

El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil

Sonia Alda | Investigadora asociada del Real Instituto Elcano y profesora en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas | @soniaaldamejias 

Javier Martín | Ayudante de investigación en prácticas

Tema

Ante la fuerza demostrada por el crimen organizado en Brasil, este análisis plantea las debilidades que podrían explicar la vulnerabilidad de una gran potencia ante este tipo de criminalidad. Como se comprueba a través del caso brasileño, no siempre el crecimiento económico, el desarrollo, la proyección internacional o el aumento en el presupuesto de las fuerzas de seguridad garantizan el control del crimen organizado, cuya presencia ha adquirido un nivel extraordinario, de manera general, en América Latina.

Resumen

Caracterizado por una impetuosa escalada de violencia, el pasado mes de febrero Brasil entregaba Río de Janeiro a las Fuerzas Armadas. Si bien el ejército ya había actuado anteriormente en esta ciudad, en esta ocasión el presidente Michel Temer cedía a los militares todas las competencias de seguridad del Estado por primera vez desde la instauración de la democracia en 1988. Hasta ese momento, la seguridad de Río se hallaba en manos de unas fuerzas estatales superadas ante la dramática espiral de violencia que se cernía sobre la metrópoli (700 muertes en 2017, un 28% más que el año anterior). Esta decisión ha suscitado una gran polémica, reincidiendo en la militarización que tiene lugar desde hace años. Sin embargo, no ha de verse como una medida endémica del Estado brasileño, sino que responde a una tendencia generalizada en América Latina. Las implicaciones de este problema, tanto por la colosal dimensión adquirida como por la respuesta gubernamental, obligan a plantearse algunos interrogantes, como por qué la criminalidad organizada y la inseguridad no solo atenazan a países pequeños y pobres. El gigante brasileño también se muestra incapaz de controlar este problema y sus implicaciones. Todo indica que la complicidad estatal con el crimen es una de las claves para entender su incapacidad ante la amenaza.

Análisis

Con la firma del decreto, las Fuerzas Armadas adquieren un poder sin precedentes. Por un lado, el ejército controlará todas las fuerzas de seguridad local, los bomberos, e incluso los servicios de inteligencia y de administración penitenciaria. De hecho, el responsable de los cuerpos militares, el general Walter Braga Netto, responderá por sus acciones exclusivamente ante Temer. Por otro, en virtud del “mandato de busca y

captura colectivo”, el ejército goza de autorización para llevar a cabo registros masivos sin autorización judicial previa. De esta manera, los militares poseen libertad de movimiento para entrar en cualquier casa del distrito en cuestión, con o sin sospechas de que se haya cometido algún delito o de que exista relación con el narcotráfico.

La principal justificación para sobreponer las Fuerzas Armadas es la incapacidad de las fuerzas estatales. Pese a todo, se podría plantear, sin embargo, hasta qué punto la respuesta proyectada por el Estado (el empleo de las Fuerzas Armadas) actúa sobre la raíz del problema o simplemente modifica los actores involucrados en el conflicto. A efectos prácticos en la lucha contra el crimen organizado, la sobreposición de la esfera federal podría derivar en resultados similares a los que ha mostrado el recurso a este poder federal. En ocasiones anteriores, dicha recurso se ha mostrado inefectivo en tanto que, si bien puede haber controlado la situación durante un corto período de tiempo, no ha conseguido solventar el problema de raíz. Nada hace pensar que esta vez el resultado sea diferente. Sin embargo, las vastas competencias de las que gozan las Fuerzas Armadas en esta ocasión sí difieren de las poseídas anteriormente. Todo ello sin preterir a aquellos que ven en esta medida un mero cálculo político de Temer para garantizar el respaldo de la población de cara a los comicios presidenciales de octubre. La seguridad pública se erige como elemento fundamental para atraer un nicho determinado de electores. Con unos *paupérrimos índices de popularidad*, Temer podría haber encontrado en esta medida la tan ansiada aprobación de un pueblo que ha aplaudido de manera abrumadora la decisión del presidente (la militarización ha sido bien recibida por más del 80% de la población carioca).

Sea como fuere, este caso muestra que Brasil ha experimentado el inexorable avance de un crimen organizado que puede llegar a socavar el orden institucional. La pregunta que se ha de plantear al respecto es, por tanto: ¿por qué en Brasil? Algunos sitúan al país inmerso en una incesante situación de crisis que explicaría buena parte de los problemas a los que se enfrenta (incluyendo esta escalada de la criminalidad). Sin embargo, no olvidemos que estamos hablando de uno de los miembros de los BRICS, de una potencia y economía emergente. Un país que ha experimentado un incremento en su desarrollo integral en los últimos años, que registra una significativa disminución de la pobreza y que presenta importantes avances en cuanto a reducción de la desigualdad. La crisis no puede erigirse, por tanto, en la panacea explicativa para todos los males de Brasil, y mucho menos en lo que a criminalidad organizada se refiere.

En el plano interno, las conquistas son múltiples. En materia socioeconómica, gracias a la aplicación de programas sociales de inclusión y al incremento del salario mínimo en un 54%, las clases medias han crecido hasta abarcar a más de la mitad de la población activa. Esta tendencia, favorecida por la generación de 5,4 millones de puestos de trabajo, ha reducido a la mitad el nivel de pobreza (más de 50 millones de brasileños salieron de ella en la última década). Todo ello ha contribuido, al mismo tiempo, a disparar el poder adquisitivo de los trabajadores brasileños. Asimismo, de los 55 millones de brasileños que, se estima, se encontraban en una situación de pobreza extrema, cerca de 36 millones han salido de esa situación. En otros ámbitos, Brasil ha reducido en un 58% la mortalidad infantil, ha conseguido universalizar la enseñanza primaria para las etapas educativas más tempranas y ha desarrollado planes habitacionales que han dado cobijo a más de un millón de familias.

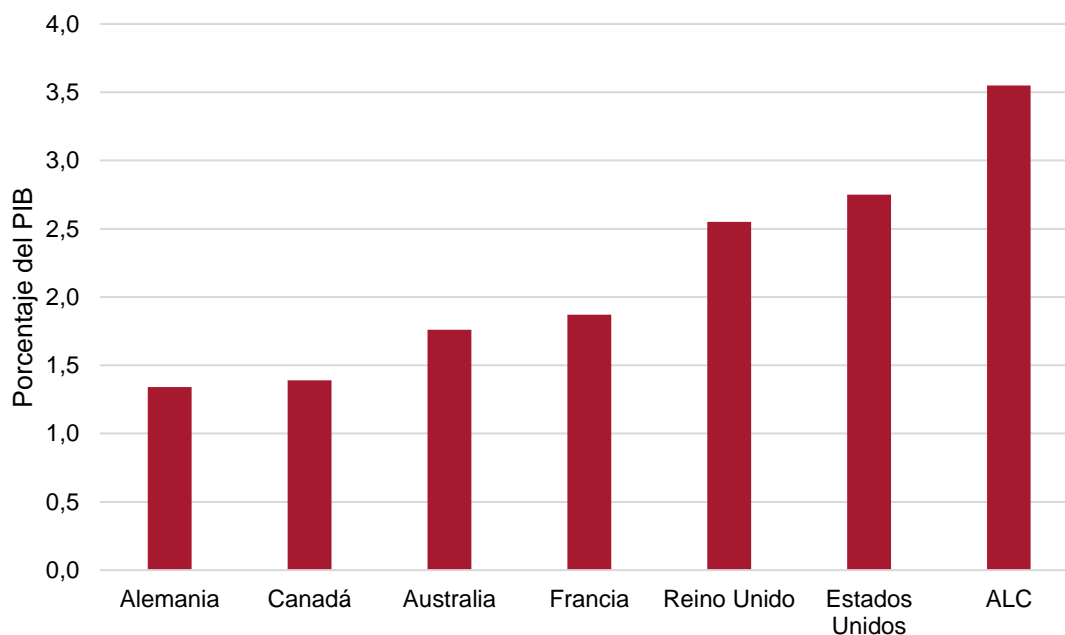
A tales logros internos hay que añadir, además, los logros externos que hacen de Brasil una potencia internacional con aspiraciones de liderazgo mundial. Gracias a la disminución de la deuda pública, al crecimiento de las reservas internacionales, al aumento de la inversión y a la baja inflación, Brasil se ha afianzado como novena potencia económica del mundo (representando el 2,39% del PIB mundial). Hace unos años, llegó incluso a superar al Reino Unido como sexta potencia económica, lo que demuestra que el país se ha convertido en una locomotora para la economía global. Con la mayor población de América Latina y la quinta mayor del mundo, Brasil también posee la quinta mayor extensión territorial del mundo, lo que le permite albergar la mayor biodiversidad del planeta (cerca del 18% de la biota global). Esto ha llevado al país a aprovechar su singularidad geográfica para ganar peso en el plano internacional. Su pertenencia a organizaciones regionales, como SELA, OEA, MERCOSUR, ALADI y CEPAL, es prueba de la enorme influencia de Brasil en el territorio latinoamericano. Una influencia que, no obstante, traspasa fronteras y penetra en amplios espacios de la esfera internacional. Así lo demuestran tanto las innumerables multinacionales brasileñas que operan por todo el mundo (Petrobras, JBS, Gerdau, AmBev...) como la presencia brasileña en foros internacionales de la talla del G-20. La fuerza que Brasil viene mostrando se podría plasmar incluso en la iniciativa G-4, por la que el país pretende llevar a cabo una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU que le otorgue la condición de miembro permanente.

No deja de llamar la atención, por tanto, que una potencia de esta magnitud pueda sentirse superada por el crimen organizado. Más aún que, en palabras de Temer, el crimen organizado “se haya convertido en una metástasis que se expande por todo el país y amenaza la tranquilidad del pueblo”. Desechada la crisis como factor justificativo en un BRIC de la talla de Brasil, la cuestión es: ¿cómo se explica que, en una potencia con ansias de liderazgo mundial, el crimen organizado haya adquirido semejante dimensión? El índice de (In)Seguridad Pública de RESDAL señala que más del 90% de los brasileños es vulnerable a robos, el 3,2% está expuesto a morir a causa de un homicidio y el 2,5% podría sufrir una violación. En Brasil hay por hora 178 robos, seis homicidios y cinco violaciones. Los datos de inseguridad resultan muy superiores a los que presentan países como Colombia, Bolivia y Panamá, y sólo inferiores a los exhibidos por Guatemala, Honduras y El Salvador (considerados los países más violentos de la región). Estos datos delatan los problemas de inseguridad de esta potencia.

En cualquier caso, ni la pobreza parece ser la única ni principal causa, ni la presencia de las fuerzas armadas la solución. Con frecuencia, también se alude a la falta de recursos y medios estatales para enfrentar la inseguridad. De hecho, este también ha sido el argumento empleado en la crisis de seguridad actual de Río de Janeiro. Sin embargo, aunque pueda ser parte de la realidad, el gasto en seguridad en Brasil no es en absoluto desdeñable, pues esta partida supone un 1,5% del PIB. Igualmente ocurre en toda América Latina. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un cálculo sobre los costes generados por el crimen, considerando el gasto gubernamental, el gasto familiar y de negocios y los costes para víctimas y delincuentes. Atendiendo solamente al gasto público, el dedicado a seguridad en relación con el gasto total, en América Latina y El Caribe es casi el doble del promedio de los países

desarrollados, tal y como pone de manifiesto la Figura 1. Este dato demuestra que la seguridad es una prioridad para los gobiernos de la región, pero también que la eficiencia de este gasto es cuestionable, pues, pese al volumen de gasto, no es posible reducir el delito. La región sigue siendo la más violenta del mundo. Estos datos evidencian que las políticas públicas no están incidiendo en los factores que favorecen la violencia criminal y, en particular, en el crimen organizado.

Figura 1. Media de costes del crimen, comparativa internacional



Fuente: L. Jaitman (ed.) (2017), "Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y El Caribe", Banco Mundial Interamericano, Washington DC, p. 29, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>.

Bajo esta afirmación no se pretende negar la naturaleza integral y multidimensional que debe de contemplar una política de seguridad. Dichas políticas precisan tener en cuenta el nexo entre seguridad y desarrollo, lo que exige no sólo superar las políticas meramente represivas sino además considerar factores económicos y sociales. Sin embargo, la reducción de la pobreza y/o la desigualdad no resuelven de manera mecánica la criminalidad o, al menos, no resuelven todo el problema. En coherencia con este carácter multidimensional, es imprescindible contemplar la fortaleza o debilidad estatal.

Tampoco el aumento presupuestario en seguridad garantiza la solución. Con relación a este ámbito se precisan fuerzas de seguridad y un sistema de justicia y penitenciario eficaces y eficientes. Sin embargo, este objetivo no depende sólo de la formación y de la destreza operativa, del equipamiento y/o de los recursos humanos y materiales. Además de estos aspectos, si no se aplican mecanismos de control, de rendición de cuentas y de transparencia, no será posible garantizar el imperio de la ley y, en consecuencia, se corre el riesgo de que fracase cualquier política de seguridad por integral y multidimensional que sea.

En otras palabras, cuando el Estado no es capaz de garantizar la aplicación del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos, sin excepciones, cabe la posibilidad de que la legalidad sea aplicada de manera discrecional y selectiva por parte de los representantes del Estado. En este contexto, se genera un caldo de cultivo idóneo para el crimen organizado, que explica la dimensión adquirida no sólo en Brasil sino también en el resto de América Latina.

Es este un problema vertebral en la región que afecta a cualquier actividad humana, sea económica, social o política. Sin embargo, aunque no se observa en la misma medida, también afecta directamente a la seguridad. La debilidad del imperio de la ley hace posible que los representantes estatales, a través de la corrupción, suspendan la aplicación de la norma sobre los criminales y les proporcionen protección. Una posibilidad que explica la particular implantación y poder acumulado del crimen organizado en la región.

Por este motivo, por muchos y necesarios instrumentos que requiere una política de seguridad, cualquier iniciativa fracasará si no es posible garantizar el imperio de la ley. Es necesario que las políticas de seguridad contemplen entre sus prioridades la instauración de controles que aseguren que las decisiones de los funcionarios se ajustan a la ley y se fiscalice su actuación para evitar que, previo pago, sea posible que eximan del cumplimiento de la ley al mejor postor. De esta manera, a efectos de seguridad, cuanto mayor sean los éxitos alcanzados en este sentido, menor será la corrupción y en consecuencia también los espacios de negociación para lograr la suspensión de la aplicación de la ley. Como consecuencia, se reducirán para el crimen organizado las posibilidades de conseguir la protección del Estado y, en la misma medida, de acrecentar su poder.

Cuando la corrupción es sistémica caben todas las posibilidades de lograr la complicidad de representantes estatales con el fin de protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo Estado y/o de otros agentes externos que amenacen la expansión de sus actividades ilegales. Con este apoyo estatal se pretende eludir el cumplimiento de la ley. En la medida en que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y, por tanto, sus miembros no pueden recurrir a la legalidad, para asegurar su existencia es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad. Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de éstas están basadas en la corrupción. Así se establecen relaciones de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de relación se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público. No siempre estas relaciones se establecen de manera voluntaria, sino a través de la coacción o la violencia, otro aspecto característico del crimen organizado.

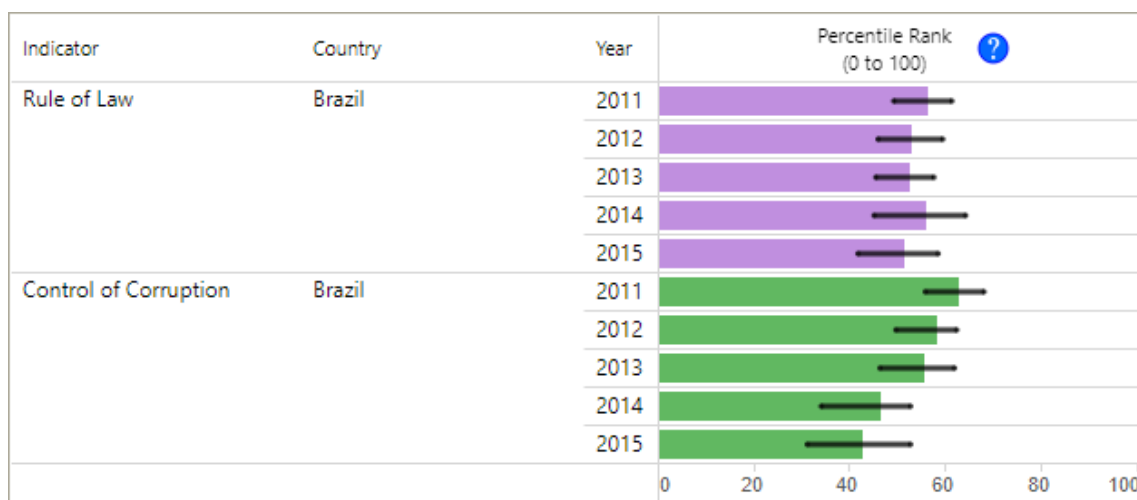
Mediante la complicidad con las autoridades se pretende su inactividad ante un hecho delictivo y no ser detenido. En caso de llegar a serlo, no ser condenado y, llegado a este extremo, poder escapar de la prisión.

La inversión en la contratación de más policías, la mejora de sueldos y la adquisición de equipamiento pueden contribuir, pero no necesariamente garantizar, que se aplique el

imperio de la ley, sin excepciones, para impedir la proliferación de la corrupción. Cuanto menor sean las posibilidades y los márgenes para negociar la ley, la filtración del crimen organizado y finalmente la “metástasis” podrán ser controlados. Para ello es imprescindible el respeto a la ley y la imparcialidad judicial y administrativa, así como la existencia y aplicación de controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el respeto a las exigencias del Estado de Derecho.

Cuando los representantes del Estado implementan leyes y políticas, ha de aplicarse de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad, en todo el territorio y para todos los ciudadanos. Actuar imparcialmente significa no tener en cuenta consideraciones subjetivas, como las relaciones o las preferencias personales, ya que bajo ese criterio cabe la posibilidad de aplicar la norma de manera discrecional. La consecuencia directa es que si, en el criterio del representante estatal, no cabe la opción de la excepcionalidad para eximir del cumplimiento de la ley a determinadas personas, nadie quedará eximido. En consecuencia, nadie puede contar con la protección del Estado para cometer actuaciones ilegales. El instrumento principal para lograr la excepcionalidad ante la ley es la corrupción, que será mayor cuanto más débil sea la capacidad del Estado para imponer el imperio de la ley y la cultura de la legalidad, lo que a su vez alimenta de nuevo los niveles de corrupción. Esto da lugar a que haya una relación inversamente proporcional entre nivel de corrupción e imperio de la ley, factores trascendentales para entender la referida “metástasis”. En otras palabras, cuanto mayor es la fortaleza del imperio de la ley, mayor control sobre la corrupción. La Figura 2 constituye una muestra palmaria de la interrelación entre estas dos variables. Como se puede observar, los índices de ambos indicadores para cada uno de los años presentan valores muy similares, manteniendo siempre una correlación directa y constante.

Figura 2. Indicadores de gobernanza en Brasil: corrupción e imperio de la ley



Fuente: World Bank (2017), “Worldwide Governance Indicators”, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#>.

Curiosamente, tanto en Brasil como en el resto de la región la corrupción ha pasado a ser una prioridad. Según la retórica de los gobiernos y los partidos, así como las demandas ciudadanas, éste es un problema de primer orden. La corrupción ha movilizó a buena parte de la ciudadanía brasileña, que ha expresado su indignación

ante los múltiples casos de corrupción que no han dejado de denunciarse. Algunos de ellos trascienden las fronteras brasileñas y han costado la cárcel a cargos públicos y políticos, y todavía se la pueden costar incluso a presidentes de la república, como en el caso Oderbrecht, originado en Brasil. Sin embargo, la corrupción, aunque se asocia a los ámbitos económico y político, no se contempla de la misma manera en relación con la seguridad. De hecho, junto a la corrupción, la inseguridad es otro grave problema. Pese a su íntima vinculación, sin embargo, no se relacionan entre sí. Generalmente se consideran de manera aislada una de otra.

Pese a la diversidad latinoamericana, el crimen organizado es una amenaza de primer orden en toda la región. Estas organizaciones retan a los Estados, ya sean más pobres, más desiguales o más pequeños, como el Triángulo Norte Centroamericano, o a los más grandes, con mayores recursos y más ricos, como Brasil y México. Sin embargo, hay una característica común en realidades tan distintas: la debilidad estatal. Ciertamente no en la misma medida, pero, sin duda, es una característica general. No obstante, también hay excepciones, como es el caso de Uruguay y Chile, donde no por casualidad la penetración del crimen organizado y los problemas de inseguridad son menores, y no por casualidad, entre otros indicadores, los del imperio de la ley son los mejores de la región.

Ante el eterno debate sobre la terminología y la caracterización de los Estados fallidos y débiles, en este análisis se renuncia a calificar, bajo esos términos, a los Estados latinoamericanos ya que no reflejan del todo su complejidad. En el primer caso, porque no hay Estados fallidos en la región y esto no es cuestionado por nadie. El único Estado fallido reconocido del hemisferio es Haití.

No hay duda al respecto, las sociedades latinoamericanas no son anómicas y sus respectivos Estados no están ausentes. Estos son quienes rigen y regulan la vida política, económica y social, lo que no impide que, al mismo tiempo, sea posible encontrar representantes estatales dispuestos a, mediante una coima, suspender el cumplimiento de la norma.

Conclusiones

¿Qué tipo de Estado y de sociedad es ésta? ¿Hay una aparente contradicción de fondo? ¿Cómo es posible que el Estado garantice el orden social y el orden y, al mismo tiempo, sea posible contar con su complicidad para delinquir?

Aunque sea un término muy recurrente que hemos utilizado todos los especialistas, el Estado débil quizá no exprese la complejidad de esta realidad. Más allá de que no haya sido posible un acuerdo sobre el término, dicha debilidad da a entender que estos Estados no tienen suficiente presencia territorial y social. Esta falta de presencia estatal generalmente se asocia a la precariedad material y a la falta de recursos para atender todo el territorio, pues esta “ausencia” es la que haría posible el desarrollo y fortalecimiento del crimen organizado. De esta forma, la solución al problema se resolvería con el traslado y presencia de representantes estatales y de sus instituciones.

Sin embargo, esto es sólo una parte del problema. Cabe preguntarse por qué el crimen organizado también logra tener el control de determinadas áreas o territorios donde hay representación estatal. Valga como ejemplo el mismo Río de Janeiro, sede de las instituciones estatales. Este no es precisamente un ejemplo de territorio sin presencia estatal, ni de falta de medios. De ahí que la presencia del crimen organizado no sólo dependa de la ausencia de Estado, sino más bien de su complicidad con éste. Las autoridades corruptas se encargarían de garantizar espacios de gestión y de autonomía para aquellas redes criminales, ya fuera en áreas marginales y alejadas como en el centro de las capitales.

Con ello, lejos de existir un Estado ausente, por debilidad e incapacidad, es más un Estado presente y “verdaderamente resistente”, que puede prestar protección a las redes criminales. Este es el caso de la Rocinha o de otras muchas favelas de Río, donde los principales líderes que organizan el negocio del narcotráfico son protegidos por la propia policía, quien obtiene a cambio sustanciosas ganancias de este negocio.¹ No hay mejor protección que la del Estado y, cuando ésta se logra, queda garantizada la penetración del crimen organizado en la sociedad como un auténtico poder, ya sea en potencias regionales o países en vías de desarrollo.

¹ Véase “El capo de la Rocinha pagaba a la policía y esta le protegía”, El País, 14/XI/2011, https://elpais.com/internacional/2011/11/14/actualidad/1321291143_540336.html, y “La historia del mítico rey de la favela”, El País, 17/III/2018, https://elpais.com/internacional/2018/03/17/america/1521319199_576280.html.