

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)NORBERTO EMMERICH<sup>1</sup>

FECHA DE RECEPCIÓN: 20 DE JULIO DE 2021

FECHA DE ACEPTACIÓN: 23 DE AGOSTO DE 2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.20983/reij.2022.2.3>

## ESTADO Y ESTATALIDAD: UN PARADIGMA GEOPOLÍTICO PARA LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD

State and statality: A geopolitical paradigm for security studies

### Resumen

El trabajo aborda la problemática de la seguridad desde el punto de vista estatal, lo que enfatiza una concepción de la misma como un formato de análisis asimilable al del Estado y sus atributos. Apelaré a la revisión de la literatura sobre la formación histórica del Estado para resolver la hipótesis sobre si las características históricas fundacionales del Estado moderno, se están trasladando a las características de desarrollo de las organizaciones delictivas contemporáneas. El escrito refleja un trabajo de investigación de varios años y con varias publicaciones antecedentes. El estudio de las problemáticas de seguridad exige una investigación previa de los orígenes históricos del Estado, porque para comprender al delito hay que comprender, primero, al Estado. Con base en la hipótesis principal sobre las características fundacionales del Estado, los atributos de territorio, monopolio, violencia, legitimidad y estabilidad, que son mencionados en la definición weberiana de Estado y que se construyeron históricamente a partir del siglo XVI, pueden verificarse en las organizaciones delictivas contemporáneas, sobre todo en el narcotráfico. Las organizaciones delictivas buscan el monopolio, utilizan la fuerza, ocupan un territorio, buscan legitimidad y tratan de perdurar. Al cumplimentar estos atributos adquieren mayor o menor estatalidad, una cualidad dinámica y medible que es de utilidad para el diseño de políticas públicas de seguridad. Los atributos mencionados, componentes de la noción de estatalidad y descriptores de la noción de Estado, son pasibles de convertirse en indicadores y medirse para estudiar geopolíticamente las problemáticas concretas de seguridad.

**Palabras clave:** Estado; estatalidad; geopolítica; territorialidad; territorio.

### Abstract

This paper seeks to expose the approach to security problems from the State point of view, which emphasizes a conception of security as an analysis format assimilable of the State and its attributes. It will appeal to the review of the literature on the historical formation of the State to resolve the hypothesis about whether the foundational historical characteristics of the modern State are being transferred to the develop-

<sup>1</sup> Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas, Argentina; norberto.emmerich@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7903-3283.

# ESTADO Y ESTATALIDAD:

UN PARADIGMA GEOPOLÍTICO PARA LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD

ment characteristics of contemporary criminal organizations. The writing reflects a research work of several years and with several antecedent publications. The study of security problems requires a prior study of the historical origins of the State, because in order to understand crime one must first understand the State. Based on the main hypothesis about the foundational characteristics of the State, the attributes of territory, monopoly, violence, legitimacy, and stability that are mentioned in the Weberian definition of the State and were historically constructed from the 16th century can be verified in contemporary criminal organizations, especially in drug trafficking. Criminal organizations seek a monopoly, use force, occupy territory, seek legitimacy, and try to survive. By completing these attributes, they acquire greater or less statehood, a dynamic and measurable quality that is useful for the design of public security policies. The aforementioned attributes, components of the notion of statehood and descriptors of the notion of State, are capable of becoming indicators and measured to study specific security problems geopolitically.

*Keywords:* geopolitics; State; statehood; territory; territoriality.

## Introducción

**E**n la década de los noventa del siglo pasado la literatura sobre el tema del “Estado fallido” fue muy abundante. El concepto de *failed State* tenía buenos argumentos: se refería a un Estado cuya principal característica era la debilidad y, en virtud de ella, se convertía en la causa principal y común de las inestabilidades políticas locales regionales.

El concepto permitía entender la situación de barrios enteros de las ciudades y vastas regiones del campo que escapaban del orden público y que solo recibían atención del Estado cuando este adoptaba una forma criminal (escuadrones de la muerte, secuestros). Además, el déficit de atención de los servicios públicos más elementales no estaba asegurado, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable o la salud pública. En esos contextos

tan habituales en los países latinoamericanos el Estado en la realidad dejaba de existir y experimentaba un deterioro de su legitimidad. El desvanecimiento de su presencia abría la puerta para la aparición de contrapoderes, que mezclaban en partes casi iguales la acción criminal y la reivindicación política.

Con base en los diversos análisis y afirmaciones sobre el Estado fallido algunos autores afirman desde comienzos de siglo la tesis de que “el Estado está de regreso” (Spanger, 2001), rescatando definiciones valorativas del Estado moderno, ya que definir al Estado fallido como una amenaza al sistema internacional y poner de relieve las debilidades que lo envuelven implica valorar al Estado soberano tradicional. Sorensen (2001) dice que hablar sobre el Estado fallido presupone la existencia de un Estado, que, a su vez, implica (formal y jurídicamente) soberanía, condición básica y necesaria, inclusive, del Estado fallido.

Toda soberanía crea una unidad sociopolítica con cierta dosis de autonomía, de aislamiento del exterior, de separación entre lo propio y lo extraño, y una definición netamente política de enemigo. Sin ese aislamiento no sería posible realizar una clara distinción entre el “interior” y el “exterior”, uno de los elementos constitutivos del Estado moderno.

El Estado fallido es un fenómeno interno condicionado por la existencia de una zona con autoridad política autónoma no

sujeta formalmente al control externo, por más amenazada e inefectiva que dicha soberanía aparezca o se ejerza.

Externamente se pueden influenciar los procesos del Estado fallido en distintas formas, pero “sin una unidad sociopolítica con autoridad autónoma política y legal, es decir soberana, no habrá posibilidades de Estado fallido” (Sorensen, 2001). Los autores se refieren a la necesidad de la existencia previa de una entidad diferenciada, que sea sede de poder y que goce de una autonomía, al menos, formalmente reconocida por la comunidad internacional. Sin esos datos, aunque el Estado pueda ser calificado de fallido, resulta más importante el rescate de su propia existencia más que su condena a la extinción, un resultado que parece desprenderse como conclusión final del concepto de Estado fallido.

Por su lado, Christopher Clapham afirma que “la mitología de la estatalidad fue fuertemente erosionada” en el sentido de que los Estados débiles han sufrido una “pérdida real de soberanía”. Esta pérdida, en combinación con la sustancial debilidad de esos Estados, significa que (por ejemplo) África “no está dividida entre entidades que sí cuentan y otras que no cuentan como Estados, sino que implica una estructura de poder que, más allá de la designación formal, disfrutan de mayores o menores grados de estatalidad” (Sorensen, 2001).

Estos autores apoyan una visión del Estado fallido, donde, contra toda suposición, la soberanía del Estado persiste y, en consecuencia, la retirada del Estado nación, tan pregonada en los años noventa, debería ser revisitada. Para Sorensen (2001), apoyándose en Clapham, el “failure” debería definirse por indicadores de mayor o menor “estatalidad”, no con base en la categoría extrema de “fallido”. En su concepción un Estado fallido no es un Estado que deja de existir, sino que es un Estado con menor índice de estatalidad, en una situación donde ningún Estado es ‘completamente’ autónomo y estable ni tampoco completamente débil e inexistente. Si ningún Estado vive permanentemente en una amenaza permanente de todo o nada, un análisis científico y constructivo debería aportar una visión de estatalidad en diversas áreas de la vida social donde se visualicen los focos problemáticos y su impacto.

En la visión tradicional del Consenso de Washington, se impulsa una reforma del Estado con preeminencia económica, que termina desembocando en algunos casos de Estados fallidos, provocando deficiencias de seguridad doméstica denominadas de diversa manera por los especialistas (espacios vacíos, áreas sin ley, zonas rojas, etcétera).

En la visión de Spanger (2000) y Sorensen (2001), el Estado fallido, incluso en sus expresiones más extremas, sigue conteniendo aún porcentajes de estatalidad

determinables, que inducen a una profunda reforma del Estado que tenga el objetivo de recuperar porcentajes superiores y mejorar la efectividad y calidad de la democracia y del gobierno. Es un camino inverso al tradicional, que intenta llevar a los Estados periféricos o débiles a una situación de Estados con una estatalidad superior en vez de invadirlos para destruir la “peligrosidad” que cargan y volverlos “aceptables” para la comunidad internacional. La reforma del Estado, y dentro de ella el diseño de políticas públicas de seguridad eficientes, eficaces y efectivas, buscaría incrementar su presencia en la vida social, compartir recursos, expandir la cooperación, desarrollar capacidades democráticas y fortalecer las instituciones.

A partir de esta importancia fundacional del Estado moderno y del concomitante reconocimiento de los problemas “fallidos” que este Estado porta en el presente, la premisa fundamental que se plantea en el trabajo como consigna general de toda la argumentación, es que “para comprender las problemáticas de seguridad hay que estudiar al Estado”.

El Estado capitalista actual nació como una organización criminal que legalizó, paulatinamente y en el transcurso de varios siglos, las rutinas de acumulación que llevaba adelante la burguesía naciente. En el siglo XVI las unidades políticas del occidente europeo guerreaban constantemente entre sí y hacían de la violencia

una lógica comunicativa (Ramos, 1995). En ese estado de guerra civil era imposible distinguir lo justo de lo injusto y, por eso, el calificativo de “criminal”, repitiendo la argumentación de Maquiavelo, quien sostiene que la moral y el derecho son resultado de una victoria duradera. Los hombres desconocen la moral en la lucha por la victoria y el único modo de detener esa guerra incesante, es el predominio militar estable de uno de los bandos, una victoria duradera (Singer, 2000).

Es importante para la población que uno de ellos gane y consiga mantenerse en el poder, porque cuando la lucha entre los partidos es preestatal —o sea, cuando no hay un poder común entre ellos— no hay razón moral que legitime la victoria de una facción sobre otra, porque no hay reglas comunes para juzgar lo cierto y lo equivocado. En esta visión originaria, el derecho es resultado del poder obtenido tras la victoria duradera. Ese poder permitirá distinguir lo justo de lo injusto y crear un Estado. Desde nuestro punto de vista este proceso de formación histórica del Estado, se refleja actualmente en el comportamiento estatalizado del narcotráfico en su punto más elevado de desarrollo.

Retomando, de alguna manera, la idea de Charles Tilly (1999) de que el Estado capitalista se conformó históricamente como una organización que extorsionaba a su población a cambio de protección y seguridad, para plantear que la ética capitalista

del Estado, de ganancias y beneficios individuales, su inherente estructura criminal y sus procesos de cooptación violenta, son emulados por el narcotráfico, que replica el mismo juego de extorsión y protección estatal, pero al servicio tanto de los empresarios como del Estado nacional.

Los problemas de seguridad, el crimen organizado en primer lugar, no son solo ni exclusivamente un problema de seguridad, sino sobre todo un problema político. Las problemáticas de seguridad implican desafíos y una disputa con el Estado nacional en uno de los elementos definitorios del Estado y la política: la territorialidad. La disputa por el territorio no es la única que lleva adelante el narcotráfico, ya que el proceso de estatalización en el que se encuentra inmerso implica su injerencia en áreas diversas, pero la disputa territorial es la más sensible, porque da paso y permite el resto de las injerencias.

En consecuencia, toda política que intente establecer políticas públicas de seguridad deberá elaborar políticas democráticas de recuperación y ocupación del territorio, un concepto que a la hora de reducirlo a consignas operativas se refiere al diseño de políticas públicas de uso del espacio público. Esa ocupación del territorio no involucra, en primera instancia, ninguna fuerza policial ni militar. Si el delito se comporta como el Estado es deber de este “despolitizar” al delito, indicándole mediante la utilización de *todas* las herra-

mientas de *todo* el poder que el territorio no le pertenece y que cualquier ejercicio ilegal de territorialidad será reprimido. La aplicación de una política anclada en esta concepción hará que el crimen y el delito vuelvan a convertirse en lo que fueron inicialmente: una actividad económica en un territorio público donde la única ley es la ley del Estado.

Algunos países han comenzado su proceso de transformación de la violencia originaria, que menciona Tilly (1999), en violencia legítima del Estado en diferentes periodos de la evolución histórica. Esta diferencia de ritmo en el tiempo histórico promovió visiones teleológicas, indicando que el delito se mueve en el margen externo de la legalidad burguesa. Muy por el contrario afirmamos que las distintas variantes del delito, y con mayor razón el crimen organizado y el narcotráfico, se desenvuelven en el corazón mismo del sistema capitalista, que no se puede entender cabalmente sin enfocar la atención en el amplio margen de creación de riqueza que le aporta su matriz criminal. Porque si el origen criminal es parte constitutiva de los orígenes del Estado moderno en el siglo XVI, parte de ese caudal significativo de criminalidad todavía sigue latiendo en el corazón del sistema en la actualidad.

Por su naturaleza política el delito tiende a ser territorial, monopólico, estable, legítimo y coactivo, dependiendo del nivel de escala de la actividad delictiva de que se

trate: desde el delito común en la base hasta el narcotráfico en la cumbre, o sea, que imita el comportamiento estatal por necesidad, no por elección. Esto supone afirmar como primera consecuencia de interés que la violencia no siempre está presente en el acontecer delictivo, incluso cuando se trate del crimen organizado y el narcotráfico.

Cuanto más político es el comportamiento criminal habrá menos violencia aparente, porque se logró estabilizar un determinado grado de control territorial. Recordemos que la politicidad se define y se refiere a la soberanía y la capacidad de control desde un locus de poder. Y cuando el mercado esté más disputado habrá más crímenes predatorios llegando hasta la espectacularización del crimen homicida y los feminicidios. Una ciudad donde los delitos violentos aumentan en escalada está experimentando una “guerra”, lo que implica organizaciones con cierto grado de debilidad e inestabilidad, características no propias de un “*stato*” fuerte.

Cuando se aplican políticas de militarización estas incrementan el comportamiento prepolítico del delito, incentivando la lucha por el control territorial entre las distintas facciones e ingresando en una escalada que transformará a los grupos dispersos en grupos más organizados, buscando apoyos y militarizándose crecientemente en virtud de la propia lógica política de la violencia.



Por su parte, las políticas delegativas de gerenciamiento policial del delito que derivan la responsabilidad de la política de seguridad en las fuerzas de seguridad (primer pacto) y luego en las organizaciones criminales más fuertes del lugar (segundo pacto) suelen ser efectivas hasta cierto límite, el cual es rebasado cada vez más frecuentemente por la magnitud de la crisis social y sus grados de desigualdad y pobreza. Los indicadores de crisis arrojan cantidades crecientes de población adolescente y juvenil en los brazos del crimen organizado. Dado que la necesidad de mano de obra es perenne en estas organizaciones criminales, siempre hay posibilidades de incorporación a los procesos de extracción ilegal de la renta nacional.

En virtud de estos argumentos es importante un análisis político del narcotráfico, no solo y apenas una investigación exclusivamente criminal.

En virtud de que nuestra hipótesis principal es que el narcotráfico tiene un comportamiento político con fines estatalizadores, es necesario hacer un “rastreo” conceptual de la formación histórica del Estado para comprender cómo se estataliza el narcotráfico.

La idea de “comportamiento político con fines estatalizadores” significa que el quíntuple comportamiento “territorial, monopólico, estable, legítimo y coactivo” (comportamiento político) tiene la finalidad de obtener con éxito, en un territorio

determinado, el monopolio cuasilegítimo de la violencia, emulando en sus características y atributos la finalidad estatal.

En los siglos XVI y XVII el poder estatal tenía dificultades para consagrar la soberanía como voluntad del príncipe, que era más compartida o contestada que sumisamente aceptada (Krasner, 2001). Durante un prolongado periodo histórico el nuevo Estado y la nueva soberanía “eran más pretensiones doctrinales que realidades políticas” (Ramos, 1995: 41).

Y las dificultades eran de dos órdenes: era necesario el “cierre de espacios como principio de estructuración” (Maravall, 1972: 94) y la “separación de lo exterior y lo interior” a través de una frontera (Ramos, 1995: 42). El cierre de espacios que asegura la soberanía del Estado, es liberación frente al poder de otros y unificación interna del propio poder (Bobbio, 1992: 71).

En estas primeras etapas de la formación del Estado, la soberanía se hubo de establecer doblemente, hacia el interior y hacia el exterior de la frontera trazada, en el marco de otras soberanías competitivas. La lógica de comunicación de esta construcción fue la violencia: los Estados soberanos se construyeron comunicándose violentamente, blandiendo la doble espada de la guerra externa y la pacificación interna que permitió paulatinamente el establecimiento de fronteras seguras y estables.

Nació un sistema de fronteras que se utilizó para separar lo propio de lo extraño

en busca de un reconocimiento para sí que nunca se concedía definitivamente al otro mediante un sistema reglado que nunca llegaba al clímax de la victoria o derrota definitivas, pues el enemigo de hoy sería el aliado de mañana, tratando de lograr un equilibrio que hiciera imposible la aparición de cualquier hegemonía.

Por mucho tiempo la distinción entre interno y externo fue frágil; los conflictos civiles internos rápidamente se convertían en guerras entre Estados o entre entidades estatales.

En consecuencia, la soberanía estatal necesita de la formación de fronteras en torno a las cuales los nuevos Estados establecen una lógica comunicativa de violencia, tanto hacia el interior como al exterior. Esta soberanía ha sido concebida en términos de un territorio y de la relación de dicho territorio con su exterior.

Los territorios dentro del territorio, que configuran la especificidad del delito contemporáneo, siguen el mismo proceso de lógica comunicativa de la violencia y búsqueda del trazado de una frontera clara. Cuando en ocasiones se habla de feudalización o medievalización, se hace referencia a los procesos en los que el delito fragmenta territorios nacionales, creando identificaciones urbanas más pequeñas pero más fuertes. Llamativamente esta terminología es propia de los estudios sobre nacionalismo o migración, aunque solo el crimen y el delito enarbolan una lógica

comunicativa de la violencia para obtener esa identificación. Su lógica estatal supera toda otra lógica cultural o nacional.

### **Geopolítica, territorio y territorialidad**

Afirmamos que no se puede analizar y estudiar la dinámica del delito separado de la territorialidad. La definición de delito se puede convertir en teórica cuando se analiza divorciado del Estado... Y aquí lo central consiste en abordar la implementación de políticas desde un enfoque geopolítico, es decir, desde el vínculo o disociación del crimen organizado con el espacio territorial. En consecuencia, la seguridad es una problemática vinculada estrechamente al territorio y al Estado, es decir, que se trata de una problemática geopolítica.

La geopolítica siempre estuvo ligada a la seguridad del Estado, pero ha ampliado sus dimensiones en las últimas décadas para abarcar los más diversos temas dentro de un campo de estudio cuyos objetos se diversifican crecientemente, incluso, a costa de la pérdida de pertinencia y especificidad (Miyamoto, 2014: 11). Entre esos nuevos objetos de estudio no se incluye, hasta el momento, la seguridad en virtud de que, a primera vista, no se percibe el carácter territorial de la seguridad (aunque sí el carácter territorial de los delitos), un requisito indispensable para que un tema pueda ser considerado geopolíticamente. En consecuencia, es menester una redefi-



nición de la seguridad a fin de comprender su intrínseca matriz geopolítica.

Esto significa 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. 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.

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 esencialmente 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, que 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, lugares donde pueden dar evidencias de organización, poder y fuerza. Los ado-

lescentes 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 define los valores, percepciones, escenarios y comportamientos de los actores incluidos en él (habitantes) y relacionados con él (policía, autoridades).

El territorio es el espacio determinado de ejercicio del poder del Estado y el contenedor y configurador de las relaciones sociales de un Estado; una definición relacionada con las clásicas relaciones verticales de poder.

En términos más amplios y contemporáneos, aunque cargado de un cierto aire esencialista y difuso, el concepto de territorialidad se refiere a la cualidad de ser del territorio concebida como la dimensión simbólica del territorio, que, sin embargo, es muy útil para la geopolítica de la seguridad, porque permite trabajar sobre percepciones. Algunos autores enfatizan aspectos más reales y concretos en los cuales la territorialidad es una cuestión de acceso a un área y sus recursos. En ambos casos (simbólico y concreto) la territorialidad habla de la relación entre un territorio y los sujetos que lo habitan, ya que el territorio satisface la necesidad de identificarse con el espacio que se habita; permite surgir la conciencia de participación en la construcción del territorio. Estas cualidades constituyentes otorgan al territorio un

fuerte carácter edificador de las personas y de las comunidades humanas. El control territorial, entendido como significativo y constituyente de la comunidad y las personas, cobra una dimensión superior para la elaboración de políticas públicas en geopolítica de la seguridad, que deben ser cuidadosas, pautadas e institucionalizadas. Si el territorio es significativo, la noción de “delito” está ausente y la actividad realizada (por ejemplo, manufactura de droga) es solo pertenencia territorial. Una invasión (militar o policial) armada sobre un territorio criminalizado (por desconocer el carácter constituyente del territorio) puede ser muy legal, pero no es legítima.

Sin embargo, mientras unos se refieren a la construcción social del espacio (desde abajo) otros hablan de la dominación impuesta por el Estado y sus instituciones (desde arriba), dicotomía que en el plano de la praxis política se expresa en la contradicción entre las concepciones del territorio como hegemonía de poder y como espacio socialmente construido mediante las cuales la formación territorial del Estado atraviesa por procesos ascendentes y descendentes de desterritorialización y reterritorialización.

La territorialidad de las comunidades humanas choca con la territorialidad hegemónica impulsada por el Estado mediante su intento (exitoso) de control del espacio. Toda territorialidad tiene un fuerte componente agresivo, a pesar de la im-

pronta desterritorializada que pretende imponer la globalización. El rescate de lo local está a la orden del día, dando cuenta de una victoria de la reterritorialización desde abajo. Este retorno del territorio al centro de la política requiere una intervención expresa del Estado para gestionar y regular el territorio.

Este territorio “retornado” es esencialmente desigual, recipiente y productor de desigualdades, esencialmente inseguro. La reclamada “conducción territorial”, en caso de lograrse, puede fortalecer las obsoletas y carcomidas estructuras espaciales de desigualdad/inseguridad existentes o modificarlas por otras nuevas. Puede decirse que el territorio es el lugar donde se desarrolla la actividad delictiva y donde debería darse la intervención social. Pero si sostenemos que en el territorio no “está” el problema, sino que el territorio “es” el problema, este debería ser el destinatario de la intervención social, no simplemente el lugar donde se implementa.

El control territorial (al que se define como criminal desde la visión unificadora y total del Estado y su legislación penal) está compuesto por singularidades específicas que hacen que las personas insertas en él y definidas por él no perciban del mismo modo y con la misma profundidad la ilegalidad de sus conductas. Al mismo tiempo, en dicho territorio y merced a dicho control, se producen otras jerarquías, otros modos de resolución de conflictos y

otras formas de relacionamiento social. En sociedades contemporáneas que son conflictivas y no homogéneas, otros valores y otras culturas se producen y reproducen. La ley no tiene validez universal, aunque los tribunales digan lo contrario. Ya que no todos son iguales ante la ley, tampoco la ley es igual para todos.

Las políticas territoriales de los distintos países latinoamericanos, cargadas de desinterés, desinversión y exclusión geográfica, se concatenan con políticas de seguridad cargadas de ilegalidad, gerenciamiento (militar o policial) y securitización. Si el territorio es esencialmente inseguro, es porque así ha sido diseñado por el Estado mediante la adopción de políticas del más amplio espectro (internacional, económico, social, cultural, geográfico, urbanístico, comunicacional). Las periferias urbanas son, primero, diseñadas (por acción u omisión) territorialmente, para luego ser definidas criminalmente. Se cometen o no delitos, la tasa delictiva crecerá, porque solo allí se verán y se buscarán los delitos y los delincuentes.

Esta conexión criminalizadora entre política y territorio debe ser revisitada, ya que

al ser la política y el territorio temas interdisciplinarios, parece que se requiere entonces aventurarse en la búsqueda de nuevos enfoques teóricos derivados de una cuidadosa observación del mundo real y no así en un conjunto de supues-

tos, cuyas lógicas se sostienen mientras tengan abiertos los libros de texto. (Riojas, 2015: 205)

Esta “observación del mundo real” da cuenta de profundos cambios en el Estado, el territorio y la seguridad con la aparición de lógicas, al mismo tiempo, superpuestas y contradictorias.

### **Cambios en la territorialidad**

El territorio es apropiado por una determinada relación social que lo produce y lo mantiene en virtud de una forma específica de poder; un espacio que es territorializado por los actores sociales y que se articula a partir de las dinámicas y relaciones de la política y de lo político.

Si el territorio se produce en virtud de una “determinada relación social” y se articula a partir de dinámicas políticas (de poder), un cambio de dichos componentes (relación social, poder) implicaría una nueva territorialidad, ya que el territorio siempre es un resultado histórico de ejercicios de poder y no hay territorios políticamente vacíos, sino que se reconfiguran constantemente. La suposición históricamente fundada de que el Estado es quien ejerce poder y dominación (soberanía) territorial fue durante mucho tiempo una pretensión doctrinaria constantemente desafiada más que una realidad empírica. En el desarrollo histórico latinoamericano las imposiciones territoriales del

Estado constituyeron una territorialidad, primero, colonial y luego semicolonial, estructuras que están siendo desafiadas y reconfiguradas nuevamente.

La gran novedad es que el Estado dejó de ser el “configurador” casi exclusivo de vastos territorios urbanos de América Latina. En el constante ejercicio de poder para la apropiación del territorio, actores de distinta procedencia e interés implementan estrategias para afectar, influir, controlar o utilizar el territorio y sus elementos, lo que hace que este deje de ser solo un espacio para el ejercicio de la soberanía, del Estado o del pueblo (y sus actores territoriales) (Sosa, 2012: 76) en tanto sujetos hasta ahora exclusivos de la soberanía. Haciendo a un lado el posible debate sobre la persistencia o no del carácter posmoderno y transnacionalizado de los territorios afirmamos que ya no es la globalización el único (ni el más importante) proceso que obliga a los Estados nacionales a la reestructuración neoliberal de los espacios. Si el control sobre el territorio es posible por el conjunto de recursos y capacidades con los cuales cuenta un actor, la aparición de nuevos actores con recursos, capacidades, información, organización y relaciones supondrá la posibilidad de la existencia de múltiples “poderes” que podrán intervenir sustantivamente en él, aunque el gobierno siga siendo ejercido por quien tiene el sustento legítimo y legal.

En este sentido, “mención especial adquiere en la actualidad el poder ejercido por redes locales y transnacionales del narcotráfico y crimen organizado, que... tienen la capacidad de configurar ámbitos de una gobernabilidad territorial” (Sosa, 2012: 81). Si el Estado ha configurado una determinada territorialidad, que se ha convertido en insegura y luego criminalizada, es lícito preguntarse: ¿qué tipo de procesos de reterritorialización impulsan los grupos del crimen organizado o las actividades delictivas en general? ¿Se trata en todos los casos, o en la mayoría, de procesos de reterritorialización? ¿No pueden ser concebidos como procesos de territorialización inducida por las políticas neoliberales de individualización del Estado, que destruyen las viejas solidaridades y se reconvierten en solidaridades definidas verticalmente por la mutación de los mismos actores? El control territorial criminal puede ser en muchos casos un proceso interiormente definido y no necesariamente una “invasión” desde afuera.

La gestión territorial se vuelve un factor clave para lograr el desarrollo, independientemente de la concepción que tenga el actor que aplica el concepto. La territorialidad del Estado se construye mediante institucionalidad y políticas públicas. Estas decisiones, emanadas del poder central, no siempre se complementan o se equilibran con las dinámicas propias de las comunidades locales.

El territorio, sea en pequeña o mediana escala, presenta un valor geopolítico o geoestratégico para distintas entidades políticas o económicas, a partir de los recursos que posee o por su valor para controlar otras regiones aledañas. El territorio es el lugar donde —y desde donde— se obtiene, mantiene y ejerce el poder; idea mediante la cual se justifica el carácter definitivamente territorial del Estado nacional cuando este ejerce exitosamente el control territorial y, por lo tanto, el poder. Lo cierto es que aquel actor que tenga el control sobre un territorio determinado (de la dimensión que sea) tendrá poder sobre el espacio, las personas y los recursos; pero también sobre los valores, los símbolos, los sentidos y los significados.

El territorio implica límites o fronteras; un interior y un exterior; procesos de inclusión y exclusión; una delimitación que, en el caso del crimen organizado, es marcadamente clara. La custodia violenta de los límites territoriales es propia de toda forma de control territorial.

### Conclusión

Cuando se estudia el comportamiento y el accionar de las organizaciones del crimen organizado, se suelen reiterar las descripciones y los indicadores como si las políticas a adoptar y los resultados esperados fueran evidentes y automáticos. Es necesario repensar teóricamente la seguridad y más enfática es esa necesidad en la cri-

minalidad compleja. Porque las miradas punitivas y penales, enfocadas en el binomio delito-delincuente, actúan sobre las consecuencias sin impactar mayormente en las causas.

La territorialidad, en particular, y la estatalidad, en general, son las preocupaciones e intereses de la seguridad y el escenario de trabajo donde deben enfocarse las políticas públicas de seguridad.

### Referencias

- Bobbio, N. (1992). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Krasner, S. (2001). Sovereignty. *For. Pol.*, January/February.
- Maravall, J. A. (1972). Estado moderno y mentalidad social (siglos xv a xviii). *Rev. Occ.*
- Miyamoto, S. (2014). Geopolítica, ciencia política y relaciones internacionales. *Acta Geogr.* Ed. Esp. Geografía política e geopolítica. Universidad Estatal de Campiñas, Brasil.
- Ramos, R. (1995). La formación histórica del Estado nacional. En: J. Benedicto y M. L. Morán (Eds.), *Sociedad y política*. Alianza.
- Riojas, C. (2015). Políticas y territorio: una permanente interacción. *Front. Norte*, 27(53), enero-junio.
- Singer, A. (2000). Maquiavelo y el liberalismo: la necesidad de la república. En: A. Borón (Ed.), *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*. Clacso.
- Sorensen, G. (2001). War and State Making – Why Doesn't It Work in the Third

- World? *Sec. Dial.*, 32(3). <http://sdi.sagepub.com/cgi/reprint/32/3/341.pdf>
- (2001). *Sovereignty, Security and State Failure*. Aarhus University. Department of Political Science.
- Sosa Velázquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Universidad Rafael Landívar. Editorial Cara Parens.
- Spanger, H.-J. (2000). *Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions*. Peace Research Institute Frankfurt. Failed States Conference. Florence, April, 7-10.
- Tilly, C. (1999). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Alianza Universidad.