



Curso:  
Narcotráfico y Seguridad Interior  
Dr. Norberto Emmerich

Diccionario de geopolítica de la seguridad  
Miguel Angel Barrios - Norberto Emmerich

# **Diccionario de Geopolítica de la Seguridad**

**Miguel Angel Barrios**

**Norberto Emmerich**

36.

## **Estado**

---

Max Weber definió al Estado como “la comunidad humana que en un territorio determinado reclama para sí con éxito el monopolio legítimo de la violencia”. Afloran en la definición los cuatro elementos constitutivos del Estado moderno: monopólico, territorial, coactivo y estable. Pueden mencionarse otros aspectos, como la comunidad humana o la legitimidad, pero la comunidad humana hace referencia a la nación y constituye un ingrediente débil de la definición mientras la legitimidad no es un elemento esencial del Estado, el cual puede existir sin ser legítimo, como los Estados totalitarios o autoritarios.

- Monopólico: se refiere al monopolio de la violencia, cuyo objetivo es constituir un centro de poder político único sobre un territorio determinado. Sólo un centro de poder hacia adentro, ningún otro poder desde afuera. Este monopolio constructor de soberanía es lo que justifica la existencia de la seguridad interior y de la defensa exterior.
- Territorial: este monopolio soberano de la violencia y del poder se ejerce en un territorio determinado, o sea concreto y específico, demarcado por fronteras que separan el interior del exterior. Dentro de esa frontera se establece un territorio social liso, que no admite diferencias (un centro de poder, una moneda, una religión, un idioma, una historia nacional, una educación).

- Coactivo: la violencia del Estado es el mecanismo de constitución del territorio que permite la nivelación al interior y la independencia al exterior. Es una violencia resultante de una victoria duradera tras la violencia originaria de la guerra civil. Esta victoria se da en un doble escenario: contra potencias extranjeras primero y contra sublevaciones interiores después. Las independencias latinoamericanas frente a los imperios europeos (independencia de España) fue sucedida por guerras civiles contra poderes interiores (unitarios y federales). El carácter coactivo obtenido por el vencedor (Buenos Aires) constituye al Estado (con mecanismos de cooptación) y trae paz, mediante la distinción entre lo justo y lo injusto, imposible de dilucidar en la etapa de guerra de todos contra todos.
- Estable: referido al concepto originario de “stato”. El estatus medieval se vinculaba con el poder del monarca (status regis) o con la situación del reino (status regni), consideraciones que luego pasan a concebirse como una concentración de poder separada y objetivada institucionalmente, lo que hoy conocemos como Estado. Ese Estado estable y pacificador se articula en términos de soberanía al interior y al exterior.

Estos cuatro elementos constitutivos del Estado también son característicos de las formas más elevadas de delito, el crimen organizado y el narcotráfico.

- Las “plazas” de narcotráfico o de narcomenudeo no se comparten. En el narcotráfico mexicano es habitual el establecimiento de acuerdos entre los grandes carteles, realizados en reuniones formales relatadas en los medios de comunicación. Esos acuerdos suelen referirse a la asunción de compromisos de no intromisión y reparto de zonas de influencia, una especie de política exterior y delimitación de fronteras. Este carácter se sostiene y reproduce en todos los niveles, desde el narcotráfico internacional al local y es más acentuado cuanto más reducido es el espacio territorial involucrado.
- El control del territorio es un requisito indispensable del funcionamiento del narcotráfico, sobretodo en el mercado de consumo, el más político de los mercados del narcotráfico. La venta de drogas, callejera o no, se desarrolla con un estricto control territorial, generalmente en acuerdo con las fuerzas policiales. La producción de cocaína en “cocinas” tiene un control territorial aún más estricto, como en la Villa 31 de Buenos Aires. El territorio y su control establecen fronteras, más claras en los ámbitos locales y barriales.

- La violencia, manifiesta o no, es un recurso siempre presente en todos los mercados del narcotráfico vinculados con droga, aunque menos presente en los mercados de narcotráfico vinculados con dinero o precursores químicos. Este carácter coactivo es un elemento definitorio del narcotráfico porque sin ese monopolio cuasilegítimo de la violencia en un territorio determinado puede haber comercio de drogas, pero no hay narcotráfico.
- El narcotráfico prefiere entornos estables y no violentos, dentro de los cuales establece y garantiza la existencia de áreas de estandarización del crimen, en acuerdo con las fuerzas policiales o de gobierno. El narcotráfico se desempeña mejor como negocio en entornos de menor violencia estatal y crecimiento económico. Cuando la violencia estatal se descarga en forma de “guerra contra el narcotráfico”, la amenaza sobre la sobrevivencia de las organizaciones obliga a la politización y la complejidad.

Esta estabilidad estatal del narcotráfico se expresa en rangos generalmente amplios de invisibilidad. Cuanto más se proclama la “evidencia” del narcotráfico como tráfico de drogas y menos como controlador territorial, mejor se oculta, se mimetiza con el ambiente, pasa inadvertido y extiende el horizonte de tiempo.

Estas cuatro características compartidas entre Estado y narcotráfico dan cuenta del acercamiento entre ambos procesos y actores, pero sobre todo definen al Estado y el territorio como los procesos y actores centrales de las problemáticas de seguridad:

La mayor o menor medida en que las problemáticas de seguridad reproduzcan dialécticamente las características de territorialidad (y en su interior las de violencia, monopolio y estabilidad) se manifestará en indicadores sobre el mayor o menor grado de estatalidad de cada problemática específica. Hacia el mejoramiento de la estatalidad de dichos indicadores se dirigirán las políticas públicas en geopolítica de la seguridad, buscando incidir sobre la reducción de la estatalidad del delito mediante el aumento de la estatalidad del Estado.

49.

## **Geopolítica de la seguridad**

---

La geopolítica de la seguridad se refiere a una visión en la que los problemas de seguridad son comprendidos territorialmente y las políticas públicas de seguridad se enfocan en la mejora de los indicadores de territorialidad del Estado.

Subdisciplinas tan especializadas como la geografía del delito, la geografía de la delincuencia o la geografía del crimen, ya estudian la violencia urbana desde el punto de vista territorial, siempre buscando una lógica situacional, pero no definiendo a la seguridad como una problemática territorial. No afirmamos repetitivamente que los delitos son territoriales, algo que ya es obvio, sino que la seguridad no se refiere a delitos sino a territorio.

Montoya-Arango dice que “la geopolítica es un discurso sobre las relaciones de poder y una práctica que intenta conducir las, es una constelación de ideas que se materializan en la manera concreta en que se organiza y jerarquiza el espacio” o también que “es el instrumento por el cual los poderosos crean y difunden una representación del mundo”, definiendo a la geopolítica como una estrategia de expansión y control territorial y afirmando la vinculación original de la geopolítica con los intereses de las grandes potencias. Si el imperialismo puede crear un mundo a su imagen y semejanza, una disciplina tan geográfica y territorial como la geopolítica fue tradicionalmente la expresión directa y útil de los intereses y necesidades de las potencias europeas.

Esta impronta impidió que los gobiernos sudamericanos progresistas del siglo XXI vieran alguna posibilidad innovadora en la utilización de una matriz geopolítica para la elaboración de políticas públicas que habían servido históricamente para la dominación imperialista, europea o americana. Se despreocuparon fuerte y gravemente de la importancia del territorio en la política y no utilizaron a su favor los recursos que podrían derivarse de una visión geopolítica alternativa de las problemáticas nacionales, entre ellas la seguridad.

Aquellos países que lograron definir inicialmente con mayor claridad sus imperativos geopolíticos quedaron en condiciones de construir, adoptar y legitimar políticas de Estado, comportamientos estratégicos que se heredan de un gobierno a otro y que alejan a las administraciones de los vaivenes propios de cada programa coyuntural.

En el estudio geopolítico de países como Estados Unidos, Rusia, India, China o Sudáfrica, es posible acceder a imperativos claros y categóricos, pasibles de ser expresados en forma ordenada y precisa. Argentina supo construir un modelo similar durante el auge del modelo agroexportador, en manos de una oligarquía terrateniente que expresó sus aspiraciones continentales mediante una política exterior audaz y prometedora, pretensiones que se basaban en recursos territoriales transformados en un agresivo programa de aspiraciones hegemónicas.

Pero tras el golpe militar de 1955 predominó una carrera desordenada por adoptar un modelo de inserción sumisa que se fue reproduciendo en las siguientes décadas.

Adicionalmente la geopolítica fue cambiando paulatinamente, incorporó la economía y comenzó a ser determinada también por el control de la producción de conocimiento, por el desarrollo tecnológico, por las identidades políticas, por los flujos financieros y por los conflictos étnicos. La consolidación de las fronteras, asunto prioritario en las políticas nacionales del siglo XIX, fue progresivamente desplazada como tema central de la agenda geopolítica por estos nuevos temas, más afines al proceso de globalización, con énfasis en el comercio, las finanzas y el mercado. Tal mutación fue consolidada a merced de una relativa pérdida de la identidad territorial del concepto de geopolítica, en beneficio de una interesada transnacionalización de las problemáticas.

La geopolítica contemporánea se enfoca cada vez más en la atenuación del caos, convirtiendo a la seguridad (y al carácter inespecífico con que se refiere a ella) en el sustento de sus discursos y praxis. Se origina la centralidad de la noción de nuevas amenazas, sobretudo el terrorismo y el narcotráfico, colocando a la seguridad como uno de los conceptos más elaborados y potentes del discurso geopolítico actual. La geopolítica de la seguridad global, supuesta idea rectora

de la sociedad contemporánea, percibe y define a los individuos como inseguros, precarios y carentes, dispuestos a ceder derechos y cargarse de obligaciones.

Geopolítica y seguridad se construyen como entidades muy cercanas y afines, conexión utilizada para fines de dominación global y nacional. La producción de temor es la llave de todo intento efectivo de poder, finalidad que todo proceso de securitización busca satisfacer rabiosamente. Por respeto o por temor, diría Maquiavelo.

Sin embargo, es menester mencionar que:

La seguridad de la que se habla es la seguridad del Estado, aunque el “argumento” que se utiliza sea la seguridad de los ciudadanos. La producción de “miedo” como componente esencial de la securitización busca el fortalecimiento de la capacidad estatal en detrimento de la capacidad ciudadana.

En esta visualización geopolítica de las problemáticas de seguridad se pierde casi totalmente el componente territorial, tradicionalmente ligado a la expansión y conquista imperialista. Ese carácter territorial expansivo, característico de una sociedad disciplinaria, da paso a una penetración biológica sutil, propia de una sociedad de control. No es la ignorancia o el desinterés lo que motiva la exclusión, sino una externalización de las problemáticas de seguridad, que quedan incluidas en una atmósfera transnacional. Si la conquista territorial europea cedió paso a la conquista comercial y financiera americana, el territorio pierde relevancia geopolítica.

Se da por supuesto que, si bien cambió la noción de geopolítica, el concepto de seguridad permanece todavía allí, claro, inmanente e inmóvil. Nuevamente hay una indefinición expresamente buscada, con la intención de ampliar acriticamente el abanico de criminalización. Se acumulan las conductas criminalizadas, pero no se modifica el concepto de seguridad.

Esta geopolítica determinada por la seguridad es externa e injerente. Borra de por sí toda frontera probablemente existente entre interior y exterior, entre seguridad y defensa, entre Estado y ciudadanía. Y al borrar las fronteras, legitima la intervención armada, argumentando que no se trata de salvar al Estado, sino de salvar al ciudadano. Caída la vieja sociedad disciplinaria las guerras de control ya no se hacen para defender al “señor”, se hacen en nombre de todos. En el caso argentino esto implica la paulatina devolución del poder de fuego a las Fuerzas Armadas, sabedores de que ellas sólo saben disciplinar internamente.

El dato determinante que nos preocupa es el carácter “evidente” que se le otorga al concepto de seguridad, como si su sola mención fuera suficiente para comprender de qué se trata. Nuestro objetivo es definir el ingrediente esencial-

mente territorial de la seguridad, no de sus problemáticas, lo cual supone desmerecer el carácter esencialmente criminal con que se aborda tradicionalmente. Al volver preponderante su oculto carácter territorial la hacemos plenamente geopolítica.

En síntesis: las problemáticas de seguridad no se definen por los delitos que se cometen sino por la territorialidad involucrada. Esa territorialidad incluye, además del propio suelo físico, espacios públicos, viviendas, acceso y transporte, vía pública. Los adolescentes siempre se refieren al espacio geográfico como un elemento articulador de su identidad y así integran en su espacio interior las calles, los parques y las plazas, los lugares donde pueden dar evidencias de organización, poder y fuerza. Los adolescentes son “con” otras personas “en” determinados territorios. Que los delitos se cometan, y tiendan a cometerse nuevamente, en un territorio, es un dato empírico; lo relevante es que el territorio defina los valores, percepciones, escenarios y comportamientos de los actores incluidos en él (habitantes) y relacionados con él (policía, autoridades).

---

## **Indicadores de estatalidad**

---

Leyes duras, presupuestos abundantes, gatillo fácil y cárceles llenas han empeorado los indicadores de seguridad en toda América Latina mientras los ciudadanos se perciben con toda razón crecientemente más inseguros.

El Estado es el principal actor de la seguridad en su doble rol de decisor político y de ofensor criminal, causa del problema y origen de la solución. Comparte con el delito las características definitorias de ambos universos: territorialidad, monopolio, coacción y estabilidad. La geopolítica de la seguridad impulsa el mejoramiento de los indicadores de estatalidad del Estado a fin de disminuir la incidencia de los indicadores de estatalidad del delito.

El Estado no es homogéneo ni estático, está mutando constantemente y asiste a las subas y bajas de poder en sus distintas áreas en virtud de los resultados coyunturales de las disputas interhegemónicas establecidas en su seno. Esas diferencias de nivel permiten hablar de grados o indicadores de estatalidad a la hora de estudiar el comportamiento social del Estado.

El concepto de estatalidad no significa más presencia del Estado, sino más Estado dentro del Estado; es la recuperación del carácter democrático, humanista y garantista del Estado. En términos de seguridad es la revocatoria de la violencia, la impunidad y los pactos delegativos.

Entendiendo que la seguridad es una problemática siempre de carácter local, los indicadores de estatalidad territorial se refieren a la iluminación de las calles en los barrios, el transporte público en cantidad y calidad, la existencia de buenos accesos, el control y visibilidad de los espacios vacíos (baldíos), centros deportivos, actividades recreativas, vida comercial nocturna, la ampliación del espacio público, la extensión del horario ciudadano y la democratización – ocupación del territorio barrial.

La conexión del barrio o colonia con el resto de la ciudad tiene una centralidad geopolítica que debe alejarse de los intereses comerciales de *shoppings* y megamercados para volcarse a una geopolítica de la seguridad. No debe haber barreras físicas (autopistas, vías férreas, ríos) que aislen o fragmenten los núcleos poblacionales, los desafíos geopolíticos que puedan existir deben ser resueltos, evitar que los formatos de las construcciones configuren espacios vacíos o cerrazones urbanas. A nivel de una geopolítica nacional de la seguridad, el ferrocarril es un constructor de pueblos, un integrador geográfico de regiones y un garante de interconexión humana que debe recuperarse.

Los indicadores relacionados con el carácter monopólico del Estado se refieren a la calidad de la provisión de servicios que deben considerarse como bienes públicos (agua, electricidad, gas, televisión, internet). También están implicadas la salud pública, la existencia de oficinas de gobierno en los barrios, escuelas, Iglesias, talleres. Los incentivos para la presencia de ONGs en los barrios son contrarios a la elevación del carácter monopólico del Estado porque señalan su ausencia por delegación de poder, como una tercerización de sus obligaciones.

Dentro del mejoramiento de los indicadores de estatalidad en el aspecto monopólico del Estado es esencial poner fin al doble pacto delegativo de la policía, el gobierno y el crimen organizado retomando el control político de la seguridad.

La estatalidad de la coerción o violencia se manifiesta en los indicadores relacionados con la existencia de una policía de proximidad para el control de la violencia interpersonal, propender a la resolución pacífica de conflictos, una cultura de la convivencia y el autocontrol, una cultura de paz, el fomento a la transparencia y el fin de la corrupción, el acceso ciudadano a la libertad de información, la eliminación de los edictos policiales. El rol policial en los barrios se manifiesta en el patrullaje permanente, la presencia pasiva, la implementación de lugares seguros, con la intención de asegurar el control territorial y la legitimación de la ocupación del espacio público.

Por último, la estabilidad geopolítica se expresa en políticas de visibilización del Estado, mediante la promoción de liderazgos locales participativos, el empoderamiento de las organizaciones civiles mediante la participación en asuntos

comunitarios, el abordaje científico de las problemáticas criminales locales, el fomento a la educación y formación policial con el objetivo de establecer estrategias de descriminalización. Es vital el fortalecimiento de la comunicación positiva en seguridad y la formación de periodistas especializados en seguridad.

La descriminalización trabaja sobre la hipótesis de la existencia de delitos que no son delitos, hacia una despenalización de la vida social mediante la comprensión de las disparidades geopolíticas que definen a la sociedad contemporánea. Los perfiles criminales están cargados de falsas premisas, prejuicios y mecanismos de control que definen a la familia y la escuela como instituciones nucleares constructoras de formatos preconcebidos de normalidad. Los perfiles deben elaborarse con una base científica que descarte la sospecha étnica, de clase, migratoria o ideológica.

---

72.

## **Narcotráfico**

---

El narcotráfico no es solo ni exclusivamente un problema de seguridad, sino sobre todo un problema político. Siendo, especialmente en su mercado de consumo, esencialmente territorial, disputa con el Estado nacional uno de los elementos definitorios del Estado y la política: la territorialidad. En consecuencia, toda política que intente resolver el problema del narcotráfico deberá elaborar políticas de recuperación y ocupación del territorio. Esa ocupación del territorio no involucra, en primera instancia, ninguna fuerza policial ni militar. Si el narcotráfico se comporta como el Estado, es deber del Estado “despolitizar” al narcotráfico indicándole que el territorio no le pertenece. La aplicación de una política anclada en esta concepción hará que el narcotráfico vuelva a convertirse solo en una actividad económica, en un territorio público donde la única ley es la ley del Estado.

El narcotráfico tiende a convertirse en actor político, no solo en acumulador económico. Los delitos comunes, por más violentos y crecientes que sean, no representan una amenaza política para el Estado nacional. El narcotráfico, en cambio, convierte a los narcotraficantes en un sector social que se desprende de los segmentos ilegales del proceso y se convierte en parte de la economía nacional. Por tanto, el narcotráfico da “sentido” al conjunto de los crímenes cometidos en una ciudad y coopta la agenda de seguridad. Esto implica una fuerte victoria simbólica del narcotráfico, que logra que incluso los crímenes cometidos en cir-

cunstances totalmente ajenas a él, se cometan en virtud del narcotráfico porque todos los litigios tienden a resolverse “como si fuera” el narcotráfico. El decisor político debe saber esto para no caer en la trampa monoexplicativa del alza en los índices de homicidio.

El narcotráfico no tiene solo orígenes sociales nacionales, sino que también es consecuencia de procesos globales. No se origina solo por la pobreza, la marginalidad o la desigualdad, como podría suceder en el caso de los delitos predatorios comunes, sino que es parte de un proceso de acumulación mundial de capital. A nivel interno aprovechará todas las dimensiones del sitio nacional, tanto la desigualdad social como la concentración de capital. Por tanto, encontraremos al narcotráfico en los barrios pobres de las ciudades, donde las fuerzas policiales concentrarán su accionar represivo, y en las altas esferas del circuito financiero, donde las autoridades de Gobierno realizan sus negocios.

El narcotráfico tiene la capacidad de convertirse en organizador del universo criminal. El aumento cuantitativo de los indicadores de delitos cede lugar a una transformación cualitativa, una presión sobre las fuerzas de seguridad que se “agrega” sobre las tradiciones delictivas con las que estaban asociadas (juego clandestino, piratería del asfalto, desarmaderos de autos, prostitución) e incorpora una “novedosa” dimensión primitiva de acumulación de capital. Este “agregado” no es cuantitativo, no es una actividad más que se suma a otras preexistentes. Por su carácter monopólico, coactivo, territorial y estable, el narcotráfico centralizará y coordinará el resto de las actividades.

Quien dirige el narcotráfico en un territorio, tiende a dirigir todas las actividades delictivas.

El narcotráfico implica un congelamiento de la política de seguridad. Cuando la seguridad entra a formar parte de las políticas públicas, sumándose a los temas que ya estaban allí desde antes, como salud, educación, trabajo, etc., entra en crisis el tratamiento tradicional burocrático del delito porque el circuito ley-policía-justicia-prisión resulta inadecuado para frenar el ascenso del delito. Aunque la política apele a la excepción y adopte mecanismos decisionistas, el narcotráfico superará estos frenos porque manifiesta un comportamiento criminal poco visible.

Las fuerzas de seguridad enfrentan y acceden a los últimos eslabones del narcotráfico, los más emparentados con el control territorial y los crímenes predatorios. Es entonces cuando el narcotráfico se aleja rápidamente de las drogas y adopta un perfil más político, porque las políticas represivas, sean empíricas o estratégicas, obligan a una politización del narcotráfico.

El narcotráfico es confundido con las drogas, como si ambas cosas fueran lo mismo. Es así que se aplican políticas punitivas contra simples consumidores, saturando el sistema con hechos de flagrancia, mientras los Gobiernos y las autoridades policiales se desentienden de los narcotraficantes importantes solo porque no tratan físicamente con drogas. El narcotráfico es un problema típico de crimen organizado, vinculado con corrupción del Estado y sus instituciones. Las drogas son un problema de salud pública, de marginación social, de exclusión y de desigualdad de ingresos. Mientras el narcotráfico cuestiona al Estado, las drogas cuestionan a la sociedad. Hay fuertes y específicas vinculaciones entre narcotráfico y drogas, sobre todo en el mercado de consumo, en virtud de los pactos de vasallaje entre proveedores y consumidores, pero debe prestarse especial atención a la diferencia entre ambos universos.

---