

Naturalmente, el otro gran tema pendiente consiste en plantear una política de seguridad ciudadana que sobreviva a los distintos gobiernos de turno. Como se ha podido apreciar, permanentemente se “relanzan” planes al respecto, que fracasan, entre otras cosas, por la falta de continuidad y porque están asociados a estrategias de fortalecimiento de la imagen pública de las autoridades de turno. Pero además, dichos planes señalan un papel excesivamente represivo a la Policía, descuidando la prevención de la criminalidad y el fortalecimiento de las destrezas profesionales de quienes tienen a su cargo los procesos de investigación de los delitos comunes.

Ahora bien, una reforma institucional como la que se plantea requiere voluntad política y un fuerte apoyo ciudadano. El actual gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada ha perdido mucha legitimidad luego de los sucesos de febrero y apenas ha logrado ampliar su base parlamentaria que no le garantiza realmente gobernabilidad. En este sentido, no tiene, por el momento, ni la voluntad ni la fuerza para transformar una Policía que se constituye en factor desestabilizador de la democracia y en un riesgo objetivo para la seguridad ciudadana.

## Notas

1. En 1962, los guardias de una importante remesa (alrededor de trescientos mil dólares americanos) de la Corporación Minera de Bolivia son asaltados y asesinados en la localidad de Calamarca. Después de más de un año de investigaciones, se descubre que formaban parte de la banda varios efectivos de la policía boliviana.
2. Varios analistas sostienen que el enfrentamiento armado entre militares y policías expresa la imposibilidad de superar el conflicto histórico entre las dos instituciones y que se remonta a 1952, cuando el pueblo junto al MNR y los carabineros, derrotaron al ejército. Posteriormente, cuando los militares retornan al poder por la vía del golpe de estado en 1963, desarman y subordinan a la Policía. Con la recuperación de la democracia en 1982, esta última institución consigue quebrar el predominio militar y, con ello, reflota la vieja enemistad.

### Referencias bibliográficas

- ARON, RAYMOND (1999). *Introducción a la Filosofía Política*, Paidós, Barcelona.
- BILBENY, NORBERT (1998). *Política sin Estado*, Ariel, Barcelona.
- Constitución Política del Estado, (1994). Editorial Jurídica Zegada, La Paz.
- DEUTSCH, KARL (1998). *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica, 2ª. reimpresión, México.
- Informe Especial del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional. *Seguridad Ciudadana y Reforma Policial en Democracia*. Documento Inédito. <http://www.defensor.gov.bo/>
- Latinobarómetro, 2002. <http://www.latinobarometro.org/ano2001.htm>
- LEFTWICH, ADRIÁN (1992). *¿Qué es la Política?*, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, México.
- QUINTANA, JUAN RAMÓN (2002). *Los Laberintos de la Inseguridad Ciudadana: el Rol de la Policía en Democracia en Bolivia (1982-2002)*, documento inédito, <http://www.pieb.org/policiaydemocracia>
- Semanario *La Época*. Edición correspondiente al 29 de junio de 2003, La Paz.
- WEBER, MAX (1982). *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 7ª. Reimpresión, México.

### RESUMEN

El problema de la seguridad ciudadana en Bolivia se manifiesta particularmente complejo por la incapacidad de los sucesivos gobiernos, desde la recuperación del sistema democrático en 1982, de plantear políticas adecuadas y sostenibles, así como por la enorme crisis institucional que afecta a la Policía Nacional. Dicha crisis tiene dos componentes muy visibles. En primer lugar, la evidencia que se han establecido extensas redes de corrupción y grupos que tienen relaciones de mutuo beneficio con el hampa, colocando a la sociedad civil en un estado de indefensión muy grande. En segundo lugar, la estructura militarizada de la Policía y la fuerte penetración de intereses políticos, han conseguido dotarle de una inquietante autonomía respecto de la autoridad civil legítimamente constituida, hecho patentizado en dos grandes amotinamientos en menos de tres años por cuestiones básicamente salariales y que han empujado al sistema democrático boliviano, especialmente en Febrero último, al borde del colapso.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003

## El debate de la globalización\*

### RESUMEN

- La globalización, es decir, la progresiva interdependencia económica, social, política y cultural, no es un fenómeno nuevo, ni es en sí misma buena o mala. Su naturaleza dependerá siempre de lo que hagamos con ella. La globalización no es otra cosa que el resultado de la libertad política y económica, del progreso técnico, de mercados abiertos y de una cooperación global.
- La globalización no sólo es de naturaleza económica. Es profundamente política, posee un importante componente cultural y está estrechamente ligada a los valores sociales y morales.
- En cierta medida, la crítica a la globalización es usada por grupos extremistas y violentos. Pero también existen círculos eclesiásticos, empresariales y sindicales, de cámaras, ciencia y política que ven en una globalización descontrolada una fuente importante de creciente injusticia y pérdida de identidad cultural. La Fundación Konrad Adenauer toma en cuenta esta crítica.
- Sin embargo, la globalización, provista de una arquitectura adecuada, representa para la humanidad una importante oportunidad para acceder a más libertad, a un creciente bienestar y a un mejor entendimiento intercultural. Es uno de los desafíos centrales de la política actual.
- La respuesta esperanzadora a este desafío consiste en aplicar los principios de la economía social de

\* Documento elaborado por el Consejo Asesor de Notables de la Fundación Konrad Adenauer y presentado por Roman Herzog y Klaus-Peter Müller.

mercado a escala mundial, es decir, vincular el dinamismo económico con la equidad social. A tal efecto, se requiere de un marco ordenador global que haga posible una economía y un crecimiento sostenibles y que excluya la violación de los derechos humanos, el *dumping* social y la destrucción ambiental: se trata de una política que permita anticipar la futura arquitectura del orden internacional sobre la base de un entendimiento entre los pueblos y las culturas acerca de los elementos básicos de una ética común en pos de la libertad y el bienestar para todos. Los esfuerzos de la Fundación Konrad Adenauer están dirigidos a concretar estos objetivos en Alemania y en el mundo.

## I. Fenómeno conocido, desafío nuevo

A lo largo de los siglos, los intereses económicos, el espíritu emprendedor y el afán investigador fueron los principales instigadores de la globalización. Ella forma parte del progreso que, en sí mismo, no es bueno ni malo. En todos los tiempos, fueron asimismo las condiciones políticas generales, nacionales e internacionales, las que definieron que la globalización fuera una bendición o una maldición para los pueblos de este planeta. Esta situación se mantiene vigente en nuestros días.

En síntesis, el fenómeno de la globalización no es nada nuevo. Pero el concepto de globalización marca una nueva era en la historia de la humanidad. La conjunción entre una libertad política y económica desconocida hasta ahora y una evolución científica y técnica de ritmo arrollador modifica la agenda política en todos los rincones del planeta. La libre circulación

■ A la Unión Europea le cabe un rol decisivo en este contexto. A nivel internacional, a través de una colaboración constructiva en la eliminación de trabas comerciales mediante la apertura de sus mercados y la construcción de mecanismos de control que fomenten la competencia; por ejemplo, que instituyan un derecho global de defensa de la competencia. Dentro de la UE deberán flexibilizarse los mercados laborales y promover la educación y la investigación. El rol político de Europa sólo puede cobrar vigencia global en la medida en que se vean fortalecidas sus capacidades diplomáticas y militares en el alianza transatlántica con EE.UU.

de los capitales y un comercio mundial igualmente liberalizado crean interdependencias económicas, sociales, culturales y políticas inéditas. Los estados nacionales se ven cada vez más acotados en sus posibilidades de acción; hoy, los instrumentos tradicionales de los que se servían para implementar sus políticas resultan insuficientes, incluso para resolver aspectos fundamentales de política exterior y de seguridad. La economía ha reaccionado ante esta nueva realidad con un mayor grado de internacionalidad, la aplicación de instrumentos de coordinación más sofisticados y una mayor capacidad de reacción. La política, en cambio, ha quedado atrás en la búsqueda de instrumentos eficaces, no encuentra la rapidez de reacción que demanda el momento y, por sobre todas las cosas, no articula la debida coordinación internacional.

## II. Primacía de la política

La actual ola de globalización no es casual ni obedece a un capricho de la historia. Es el resultado de una política que apuesta a la libertad política y económica, al progreso científico y tecnológico, a mercados más abiertos y a la cooperación mundial. La Democracia Cristiana siempre ha transportado este mensaje, basándose en una imagen del hombre que le concede al individuo responsabilidad y capacidad de decisión, fijando límites allí donde una fe ciega en el progreso o la fantasía de que todo es posible conduce a resultados incontrolables, no deseados, injustos o moralmente condenables. Incurriríamos en un error fatal si quisiéramos detener el progreso o volver al pasado. Pero los actuales debates en torno a una justicia mundial, estándares ambientales y sociales, así como el debate acerca de la biotécnica, también testimonian que el ritmo acelerado de los procesos innovadores ha conducido a una situación que requiere encontrar un equilibrio entre progreso y ética, economía y moral, lo factible y lo justificable.

Es menester comprender que el fenómeno de la globalización no encuentra una descripción adecuada cuando se lo pretende reducir a los meros procesos económicos. La globalización posee, además, una dimensión cultural que se ha venido subestimando. En intercambio global entre las culturas es milenario. Pero mientras que la marcha triunfal del papel por el mundo demandó 1.200 años, las actuales posibilidades técnicas y logísticas permiten una velocidad de difusión, inmediatez e impacto general, nunca

antes vistos. Lejos de quedar circunscrito a los respectivos sectores de la dirigencia, el fenómeno de globalización contemporáneo abarca al conjunto de los seres humanos en todos los países y culturas. En tiempos de Internet, celulares satelitales, televisión satelital y logística moderna, las estrategias tradicionales como el “aislacionismo” han dejado de ser opciones válidas. Por lo tanto, resulta comprensible que en todas partes del mundo haya gente que reacciona con inseguridad o incluso se siente amenazada o atacada en su origen, identidad, cultura o religión. Ignorar esta evolución incrementaría tanto el peligro de un rechazo radical por parte de la población como el peligro de crisis explosivas.

Los procesos de globalización requieren de una mano ordenadora. Las teorías que pregonan el sometimiento de la política a una economía salvaje y el fin del carácter soberano del Estado nacional nos llevan por un camino equivocado. Una política que acepte someterse a supuestos imperativos técnicos y aparentes necesidades económicas no haría otra cosa que correr detrás de los acontecimientos, con peligro de perder su capacidad de control y, en consecuencia, su credibilidad y legitimación.

De ninguna manera necesitamos menos política. Lo que necesitamos es una política más previsor, dedicada plenamente a su función original: diseñar las condiciones generales que se deducen a partir de su interpretación de los valores. Esto requiere, necesariamente, un entendimiento entre los pueblos y las culturas acerca de los elementos fundamentales de una ética común.

### III. Ofrecer una respuesta a las críticas de la globalización

Constatamos que tanto a nivel nacional como internacional, el debate sobre los valores no ha podido igualar el ritmo del desarrollo científico y tecnológico. Signo visible de este trastorno es el creciente número de voces críticas que se alzan contra la globalización, denunciando distorsiones sociales, económicas y políticas.

Personas respetables y pensantes de diferentes sectores, sean eclesiásticos, sindicales, de las organizaciones intermedias, las ciencias, la economía y la política, ven en la globalización la causa de una creciente injusticia social. Podemos no compartir muchos de sus argumentos y conclusiones,

algunos de ellos intrínsecamente contradictorios. Sin embargo, allí donde la brecha entre ganadores y perdedores de la globalización se profundiza, donde surgen injusticias sociales entre países más avanzados y otros menos desarrollados, donde estos fenómenos se repiten dentro de las naciones mismas generados por procesos de redistribución no deseados, no es más que justo advertir sobre estos problemas.

Sin duda, la crítica que se ejerce contra la globalización ha sido instrumentada por grupos extremistas y violentos para sus propios fines. Tanto más quedamos convocados a no dejar librada la discusión sobre los riesgos de la globalización al accionar de sus adversarios más virulentos.

Cabe distinguir entre diferentes sectores críticos frente a la globalización. Deben diferenciarse aquellos grupos que articulan objeciones serias de aquellos otros que instrumentan la etiqueta de la globalización para justificar una violencia que obedece a otras causas. Ignorar la preocupación y el escepticismo de muchos críticos de la globalización significaría repetir las omisiones políticas que se cometieron en el trato con la generación de protesta de mayo del '68 y el emergente movimiento ecologista de fines de la década del setenta.

La *economía social de mercado* de la Democracia Cristiana proporciona un modelo económico que combina la dinámica económica con la equidad social. La *economía social de mercado* se interpreta como un modelo económico y social cuyo eje central es el individuo. Su objetivo es permitir el desarrollo de todos según sus capacidades. Aspira a concretar las mejores posibilidades de desarrollo para todos, a brindar oportunidades justas sin distinción de origen social, edad o género. “Todos son necesarios. Nadie puede darse por perdido” resume el credo ético de la *economía social de mercado*.

El principio enunciado constituye la base para un diálogo constructivo de la Democracia Cristiana con los sectores críticos de la globalización que se articulan con seriedad y métodos pacíficos. Recomendamos que la Fundación Konrad Adenauer propicie una campaña de diálogo que permita generar consenso en torno a las posiciones sustentadas, y que en la búsqueda de estrategias de futuro consideren los argumentos justificados de quienes se muestran críticos a la globalización.

Además de la política y de los sectores críticos, deben sumarse a este diálogo los representantes de la economía. Un éxito económico sustentable presupone el equilibrio de la triada libertad - solidaridad - justicia. En última

instancia, hasta el *shareholder value*, eje de una fuerte controversia y entendido como incremento del valor corporativo, requiere que se cumplan las leyes de la economía sustentable. Por lo tanto, también la economía está interesada en un diálogo sobre estándares mínimos, del mismo modo que tiene un interés justificado en eliminar prejuicios frente al accionar empresario y la descripción de los efectos positivos de una economía global abierta.

#### IV. Niveles de acción

##### A. Fortalecer y defender unidades pequeñas

En el actual debate sobre globalización, nos sirve de guía retomar los principios de la ética de la *economía social de mercado*. Una política que tiene como eje el individuo necesita, sobre todo, instrumentos que guarden proximidad con las bases. No resulta posible ordenar “oportunidades justas para todos” por decreto. El manejo de los problemas de la globalización no puede agotarse en el reclamo de más política global. No podemos desconocer, sin embargo, que la política internacional cobra creciente importancia y que se impone el debate mundial sobre normas mínimas globales, además de preguntarnos por las instancias capaces de dar cumplimiento a las reglas elaboradas y los instrumentos que puedan imprimirles eficacia. Pero este consenso no significa que las comunas, regiones y naciones queden libres de toda responsabilidad. Por el contrario: las respuestas eficaces a la globalización suelen encontrarse a nivel local.

Precisamente, en momentos en que cunde la incertidumbre y la confusión, las unidades más pequeñas como la familia, la patria, pero también la nación, adquieren una importancia irrenunciable en procura de ofrecer orientación, identidad y contención. Para que la globalización esté puesta al servicio del hombre, habrá que combatir tendencias como el desarraigo y la desvinculación y promover simultáneamente formas posibles de contención y vinculación. Se trata de fortalecer las identidades y, al mismo tiempo, preparar a las personas para la globalización. En definitiva, se trata de fortalecer y defender las unidades menores sin que éstas se aislen, permaneciendo, por el contrario, abiertas al mundo, a la convivencia y al diálogo entre las culturas.

##### B. La responsabilidad de Alemania y de Europa

En este diálogo, Europa podría llegar a cumplir un rol destacado. Puede brindar un impulso importante a partir de sus experiencias culturales e históricas. En esta consigna, el firme arraigo del principio de la responsabilidad social ayuda tanto como la experiencia con la subsidiariedad, la transferencia de funciones soberanas a unidades superiores y el diálogo inter e intracultural. El peso de Europa será tanto más grande cuanto mejor logre encontrar las respuestas adecuadas a la globalización. Tanto más pesa la parálisis de los últimos años que, sobre todo en los grandes estados europeos, ha impedido avanzar en las necesarias reformas. Esta parálisis también ha impedido encontrar una respuesta al tema de la identidad, que ha adquirido nueva importancia ante el proceso globalizador.

Recuperar la capacidad de impulsar reformas y eliminar los problemas estructurales son aportes irrenunciables que debe hacer Europa para lograr dominar el fenómeno de la globalización, no sólo en su propio interés sino en interés de todo el planeta. No es conveniente que en la actual situación económica Europa dependa de los acontecimientos en Estados Unidos. Europa debe confiar más en sus propias fuerzas y poner manos a la obra. Sólo así la comunidad de pueblos europeos podrá dar respuesta a su deber moral y su responsabilidad global.

Los estados de mayor tamaño como Alemania tienen que cumplir con su función de ser ejemplo y motor en el marco global, pero sobre todo con vistas a los nuevos estados socios de la UE de Europa oriental, central y meridional. La actual incapacidad de encarar las reformas necesarias que demuestra Alemania no sólo perjudica al país mismo, poniendo en peligro el prestigio alcanzado con la reconstrucción después de 1945 y más recientemente con el proceso de reunificación; también desilusiona a otros pueblos. Es urgente que Alemania solucione sus problemas domésticos y, a partir de ahí, reasuma un rol proactivo a nivel internacional.

##### C. Cooperación internacional

Los esfuerzos tendientes a introducir reformas a nivel nacional e internacional no son suficientes como respuesta a la globalización. Allí donde existe la necesidad de obtener respuestas globales es necesario imprimir una mayor eficacia a los instrumentos de la comunidad internacional de los

pueblos. En particular, se trata de garantizar la vigencia de los derechos humanos, así como un orden económico justo y sustentable.

Es importante plantearnos activamente la pregunta por el orden planetario. ¿Qué organizaciones internacionales necesitamos y cómo las diseñaremos? ¿Quién asume el control, con qué instrumentos y qué facultades de imprimir efectiva vigencia a los derechos humanos, a las condiciones de un comercio justo y al cumplimiento de las normas ambientales y sociales? El debate debe incluir reformas en cuanto a las facultades, instrumentos y prioridades para organizaciones existentes como la OMC, el FMI y la OIT. La solución vendrá de la mano de un paquete de medidas que permitirá lograr una mejor coordinación entre las políticas nacionales y una mayor regulación de las actividades de actores y transacciones no estatales.

En el tema de quiénes serán los agentes del nuevo orden global debe rechazarse la idea de que la creación de nuevas instituciones y redes planetarias pueden ser por sí solas una respuesta suficiente a todos los problemas de la política internacional. Se subestima al mismo tiempo las capacidades y las posibilidades de los estados de proveer a su propia coordinación y a diseñar políticas responsables. El estado constitucional democrático tal cual lo conocemos en la mayoría de los estados que conforman la comunidad de valores occidentales, es un actor democráticamente legitimado también a nivel internacional. Por lo tanto, seguirá siendo en un futuro inmediato la instancia de mediación central entre actores subestatales, transnacionales e internacionales.

## V. Campos de acción

### A. Preservar la paz y la seguridad

La irrupción del debate sobre la globalización está estrechamente relacionada con el fin del conflicto Este-Oeste. Sólo a partir de ese momento pudo ser global lo que hasta entonces se había concretado en forma de “globalización parcial”. Sin embargo, la desaparición del enfrentamiento entre los dos grandes bloques no conduce automáticamente a una nueva era de paz mundial. Han quedado al descubierto numerosos riesgos y tendencias desestabilizadoras en todo el mundo. Alemania y Europa se han visto ante la necesidad de replantear y reorientar su política de seguridad sobre la base

de un concepto de seguridad ampliado. No obstante, la reacción ante los conflictos en la ex Yugoslavia, los atentados del 11 de septiembre de 2001 así como la guerra en Afganistán, han puesto de manifiesto que Europa sigue estando muy lejos de hacer justicia a su creciente responsabilidad.

La reafirmación de la comunidad transatlántica y la estrecha cooperación en el tema de la seguridad con EE.UU. no puede seguir sirviendo de excusa para disimular la falta de voluntad política ni la falta de predisposición para actuar políticamente. Si Alemania y Europa desean ver convertida en realidad su idea de un orden mundial pacífico y justo, tendrán que crear las condiciones correspondientes. Se trata de construir una cooperación auténtica, basada en los intereses legítimos de ambas partes. Ello significa:

- incluir en la estrategia de seguridad los nuevos riesgos nacionales y globales así como el cambio operado en los peligros potenciales (armas químicas),
- construir la identidad europea en temas de seguridad y defensa (IESD/PESD),
- mejorar la capacidad nacional y europea para crear condiciones propicias para asegurar la paz internacional e incluir a Rusia dentro del concepto de seguridad europeo,
- afianzar la cooperación con Estados Unidos en el marco de la OTAN,
- realizar desde Europa un aporte sustancial al aseguramiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas,
- desarrollar nuevas políticas capaces de anticipar y prevenir situaciones de crisis.

### B. Vincular la economía global con la seguridad social

En los últimos tiempos, la interdependencia económica se ha incrementado, condensado y acelerado enormemente. La globalización económica se refleja ante todo en el considerable incremento del comercio mundial y en la creciente movilidad del capital. Cada vez se accede con más rapidez a los potenciales económicos, las fuerzas innovadoras adquieren dimensiones desconocidas en tanto la distancias se acortan de manera cada vez más rápida, económica y eficiente.

Por otro lado, se aprecian riesgos considerables. Desde la perspectiva doméstica alemana, todos estos riesgos redundan en una presión competitiva

cada vez mayor, desencadenada por un proceso mundial de liberalización de la economía. A pesar de ello, muchos países en desarrollo consideran estar entre los perdedores de la globalización. Recriminan a los países industrializados más ricos una defensa egoísta de derechos adquiridos y, por ende, la exclusión de los países más pobres de los beneficios económicos de la globalización. Estas críticas encuentran su expresión concreta en la denuncia de las barreras arancelarias para aquellos grupos de productos que los países en desarrollo podrían ofrecer exitosamente en el mercado mundial. En la medida en que se excluya a los países más pobres de acceder a sus legítimas oportunidades de desarrollo, se vulnera el postulado de un orden económico mundial justo y equitativo.

También forma parte de un orden justo una economía sustentable, que excluya un *dumping* social lesionador de los derechos humanos, el sometimiento y la destrucción indiscriminada del medio ambiente. Las normas mínimas vigentes para todos sólo podrán fijarse en el diálogo entre países industrializados y en desarrollo. En ese diálogo, los estados industrializados deberán desvirtuar la sospecha de pretender estos estándares mínimos como forma de establecer un proteccionismo social y ambiental que sirva a sus propios intereses.

Por lo tanto, lo que se busca es un nuevo marco ordenador para la economía mundial, que, por un lado, preserve las condiciones de bienestar y fuerza innovadora de las naciones industrializadas y, por el otro, procure dar vigencia a la responsabilidad social de la economía, en tanto concede a los países en desarrollo la posibilidad de obtener la cuota de beneficio que les corresponde.

En procura de este marco ordenador, el modelo de la *economía social de mercado* puede aportar orientaciones importantes a escala mundial. La conciliación de las leyes del mercado con principios éticos permite plasmar esa visión que muchos hoy están buscando y que es la visión de una sociedad global en adecuado equilibrio y con oportunidades justas para todos. De ello resultan los siguientes desafíos políticos:

- avanzar en las reformas pendientes para preservar la capacidad innovadora y la fuerza económica,
- garantizar una competencia global justa, haciendo un mayor uso y, eventualmente, mejorando las instituciones y los mecanismos de regulación,

- abrir los mercados en los países industrializados, con el objeto de concretar un comercio equitativo con los países en desarrollo,
- orientar la economía global en los principios de una economía con responsabilidad social y sustentabilidad,
- construir marco ordenador justo para la economía mundial,
- fijar normas laborales y sociales globales a través del diálogo auténtico con los países en desarrollo,
- promover las instituciones democráticas y crear un sistema de seguridad social en el marco de la cooperación para el desarrollo.

### C. Replantear el diálogo entre países económicamente más fuertes y más débiles (“diálogo Norte-Sur”)

Crear un marco ordenador más justo para la economía mundial y propiciar sistemas de seguridad social en los países en desarrollo son pasos importantes pero no suficientes para reducir la creciente brecha económica, política y social entre países más fuertes y países más débiles. La división evidente de la sociedad global reclama múltiples iniciativas políticas que se resumen en el concepto genérico de una reformulación e intensificación del “diálogo Norte-Sur”. Ello no implica retomar el debate de la década de los setenta por un Nuevo Orden Económico Mundial, sino establecer un proceso de diálogo de base amplia sobre la arquitectura futura de las relaciones entre países industrializados y en desarrollo. La elaboración de normas de cumplimiento global no podrá seguir librada al criterio unilateral del hemisferio Norte, más rico, y deberá responder a un diálogo genuino con los países del hemisferio Sur.

En el centro de este diálogo deberán ubicarse los compromisos contraídos en el marco de la cooperación financiera y técnica de los países industriales occidentales, como también la responsabilidad de las clases dirigentes en los países en vías de desarrollo. Deberán ser abordadas con total franqueza en la mesa de diálogo las denuncias formuladas acerca de una hegemonía económica, política y, en definitiva, también cultural, por parte de Occidente, como también el problema de la mala administración y corrupción en los países en desarrollo. Concretamente, se trata de:

- retomar el debate acerca de la importancia y los objetivos de la cooperación internacional,

- ampliar la noción de cooperación a aspectos culturales, sociales y políticos en el sentido de un “concepto ampliado de cooperación para el desarrollo”,
- incrementar de manera sustancial los aportes oficiales para el desarrollo de los países industrializados, y
- establecer el principio de la compensación cooperativa en el marco de una redefinición del concepto de “diálogo Norte-Sur”.

#### D. Política educativa

A la globalización de los mercados se suma la globalización de las ideas y de las innovaciones. La educación se transforma hoy en el capital de desarrollo que le permitirá a una economía insertarse en la globalización. Ante esta realidad, la formación de las futuras generaciones en los países en desarrollo deberá constituirse en uno de los principales objetivos de la cooperación internacional. Además, resulta poco ético promover la fuga de la juventud académica quitándole la reserva de desarrollo más importante que poseen.

Alemania está obligada a reordenar su propio sistema educativo y realizar las inversiones necesarias –privadas y públicas– en la educación. La educación es un valor intrínseco, al mismo tiempo decide sobre la futura competitividad de la economía. Un país como Alemania sólo podrá competir en el contexto global en la medida en que pueda brindar nuevas perspectivas de empleo en sectores que hacen a la vanguardia de la innovación y el progreso.

Finalmente, la globalización de las ideas implica también la necesidad de impulsar procesos de aprendizaje intercultural. Forma parte de las particularidades de la globalización el que la tendencia hacia la unificación vaya acompañada de una mayor diferenciación. A la aparente homogeneización de estilos y formas de vida se opone una mayor difusión de proyectos culturales alternativos. Eso hace necesario aprender formas pacíficas de convivencia intercultural. En particular, se trata de:

- comprender la globalización como una tarea de formación, tanto a nivel del Estado nacional como también a nivel global,
- ejercer suma moderación en la contratación de recursos intelectuales desde países en desarrollo, permitiendo de este modo que estos últimos

- puedan aprovechar su potencial humano para concretar sus oportunidades de desarrollo,
- conceder prioridad a la política educativa, que deberá ser revalorizada con vistas a un intercambio con otras culturas y religiones, y
- garantizar una mayor transferencia de conocimientos y *know how* hacia países en vías de desarrollo.

#### E. Propiciar la democracia y los derechos humanos

Por el momento, las consecuencias políticas derivadas de la globalización muestran un cuadro dispar. Por un lado, la difusión de las formas de pensamiento, estilos de vida y políticas occidentales que acompañan la globalización han aumentado el clamor a favor de las libertades políticas y el respeto por los derechos fundamentales. Por otro lado, en muchos casos las dificultades en la adaptación a los fenómenos de la globalización han favorecido el advenimiento de estructuras autoritarias y represivas, en tanto que la esperanza de obtener una mayor difusión de normas y valores generalmente aceptados, sólo se ha cumplido parcialmente (por ejemplo, en América Latina). Ello exige un replanteo acerca de la difusión eficaz de los derechos humanos y la democracia como condición básica para una convivencia global más pacífica.

Esta difusión no debe basarse en la soberbia tutelar de Occidente, sino en el respeto mutuo y en la convicción de la igualdad de valor de todas las culturas. En particular deberá tenerse en cuenta que en el mundo existen numerosos pueblos cuyas tradiciones intelectuales no se inscriben en el individualismo característico de Europa y América del Norte y en los que la noción de comunidad juega un papel predominante. Occidente deberá respetar esta realidad sin resignar las siguientes verdades:

- es inconcebible una libertad política duradera sin que exista también libertad económica (y por ende, elementos de una economía de mercado) como es igualmente imposible imaginar una libertad económica que no derive en libertad política (y por ende, que se inicie un proceso de democratización),
- sin perjuicio del respeto que merecen las tradiciones políticas y sociales, existe desde la perspectiva y experiencia occidental, un núcleo de derechos humanos que merece ser reconocido y respetado en todo el

mundo (derecho a la vida, prohibición de la arbitrariedad estatal y social, prohibición de la tortura, esclavitud y trata de personas, etc.),

- la comunidad de los pueblos representada por la ONU no puede permanecer indiferente ante la violación sistemática y masiva de estos derechos; por el contrario, queda convocada a impedir y prevenir por todos los medios apropiados tal violación.

De estas consideraciones surgen concretamente las siguientes consignas:

- proyectar un nuevo debate, más profundo, sobre la importancia global de los derechos humanos y la democracia,
- considerar aún más en la cooperación internacional, la relación que existe entre el desarrollo económico y la libertad política,
- considerar las diferencias culturales y experiencias históricas en el diseño de la democracia y los derechos humanos,
- desarrollar principios sobre la base de los cuales la comunidad de los pueblos –más allá de catálogos y comisiones de derechos humanos– pueda hacer justicia a su natural responsabilidad en pro de los derechos humanos.

## F. Búsqueda de un consenso ético básico

El mundo está muy lejos de presentar la homogeneidad intelectual y espiritual que auguraron observadores occidentales, influidos por un pensamiento globalizador superficial. Las diferencias radican no sólo en el dispar desarrollo económico o social, sino también en las particularidades culturales, las convicciones religiosas y las experiencias históricas. No obstante, los gobiernos y los pueblos deberán redoblar sus esfuerzos con el fin de evitar que las mencionadas diferencias deriven en nuevas situaciones de conflicto.

En estos esfuerzos no debemos aspirar a implementar una miscelánea cultural universal. La actual oportunidad de la humanidad de construir un fundamento sólido que sirva de sostén para un orden común y una convivencia pacífica que propicie el desarrollo de todos no radica en la aleación, sino en el pluralismo de las ideas y de las culturas. La tolerancia, por más importante que sea, no será suficiente. Se necesitará respeto, es decir, consideración mutua por las diferentes culturas. Es más: sobre una base recíproca de confianza, se hace necesaria la búsqueda conjunta de aquellos

principios éticos comunes a todas las religiones y filosofías del mundo, o al menos a gran parte de las mismas (la fórmula dorada, por ejemplo), en condiciones de constituir el fundamento de un nuevo consenso ético a escala mundial.

Con relación a una estrategia de la acción política se requiere:

- oponer a la idea de un “choque entre las civilizaciones” la idea de la convivencia intercultural en el marco mundial,
- instalar el diálogo intercultural sobre una base pragmática y esperanzadora, y
- defender en la búsqueda de estándares éticos mínimos con firmeza las propias nociones de valores, manteniendo un espíritu crítico que permita su replanteo, de ser necesario.

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003

## ENSAYOS

# Escenificación de la política y credibilidad. ¿Una contradicción?

Frank Priess

*La política se ha convertido en una mercancía más de un mercado que reserva los mejores réditos para los programas de entretenimiento. Se transforma así en entretenimiento, en espectáculo mediático.*

Richard von Weizsäcker, *Die Zeit*, 27.2.2003

Las quejas vienen multiplicándose desde hace muchos años y –como no podía ser de otra manera– reconocen su origen en los Estados Unidos de América. Se deplora una política vacía de contenidos, devenida en *shows* mediáticos y espectáculos, una política en la que los elementos de entretenimiento desplazan el debate y en la que los políticos compiten con profesionales de la actuación por la atención del público y recurren ellos mismos a dotes actorales con la esperanza de superar al adversario político. Bruce Newman llama a Washington el “Hollywood del Este” y, sin duda, sus colegas en Berlín, Bangkok y Buenos Aires no vacilarían en decir lo propio de sus respectivas realidades nacionales.

Atrás han quedado los tiempos en los que afiliados y aparatos partidarios definían casi en soledad la comunicación política, apoyándose en sus

FRANK PRIESS

Estudios universitarios de Ciencias Políticas, Comunicación y Filosofía en la Universidad de Maguncia. Representante de la Fundación Konrad Adenauer frente a Proyectos y Cooperaciones de Medios de Comunicación en América Latina (1987-1991) y director de Prensa y Relaciones Públicas de la sede central en Bonn (1992-1995). Director del Programa Medios de Comunicación y Democracia en la sede en Buenos Aires y representante en la República Argentina. Actualmente se desempeña como Director del departamento de Comunicación Política en nuestra central en Alemania.

contactos personales con algunos pocos pero importantes periodistas que les garantizaban la atención pública; las épocas en las que las elecciones se definían en función de la movilización del voto cautivo más que por la captación del voto independiente.

Dicho esto, cabe detenerse por un instante para preguntar qué es lo verdaderamente novedoso en lo nuevo que hoy percibimos. El legendario duelo televisivo entre Richard Nixon y John F. Kennedy que supuestamente definió las elecciones en función del carisma de este último, tuvo lugar en 1960. En Alemania, el primer gran duelo televisivo, festejado como una gran novedad, tuvo lugar entre los candidatos a primer ministro durante la campaña de 2002. Es interesante destacar que buena parte del electorado efectivamente siguió desde la pantalla chica las alternativas de este debate de argumentos de dos horas de duración, en un formato previamente acordado que impidió toda espontaneidad, restándole valor como programa de entretenimiento. Poco novedoso resulta, por otra parte, afirmar que estos debates se ganan o se pierden *a posteriori*, cuando los más diversos analistas, encuestas en mano, declaran vencedores y vencidos en base al juicio de los televidentes sobre el desempeño de cada candidato.

Tampoco las democracias parlamentarias parecen ser ajenas al proceso de personalización de la política: los candidatos ganan estatura, desplazan al partido. Aunque tampoco esto es absolutamente nuevo. ¿Quién se animaría a poner en duda la influencia de personalidades como Konrad Adenauer, Willy Brandt, Helmut Schmidt o Helmut Kohl en el resultado electoral, o a cuestionar su protagonismo casi excluyente en campañas electorales traducidas a *slogans* tales como “*Auf den Kanzler kommt es an*” (El canciller es lo que importa), o simplemente “*Willy wählen*” (Votemos a Willy)? En el momento de máxima popularidad, Helmut Kohl llegó a transformarse en el mensaje mismo; a tal punto, que los grandes afiches prescindían de toda leyenda y sólo mostraban al gigante de la política rodeado de una masa de gente. “Para la gente lo importante son las personas. Las plataformas electorales muchas veces resultan poco accesibles y hasta muy abstractas para el ciudadano común. En cambio, cualquiera se considera capaz de juzgar las cualidades de los políticos. Entonces nos resulta más fácil juzgar al candidato que a su programa”, resume Sebastian Turner, presidente de la exitosa agencia de publicidad Scholz & Friends. De modo que la personalización, lejos de ser algo absolutamente nuevo, es un elemento característico de la presentación política, aun cuando no puede

negarse cierto efecto potenciador del fenómeno que se hace notar sobre todo en las viejas democracias europeas.

Resulta interesante preguntarse hacia dónde conduce la indiscutible personalización de los contenidos políticos, hasta dónde llega la puesta en escena que rinde tributo a la presencia de los medios y su lógica y, finalmente, cómo percibe el ciudadano este espectáculo. Es posible que Peter Glotz tenga razón al señalar que el candidato a primer ministro de un partido político confronta naturalmente con todos los demás protagonistas mediáticos. Sólo un pequeño núcleo de especialistas está en condiciones de discernir claramente entre el noticiero en el que el candidato por la socialdemocracia emite una declaración y el largometraje en el que Michael Douglas protagoniza a un presidente americano. Para la inmensa mayoría del público ambos son protagonistas, por lo que finalmente un político aparece compitiendo con un actor como Michael Douglas por la preferencia del público, que en general lo reprobará por carecer del encanto, de la emotividad o del patetismo propios del actor. Como consecuencia, los partidos terminan añorando candidatos lo más parecidos posible a Michael Douglas. En ese sentido, George Bush parece estar introduciendo nuevos parámetros, con imágenes como las que, luego de haber ganado la guerra en Irak, lo presentan aterrizando en un *jet* de combate sobre un portaviones, o haciéndose retratar ante el telón de fondo de las rocas de Mount Rushmore en una misma línea con sus más destacados antecesores. No obstante, los observadores coinciden en señalar que no fue el magnetismo televisivo lo que definió la contienda electoral de 2000 en favor de Bush y en contra de Al Gore. En el caso de los políticos –hombres y mujeres por igual–, la imagen televisiva no es el único dato de la realidad que define sus reales posibilidades electorales. Con todo, es un hecho que los límites entre *facts and fiction* van desdibujándose cada vez más. El formato del drama documental, uno de cuyos exponentes paradigmáticos es el filme *JFK*, desarrolla un alto grado de sugestión al que no puede sustraerse tampoco un público experimentado en el uso de los medios.

Al repasar la bibliografía más antigua, constatamos que desde hace varias décadas los jefes de campaña alemanes peregrinan hacia los Estados Unidos en busca de nuevas herramientas, de instrumentos más novedosos; pero también, de nuevas experiencias a partir de las cuales aprender y comparar. El desarrollo tecnológico ha contribuido al perfeccionamiento

continuo. El concepto de “campana permanente” está en boca de todos, lo importante es la velocidad y no son raros los casos en los que los resultados de las encuestas definen la agenda y el *timing*. No obstante, hay mucho de evolutivo en todo esto y poco de revolucionario. Los militantes de los partidos que se ofrecían voluntariamente para movilizar por teléfono a los electores y alentarlos a concurrir a las urnas han sido reemplazados por *call centers* altamente especializados –al menos en EE.UU. y en aquellas campañas que cuentan con adecuado financiamiento– que en tiempo récord y desde más de 1.000 puestos de trabajo descentralizados realizan cientos de miles de llamadas ni bien se ha firmado el contrato. No sorprende, entonces, que en el caso de las elecciones presidenciales del año 2000 en los Estados Unidos, un 53 % del electorado haya indicado que fue contactado telefónicamente por alguno de los candidatos. El concepto de *telemarketing* copiado de la publicidad comercial pasa a adornar las dotes de los asesores más cotizados, que presentan sus nuevos juguetes ante una clientela atónita, en un alarde de supuesta utilidad en materia de modernidad.

También en el caso de los cortos televisivos, imprescindibles en toda campaña que se precie de ser medianamente importante, a los que se destina una parte sustancial del presupuesto, es más la masa la que ha cambiado. Sus inicios coinciden –como era de esperar– con el origen del medio que los transporta. Nuevamente parece haber sido la publicidad comercial la que inspiró a la política, habida cuenta de que a menudo las mismas productoras y agencias tratan de vender artículos de marca a electores y consumidores. Desde siempre, la campaña intenta conocer algo más sobre ese ser desconocido que es el elector, para lo cual, admitámoslo, hoy parecen ser menos aptos los datos sociodemográficos que los patrones de estilo de vida. También parecen estar en lo cierto quienes afirman que los votantes se han vuelto más pragmáticos, deciden en función del momento, se desligan con absoluta facilidad de las lealtades partidarias o ni siquiera llegan a desarrollarlas jamás, de modo que el *targeting* –para emplear uno de los tantos términos importados que conforman la nueva jerga– debe ser más diferenciado. Y, claro está, en este contexto cobrarán creciente importancia los tiempos de la campaña, la lucha por el voto indeciso.

Este proceso ha ido acompañado de una profesionalización y diferenciación en el grupo de quienes conciben, monitorean y realizan las campañas y la comunicación política. Hace tiempo ya que los aparatos partidarios

se sirven de expertos externos que ofrecen un *know how* muy específico respecto de cada uno de los instrumentos de *marketing* y completan el conocimiento técnico que posee el propio partido. Partiendo desde EE.UU. hoy en casi todos los países vemos que hay asociaciones y asesores de políticos que cuentan con publicaciones propias y ofrecen una amplia gama de cursos de capacitación. Son los mercenarios de la lucha política. Han demostrado sobradamente que los conocimientos obtenidos en las contiendas electorales de EE.UU. y Europa ofrecen buenas posibilidades en el negocio de la exportación. También en América Latina proliferan los asesores que desarrollan sus actividades a nivel internacional y aportan lo suyo a la globalización de la comunicación política. Carreras como las que ofrece la Graduate School of Political Management de la George Washington University o la Kennedy School of Government en Harvard enseñan en forma sistemática qué elementos integra el instrumental de cualquier campaña, partido y gobierno. Un creciente número de instituciones en todo el mundo copian estas propuestas con la esperanza de obtener su tajada de este sector en expansión.

## I. Crece el número de participantes

En la política y en la confrontación propia de las campañas parece haber un punto en el que los cambios cuantitativos se transforman en cualitativos, en el que las transformaciones que sufre el entorno político generan un cambio en los paradigmas. Atrás han quedado las épocas en las que la falta de opciones hacía que hasta los formatos políticos más tediosos garantizaran una elevada audiencia a los pocos canales televisivos existentes. En las presentes “condiciones de multicanalidad” (Winfried Schulz), la política se ve expuesta a la competencia con los programas de entretenimiento. Creer que el ciudadano está sediento de informaciones políticas es un grave error de interpretación y no hará más que contribuir a precipitar una catástrofe comunicacional.

La televisión es, antes que nada, un medio de imagen y de entretenimiento. Quien no logre adaptarse a su lógica, desaparecerá de los medios. El ex presidente alemán Richard von Weizsäcker hace una acertada descripción de la realidad que plantean estas propuestas televisivas y sus contrapartes en el rubro gráfico: “En el campo de juego mediático, el referente es el

sensacionalismo. En la prensa amarilla abundan las opiniones políticas, incluso se hacen campañas enteras. Pero éstas se encuentran bien envueltas en formato de entretenimiento. Actúan a la sombra de la excitación que despiertan los rumores *in crescendo* acerca de desavenencias matrimoniales de los políticos ocultas tras titulares ilustrados de una intimidad hecha pública, con participación consciente o inconsciente de los protagonistas de la farándula convertidos en cómplices o víctimas, malabaristas del chisme. Sin duda sigue habiendo un periodismo de elevado nivel cualitativo, pero su impacto en la opinión pública ha retrocedido. La política como vocación es la que más ha acusado el golpe” (*Die Zeit*, 27.2.2003). El control remoto en poder del ciudadano demuestra ser el arma más poderosa contra aburridos y misioneros, pero también pone al espectador ante una cierta disyuntiva: en sus momentos más lúcidos se lamenta por la creciente espectacularización y falta de contenidos de la política, y simultáneamente deja de lado con precisión e instinto seguro, tal como demuestran todos los *ratings*, aquellas propuestas televisivas que prometen ser intelectualmente más exigentes. “Los destinatarios de la política –los ciudadanos– son un público difícil”, escriben Wilhelm Staudacher y Wolfram Brunner. Y agregan que “el pluralismo y la individualización potenciaron la diferencia entre los intereses individuales. Los partidos se quejan del nuevo mercado de electores, advierten sobre su creciente volatilidad. En la sociedad del tiempo libre los ciudadanos se vuelven escurridizos para la política comunicacional. La creciente fragmentación en el uso de los medios y el surgimiento de muchos pequeños públicos hace aún más difícil alcanzar la meta planteada”.

Criticar a la política por ajustarse a esta realidad y hasta reclamar un cambio de actitud significa ignorar la realidad de una moderna sociedad de medios. Sin duda, todo político, sea hombre o mujer, debe plantearse primero en qué entorno quiere verse reflejado él mismo y sus ideas –de paso admitamos que tiene un dominio mucho mayor sobre la publicidad directa que sobre los programas diseñados desde una redacción periodística en los que interviene como invitado–, pero siempre tendrá que buscar una forma de llegar a su público. Los contactos telefónicos, los *mailings* y una cantidad inmensa de visitas casa por casa completan el *mix* de campaña. Pero en cualquier caso nunca podrá dejar de lado los medios ni el uso de sus leyes funcionales. Y la mayor elección de canales informativos también beneficia en cierto modo a la política, como muestra el análisis de Barbara

Sichtermann respecto de la situación alemana: “Es necesario admitir que existe un achatamiento general del sistema informativo, pero también hay una mayor diferenciación de la escena mediática y sobre todo de la televisión. Junto con programas como Arte 2000 aparecieron periodistas como Sandra Maischberger, es decir, que mientras por un lado el factor humorístico desactiva los contenidos políticos, por el otro se realiza la serie programática en los canales dedicados exclusivamente a la información”. Incluso la orientación al entretenimiento podría tener, a juicio de Sichtermann, algo positivo: “En tiempos normales no está demás que los medios y los conductores periodísticos inyecten a la política una dosis de arte escénico, léase: adecuada iluminación, ritmo sofisticado, creciente suspenso y un lenguaje más aforístico”. En resumen, la receta del éxito está hecha de *high tech* y *high touch*, de la conjunción entre comunicación mediática y personalización.

El ciudadano parece saber con bastante exactitud qué puede esperar de cada uno de los medios. Los estudios más recientes en Estados Unidos dan cuenta de que Internet ha venido para quedarse como fuente de información. Un número creciente de votantes parece comparar específicamente las propuestas, baja programas o busca contactos directos con los candidatos. Si bien las tres cuartas partes de los encuestados manifiestan que la televisión fue el medio más importante para recabar informaciones sobre las elecciones, un 11 % menciona Internet y con tendencia alcista. Para la política, Internet presenta la ventaja de que le permite deshacerse de los filtros periodísticos y practicar una comunicación directa de los contenidos que desea transmitir. Por otra parte, la red es mucho más que un mero medio de información: se ha instalado como *la* plataforma de acción y comunicación de toda buena campaña, con elevado grado de interactividad y gran capacidad para movilizar voluntarios, *fundraising*, intercambio entre militantes, observación de los adversarios y muchas otras cosas más.

## II. Mayor esfuerzo, menor eficacia

Se atribuye a Henry Ford haber dicho que la mitad del presupuesto publicitario es plata tirada; el problema es saber cuál de las dos mitades. Actualmente, y según indican todos los trabajos de investigación realizados, la utilidad marginal, tanto de la publicidad comercial como política, parece ser

incluso menor. Cada vez son más las ofertas que compiten por la atención limitada del ciudadano. A este fenómeno se suma, al menos en Alemania, el hecho de que la gente siente aversión por la publicidad e intenta evadirla cada vez que puede. En buena parte ha contribuido a esta situación una publicidad que ignora por completo la inteligencia humana. Más recientemente, algunas agencias creativas intentan superar esta instancia presentando campañas que privilegian las tramas entretenidas o que siguen la lógica del formato de los *videoclips*. De todos modos, el intento de alcanzar una elevada probabilidad de contacto entre mensaje y lectores se constituye en un desafío considerable, especialmente para el *fundraising*. Cuando el propio presidente Bush señala que pretende reunir como mínimo 170 millones de dólares para financiar la campaña de su reelección, no menciona un número al azar. Según datos que obran en poder de los analistas electorales, los políticos estadounidenses destinan actualmente no menos de un tercio de su tiempo a recaudar fondos, una tendencia que, mal que nos pese, parece ser insoslayable.

Resumiendo, el creciente protagonismo de los programas de entretenimiento, la fragmentación de los públicos como consecuencia de la gran cantidad de canales y la especialización de las propuestas, así como la tendencia a ver en la televisión un “medio accesorio”, demandaron un proceso de adaptación, tanto por parte de los propios medios como de la política. Al respecto, Winfried Schulz, especialista en medios, señala que todos estos desarrollos contribuyen más a limitar que a fortalecer el poder de los medios. En efecto, el mencionado rol protagónico del entretenimiento y la fragmentación de los públicos limitan las posibilidades de llegar a grupos demográficos relativamente pequeños; la escasa calidad de los contactos no sólo dificulta la penetración de la publicidad, sino también de la política. Schulz constata que frente a una pérdida de poder de ciertos medios concretos se observa un creciente poder de los medios en general. Aquí se cierra nuevamente el círculo. La política no puede ignorar las leyes mediáticas, necesita conocer y respetar sus criterios de selección, evitando caer en el error de menospreciar la formación de imagen.

### III. Coincidencia entre forma y contenido

El mayor desafío que plantea la necesidad de fortalecer la democracia es el de reconciliar la forma con los contenidos de una adecuada comunicación política, a fin de lograr una mejor comprensión del proceso y evitar que continúe

propagándose el desencanto con la política ¿Cómo lograr una comunicación moderna y eficiente sin que sobrevenga la sospecha generalizada de que se intenta engañar al ciudadano exponiéndolo a “secretas seducciones”?

La política no sólo enfrenta un problema de comunicación. Los malos resultados económicos generan creciente irritación entre la población. Coincidimos con Ulrich Sarcinelli cuando analiza que pese a la competencia cada vez más dura por captar la atención pública, la eficiencia política y la credibilidad de los partidos democráticos no se miden, en definitiva, en función del “ruido mediático” que son capaces de generar, sino por su capacidad de transmitir una propuesta convincente a través de los medios y por fuera de los mismos. Profesionales de primera línea como Dick Morris admiten hoy que no es posible hacer campaña sin contenidos: “Se exagera la importancia de la imagen (...). La mayoría de los debates se ganan o se pierden en virtud de la conceptualidad y de los temas que se plantean en la confrontación y no por el carisma de los candidatos”, afirma en su libro *The New Price* quien durante muchos años fuera asesor de Clinton. En este contexto también hace referencia a un problema con el que luchan muchos de sus colegas y señala: “La principal dificultad de casi todos los consultores políticos es que no saben nada sobre *issues*. Se concentran exclusivamente en tácticas, publicidad y estrategias y saben poco acerca de la sustancia de la política pública. En consecuencia, su consejo tiende a ser estereotipado, impulsando el *issue* del día que ha funcionado en otra elección. A la hora de formular el tema de la campaña, recurren a los lugares comunes de siempre y rara vez tratan de aportar una fórmula novedosa o creativa. La mayoría de los consultores no arriesga a aventurarse más allá de los temas políticos de rutina, perdiéndose así las mejores oportunidades de captar votos”. Por otra parte, no está demostrado que una campaña de este tipo pueda ser implementada con ayuda de los medios clásicos. A pesar de los muchos programas periodísticos y debates, la televisión sigue la lógica de la competencia y elige la campaña misma y sus “protagonistas” como objeto de información, según revelan los análisis más recientes. Con todo, es cierto que el periodismo norteamericano y europeo parecen fijar acentos bien diferentes.

Claro que la imagen de la política y de los políticos también guarda relación con la escasa sensibilidad comunicativa que demuestran tener los noticieros centrales de la noche y los programas periodísticos y *talkshows*. Nada de todo eso cambia la necesidad de que la política deba ser ante todo creíble. Quienes la practican y transmiten tienen que dejar traslucir su

genuina convicción. Lo que no se vive en el seno de los partidos, difícilmente pueda comunicarse hacia afuera. Remitirse sólo a los imperativos resulta una opción tan falsa como es falsa una pretendida omnipotencia política, cada vez más alejada de la realidad. No parece desacertado aventurar que limitarse a hacer política de imagen pura, apostar a símbolos y escenificaciones, también tiene algo que ver con eso de que la política nacional y sus protagonistas han perdido el dominio sobre los acontecimientos, y que buscan compensar esa pérdida de poder apelando a más revuelo mediático. El problema sobreviene cuando la política se mide con la vara de la imagen que ella misma generó.

De cualquier modo, cuando se trata de credibilidad y autenticidad, los profesionales de la comunicación nunca podrán desplazar por completo a las huestes de militantes voluntarios, aun cuando en los últimos años el umbral de frustraciones de estos últimos estuvo expuesto a grandes pruebas. En Alemania, como en otras partes también, son los miles de afiliados y militantes los que en sus círculos de amistades, desde sus lugares de trabajo y en los *stands* de información de campaña, instalados en las innumerables zonas peatonales, responden por sus convicciones y llenan de vida el mensaje de partidos y candidatos. La política no puede prescindir de estas correas de transmisión. Una base que no comprende las decisiones tomadas por la dirigencia, no las aceptará, ni les brindará apoyo. En más de una oportunidad, la realidad ha demostrado que es falso creer que se puede vender todo con tal de hacerlo profesionalmente, como intentó hacernos creer el mito de los todopoderosos *spin doctors*. No deja de ser una buena noticia, a fin de cuentas, incluso para los profesionales de la comunicación política.

## RESUMEN

La imagen televisiva no es el único dato de la realidad que define las posibilidades electorales de los políticos. El concepto de "campaña permanente" está en boca de todos, lo importante es la velocidad, y no son raros los casos en los que los resultados de las encuestas definen la agenda y el *timing*. Los aparatos partidarios se sirven de expertos externos que ofrecen un *know how* muy específico. Son los mercenarios de la lucha política, que han demostrado sobradamente que los conocimientos obtenidos en las contiendas

electorales de EE.UU. y Europa ofrecen buenas posibilidades en el negocio de la exportación. Criticar la política por ajustarse a esta realidad, y hasta reclamar un cambio de actitud, significa ignorar la realidad de una moderna sociedad de medios. Sin duda, todo político debe plantearse primero en qué entorno quiere verse reflejado él mismo y sus ideas. Esto demanda un proceso de adaptación tanto por parte de los propios medios como de la política. El mayor desafío que plantea la necesidad de fortalecer la democracia es el de reconciliar la forma con los contenidos de una adecuada comunicación política, a fin de lograr una mejor comprensión del proceso y evitar que continúe propagándose el desencanto con la política ¿Cómo lograr una comunicación moderna y eficiente sin que sobrevenga la sospecha generalizada de que se intenta engañar al ciudadano exponiéndolo a "secretas seducciones"?

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año XX - N° 3 - Septiembre, 2003