
REPRESION ESTATAL Y PARAESTATAL EN LATINOAMERICA*

Peter Waldmann**

El tema se presta para sacar a relucir una serie de organizaciones temibles y siniestras; se asocia generalmente con centros de tortura, con policías que tiran indiscriminadamente sobre la multitud, con servicios secretos de dudosa actuación, con bandas de asesinos a sueldo que matan a los políticos de la oposición. Siendo así, parece conveniente ante todo delimitar nuestro objeto con exactitud destacando sus principales características. En los apartados siguientes se ilustrarán con ejemplos las dos variantes más importantes de violencia estatal y paraestatal. En el tercer apartado se abordará el ambiguo papel de las fuerzas de seguridad, y en el último, la repercusión que todo esto tiene sobre los estados latinoamericanos, a los que caracterizaré de "anómicos".

1. Definición del concepto

Principales tipos de represión estatal y paraestatal

¿De qué se trata? De la amenaza y uso ilegal, y generalmente clandestino, de la violencia a través de los organismos estatales con el objeto de consolidar las relaciones existentes de poder, y de proteger (1) el orden político-social contra una amenaza real o supuesta. Esta definición, intencionalmente amplia, abarca desde el estado de terror y el exterminio sistemático de sectores íntegros de la población, hasta la detención y el maltrato de delincuentes comunes.

Lo importante, al parecer, es que ha de tratarse de prácticas ilegales, generalmente clandestinas, del ejercicio de la violencia. Según Max Weber el Estado, como todas las formas políticas, está basado por naturaleza en la violencia (2). Por cierto, en el caso de los estados industriales occidentales que Max Weber tenía en mente, esta violencia está muy moderada, encuadrada en un marco ritual e institucional, y sometida a determinadas reglas restrictivas; en otras palabras, se considera legal y legítima. También en Latinoamérica existe este dominio legítimo y legal del uso esta-

tal de la violencia. Pero a menudo cobra dimensiones críticas al declararse el estado de excepción, dando cabida a un gran número de actividades de las fuerzas de seguridad que prescinden de todo fundamento legal. Estos actos ilegales de violencia, mantenidos ocultos en su mayoría a la vida pública (por su grado de brutalidad), son los que aquí nos interesan primordialmente.

Según la definición operativa dada al principio, su objetivo es asegurar las relaciones de poder existentes, y proteger el orden y la seguridad general de los peligros supuestos o reales que los amenazan. ¿Por qué es necesario referirse a la seguridad general y al orden? ¿No queda agotado por la mayor parte el objetivo de la represión estatal y paraestatal al garantizar a las camarillas dominantes la permanencia en el poder a través de la opresión, intimidación y eliminación sistemática de la oposición? (3). A mi entender, semejante explicación de los métodos represivos —en función de los intereses particulares de los que detentan el poder—, se quedaría corta. Además de proponerse la eliminación por cualquier medio de un adversario político calificado de peligroso, pesa también la idea comúnmente aceptada de un orden tradicional y de un equilibrio social amenazados que hay que conservar y proteger. Como veremos, lo peculiar del fenómeno de la represión estatal y paraestatal que aquí se analiza consiste precisamente en que se sitúa, de una forma que se resiste al análisis, entre el mandato supremo y la mera lucha por la conservación del poder.

Sorprendentemente, lo que hay que proteger de la seguridad y el orden público no guarda relación con la movilización masiva de la fuerza estatal que se hace invocando el deber de estado; con el agregado de la contradicción inmediata que esto supone: que para la protección de un orden se eligen medios y métodos que están prohibidos por ese mismo orden, o sea, medios ilegales (4). Habría que considerar

(3) Esta es la opinión generalmente sostenida, de la cual se aparta un poco este artículo. Cf. John W. Sloan: "State Repression and Enforcement Terrorism in Latin America", en: Michael Stohl y George A. López eds.: *The State as Terrorist. The Dynamics of Governmental Violence and Repression*, Westport/Conn. 1984, p. 83 ss.; David Pion-Berlin: "Theories of Political Repression in Latin America: Conventional Wisdom and an Alternative", en: P.S., Tomo 19 (1986), p. 49 ss.

(4) Sobre esta singular paradoja —que la violencia ilegal es inherente a la garantía del orden— llamó la atención principalmente la investigación comparada sobre vigilantismo. V. J. Jon Rosenbaum y Peter C. Sederberg: "Vigilantism: An Analysis of Establishment Violence", en: ed. por los mismos, *Vigilante Politics*, Pennsylvania Press 1976, Cap. 1; al igual que la colaboración de Edward Stettner en la misma obra (v. p. 64 ss.).

(*) *Staatliche und parastaatliche Repression in Lateinamerika*, traducido del original inédito por Lilia Frieiro.

(**) Catedrático de Sociología en la Universidad de Augsburgo, Alemania.

(1) Cf. al respecto la colección recientemente publicada, editada por Werner Tobler y por mí: "Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika", Frankfurt 1991; mi colaboración, p. 21 y ss., y la de Ernesto Garzón Valdés contienen exposiciones aclaratorias y más bibliografía sobre esta cuestión.

(2) Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a. ed. (Studienausgabe), Tübingen 1972, p. 822 ss.; v. también Charles Tilly: "War Making as Organized Crime", en: *Bringing the State back in*, ed. por P.B. Evans y otros, Cambridge 1985, p. 169-191.

si esta situación puede prolongarse a largo plazo sin que la aplicación de esos medios revierta sobre los objetivos; es decir, si el uso ilegal de la violencia no le ocasiona al sistema establecido, en definitiva, más daños que beneficios.

Después de estas consideraciones más generales haremos algunas observaciones sobre los actores, las circunstancias políticas y las víctimas de la violencia estatal y paraestatal en Latinoamérica. Ocuparán el centro de la siguiente exposición los actores estatales de la violencia (ejército, policía y servicios secretos) como promotores de la violencia ilegal, tanto en su función oficial como en unidades no oficiales (paraestatales). Pero hay que tener en cuenta que, en principio, también los grupos sociales que ven peligrar su posición social y los valores básicos de la comunidad pueden reaccionar con violencia en propia defensa. Sobre todo en EEUU hubo durante el siglo XIX y comienzos del XX innumerables movimientos sociales de este tipo que, haciendo caso omiso de la prohibición estatal, perseguían por su cuenta a los criminales (5). En Latinoamérica, los movimientos sociales "law and order" juegan un papel insignificante en la tradición. Sin embargo, se están manifestando cada vez más allí, como veremos más adelante cuando analicemos el caso de Brasil.

Por otra parte, hay que despejar de entrada la suposición unilateral de que el uso ilegal de la violencia por parte del Estado en Latinoamérica estaría limitado a los períodos de gobiernos militares. Es verdad que bajo las dictaduras militares del Cono Sur, los excesos de los organismos de seguridad contra los civiles alcanzaron en la década de los setenta unos tristes puntos máximos. Pero tras el relevo político en los años 80 de las Fuerzas Armadas por gobiernos civiles elegidos democráticamente, el problema no puede darse por terminado, máxime cuando la policía, el ejército y los servicios secretos siguen siendo en gran medida los mismos. A una serie de gobiernos civiles establecidos hace tiempo como los de Colombia, El Salvador y Guatemala habría que reprocharles la violación crónica y masiva de los derechos humanos elementales, demostrando que, incluso en los regímenes democráticos *formales*, la policía y el ejército no desisten de intimidar y perseguir a los simpatizantes de la oposición con métodos coactivos.

Por último, no hay que limitar el tema a la represión *política*. Ciertamente, es alarmante la forma como el Estado latinoamericano, especialmente en su variante militar autoritaria, trata a sus adversarios más o menos inofensivos, burlando con frecuencia todos los fundamentos del estado de derecho. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Amnistía Internacional y muchas otras organizaciones, han llamado la atención sobre estos abusos. Algunos indicios permiten ver sin embargo que la represión y las vejaciones por motivos políticos sólo son la punta de un iceberg, cuya base está compuesta por una masa de delincuentes comunes. De estos pequeños ladrones, bandidos, encubridores, estafadores o presos por conducta antisocial no se ocupa ninguna organización internacional. La policía

puede tratarlos abusivamente, maltratarlos e incluso matarlos sin despertar la atención pública, no ya la protesta. A la inversa: la policía puede estar segura de contar con la aprobación del grueso de la población, quejumbrosa ante el avance de la delincuencia. Sin embargo, gran número de afectados por este tipo de abusos ilegales de la violencia estatal no permitiría dejarla fuera de las consideraciones que siguen.

Por tanto, dentro de ella han de diferenciarse dos formas principales de represión estatal violenta ilegal (6):

- represión violenta para tener en jaque a la oposición
- aquélla que está al servicio del control y persecución de conductas anómalas, la criminal en particular.

La principal diferencia entre ambas reside en que, en un caso se trata de la respuesta a una provocación *colectiva*, mientras que el uso de la violencia con el fin de controlar conductas anómalas está dirigida contra individuos *particulares* que supuesta o realmente han infringido las principales normas de la vida comunitaria (por ejemplo, la integridad de la propiedad y los bienes). A continuación veremos el contenido concreto de estas dos formas básicas, a la luz de dos ejemplos:

- el secuestro y muerte de varios miles de ciudadanos argentinos bajo el último gobierno militar (1976-1983).
- las diversas manifestaciones surgidas en los años 80 del movimiento "law and order", en Brasil, en el que la policía brasileña está relativamente implicada.

2. El proceso argentino

La historia argentina reciente, desde la caída de Perón, (1955) está marcada por el recambio de gobiernos militares y civiles. La última dictadura militar, de 1976 a 1983, alcanzó una dudosa notoriedad internacional debido a la extraordinaria brutalidad de sus procedimientos contra la oposición (7). Con la excusa de encontrarse en una situación de guerra interna, las fuerzas de seguridad mataron entre 10.000 y 30.000 personas, entre ellas muchas mujeres (embarazadas) y niños. Las víctimas eran primeramente secuestradas en su mayoría, luego torturadas en centros de detención clandestinos —de los cuales había unos 340—, antes de matarlas sin dejar rastro de ellas, enterrándolas en tumbas colectivas, arrojándolas al mar o quemándolas (la llamada desaparición). La decisión de la eliminación clan-

(6) La división sigue el esquema desarrollado por J.J. Rosenbaum y P.C. Sederberg: "Vigilantism...", p. 19, que ha sido levemente modificado para los fines de esta exposición. Dentro de la investigación sobre la represión en sentido estricto, generalmente se distingue según el grado de intensidad de la violencia estatal, no según sus fines y métodos. Cf. por ej. Alex Schmid: *Research on Gross Human Rights Violations*, 2 edición, Leiden 1989, p. 14.

(7) Sobre la violación de derechos humanos en Argentina bajo el último gobierno militar existe ya una voluminosa bibliografía. Las siguientes exposiciones se basan sobre todo en tres fuentes: Comisión Nacional sobre Desaparición de las Personas (CONADEP), *Nunca más*, Buenos Aires 1985; María José Moyano, "The 'Dirty War' in Argentina: was it a war and how dirty was it?", en: H.W. Tobler y P. Waldmann, *Staatliche und...*, p. 45-73; Wolfgang S. Heinz, "Determinants of Gross Human Rights Violations by State- and State-sponsored Actors in Argentina", manuscrito, PLOOM Project N° 2, Leiden 1991. Los dos últimos estudios mencionados contienen una amplia bibliografía.

(5) Richard Maxwell Brown: *Strain of Violence*. Historical Studies of American Violence and Vigilantism, New York 1975.

destina de en parte militantes y en parte adversarios inofensivos, tiene su origen en una resolución del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, la Junta. Pero los comandantes y las unidades especiales creadas específicamente para la lucha antiguerrillera, al trasladarse a las zonas militares en que fue dividido el país, tenían amplio margen de acción. No hay que desestimar el papel de la policía durante la campaña de represión, que contaba con una mayor “experiencia” en el maltrato a los presos. Los miembros de la policía y de las Fuerzas Armadas han actuado de forma conjunta y directa en la “guerra sucia”, en una proporción de 1-2% , pero estaban tan al tanto de lo que ocurría como cualquiera de los oficiales. La población argentina fue entendiéndose poco a poco de las dimensiones monstruosas de la represión. Junto a las comisiones nacionales e internacionales de derechos humanos, las “Madres de la Plaza de Mayo” contribuyeron más que nadie con obstinación y valentía, manifestándose delante de la casa de gobierno contra la desaparición de sus hijos; así como más tarde, bajo el primer gobierno democrático de Alfonsín, contribuyó a la toma de conciencia general el Informe de la Comisión de investigación, creada para la aclaración de los hechos. También bajo Alfonsín, en un hecho sin precedente en Latinoamérica, fueron declarados responsables por un tribunal una serie de altos oficiales entre los que se contaban los miembros de la Junta, siendo condenados parte de ellos a penas de prisión muy elevadas. Desde entonces los condenados han sido dejados en libertad merced a una serie sucesiva de amnistías parciales, y a una reciente del actual Presidente Menem titulada “amnistía general” que los liberó a todos. La gran mayoría del ejército, principalmente los cuerpos de oficiales, sigue tan convencida de que ha hecho un servicio inapreciable a la nación exterminando a sus hijos e hijas de izquierda, y a los sospechosos de serlo, y que sólo la posteridad sabrá valorarlo justamente.

Para hacerse una mejor idea de la forma extraordinariamente dura y sangrienta —incluso a escala latinoamericana— de los procedimientos de los militares argentinos, hay que hacer antes algunas aclaraciones sobre el contexto histórico-político del régimen represor. La Argentina es un país muy proclive a los conflictos, pero no se registra en su historia reciente ninguna tradición de cultura política particularmente cargada de violencia (8). Esto puede deberse a que el Estado central ejerció el control sobre la totalidad del territorio nacional muy tempranamente (finales del s. XIX), a que se mantuvieron a raya las tensiones sociales, y a que oportunamente surgió una opinión pública crítica que exigía un estado de derecho mínimo. Incluso el penúltimo gobierno militar de Onganía (1966-1973) no puede ser tachado de especialmente represivo; pese a su estructura jerárquica y a su estilo autoritario, no era casual que popularmente se lo llamara la “dictablanda” o sea, una dictadura suave. Sin embargo, en la segunda mitad, a partir de 1969/70, se manifes-

tó una exacerbación y un envilecimiento en las formas de la contienda política que habrían de ser los signos generales del conflicto de los años 70. Varios levantamientos violentos contra el poder militar en capitales de provincias dieron la tónica, y las organizaciones guerrilleras —que en la década de 1970 crecían como hongos—, se adueñaron de este impulso inicial de lucha violenta contra la dictadura (9). De poco sirvió que el ejército, asustado por la rabia y la frustración acumulada que se respiraba en estas rebeliones, emprendiera la retirada de la política y dejara el camino libre al poder al peronismo, largamente proscrito. A pesar de que se celebraron elecciones libres y de que Perón —que con 78 años había asumido nuevamente la responsabilidad del gobierno— imploró a sus seguidores de izquierda que rindieran las armas, la escalada de violencia continuó. Entretanto se formaron una serie de escuadrones de la muerte ultraderechistas —en reacción a las poderosas organizaciones guerrilleras— que mataban indiscriminadamente a sindicalistas y a otros presuntos simpatizantes de izquierda (10). Después de la muerte de Perón, al sucederle en la presidencia su incompetente esposa, se desató una lucha abierta por el poder entre los diferentes bandos de los depositarios del gobierno y rápidamente la nación pareció hundirse en el caos de la violencia y la anomia. La nueva toma del poder del ejército en 1976 no fue de ningún modo el final repentino de un proceso político pacífico, sino el punto culminante de un clima de contienda política despiadada, y de menosprecio de las personas.

Esto fue precisamente lo que esgrimieron los militares para justificar la dureza de sus procedimientos, como se desprende de una encuesta realizada recientemente entre altos oficiales argentinos (11). Que el país se encontraba a las puertas de la anarquía, en una guerra de todos contra todos. Que la infiltración comunista en la población era tan profunda que había que contar con la rápida subversión revolucionaria del sistema. Que la impresionante fuerza combativa de la guerrilla, estimada en 15.000 a 20.000 hombres —una estimación sin duda muy exagerada— no dejaba margen para ninguna concesión, sino que más bien desafiaba a una confrontación despiadada. Por otra parte, debido al entrenamiento habitual del ejército en función de la defensa de las fronteras del país, éste se encontraba de antemano en inferioridad de condiciones frente a un enemigo interior que combatía con tácticas guerrilleras. Qué otra cosa quedaba por hacer que intentar vencer al adversario con sus propias armas, o sea, agotando todas las fuentes de información disponibles, descargar sobre ellos mismos la táctica de la fuerza clandestina, brutal y sorpresiva mediante acciones combinadas.

No es fácil discernir en qué medida estas explicaciones de los oficiales del ejército, acerca de una campaña de represión que desató una repulsa mundial generalizada, representan sólo la justificación y el encubrimiento último de la propia conducta, o reflejan los motivos reales de la matanza

(8) Sobre la historia argentina reciente e inmediata, v. David Rock, *Argentina 1515-1987. From Sapanish Colonization to Alfonsín*, Berkeley/Los Angeles 1987, caps. VIII y IX; Juan E. Corradi, *The fitful Republic. Economy, Society and Politics in Argentina*, Boulder and London 1985, Parte 3; la colaboración sobre la Argentina desde 1946 de Juan Carlos Torre y Liliana de Riz, en *Cambridge History of Latin America*, Vol. VIII, p. 73 ss.

(9) Peter Waldmann, “Ursachen der Guerrilla in Argentinien”, en: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika*, Tomo 15, Köln 1978, p. 295-348.

(10) M.J. Moyano, “The ‘Dirty War...’”, p. 45 ss.

(11) Wolfgang S. Heinz, “Conversation with the Masters of Torturers. Experiences from Argentina, Brazil, Chile and Uruguay”, colaboración para el Simposio PIOOM “Torturers and theirs Masters. The Politics of Pain”, Leiden, octubre 1991.

masiva: pero en cualquier caso no pueden ser tildadas de irrelevantes. Lo cierto es que, sobre la base de las consideraciones que se acaban de exponer esquemáticamente, se montó un peculiar sistema, mezcla de persecución y represión (12). Por un lado la Junta, el órgano supremo de gobierno, dictó normas y directivas con el objeto de realizar procedimientos contra el enemigo subversivo; así, por ejemplo, el territorio nacional fue dividido en varias zonas defensivas, en relación con las cuales se fijaron competencias estrictas para las tres armas. Por otro lado se concentraron los procedimientos de persecución sobre grupos y lugares que no se mencionaban en las publicaciones oficiales sino que se mantuvieron deliberadamente en secreto. En las acciones de secuestro encontramos una mezcla semejante de accesos de violencia pública y clandestina, controlada y descontrolada, oficial y casi privada. Las víctimas eran apresadas generalmente en su casa, rodeadas de sus familiares. El grupo de secuestradores, de entre 7 y 12 hombres, alegaba una orden militar u oficial e iba fuertemente armado; y no era raro que un helicóptero sobrevolara la casa o que el tráfico fuera desviado para remarcar el carácter supremo y de seguridad pública que revestía la acción. Pero al mismo tiempo, los secuestradores usaban trajes civiles y se comportaban como una banda de asaltantes que actuaba por su propia cuenta. Se negaban a identificarse como agentes oficiales, golpeaban a la víctima y a sus familiares, les cubrían la cabeza con sacos o mantas para evitar desde el principio cualquier testigo de los hechos, y vaciaban las casas o pisos de los secuestrados tratando sus pertenencias como un botín de guerra. En indagaciones e investigaciones posteriores de los familiares sobre el paradero de los secuestrados, se obtenía normalmente la respuesta —al igual que con el Habeas Corpus o ante las reclamaciones de parte del juez— de que los afectados no se encontraban detenidos oficialmente, que ellos estaban evidentemente “desaparecidos”.

Luego volveré sobre la ambigüedad típica del procedimiento de las fuerzas de seguridad, la combinación de represión pública y de eliminación clandestina de su adversario. Habría que puntualizar también que en el caso del “proceso argentino” se trata de un ejemplo típico de reacción contra un movimiento de protesta político-social. El ejército vio peligrar seriamente el status quo político, y con él toda la estructura del orden político-social, debido a la movilización política de un amplio sector de la población argentina, en general, y de los derrotados movimientos guerrilleros, en particular. Su acción represiva tuvo por objeto aniquilar a los principales grupos gestores de la rebelión —en especial sectores de la juventud urbana de clase media y obrera—, u obligarlos a exiliarse en el extranjero. La última dictadura militar argentina continúa así una tradición de movimientos de militantes de derecha, que atraviesa todo el siglo XX en este país. Esta se inicia al comenzar el siglo con la ley de expulsión de inmigrantes agitadores, y conti-

núa con la Liga Patriótica Nacionalista —un movimiento de masas de la década del veinte—, para llegar al antiperonismo de finales de los 50 y comienzos de los 60, que creyó ver en esta corriente popular, comparativamente inofensiva, a los nuevos portadores de la conspiración comunista, mundialmente manipulada desde Moscú. Sin embargo, el último movimiento de derecha dejó muy atrás a los anteriores en lo que a violencia y capacidad destructiva se refiere.

3. Los escuadrones de la muerte en el Brasil

También en Brasil han existido y existen movimientos político-sociales que cuestionan el status quo, y violentos movimientos de reacción. La represión de la guerrilla urbana en la década del 60 es un ejemplo, al igual que el conflicto por la distribución de la tierra en el interior del país, donde latifundistas con dudosos títulos de propiedad, apoyados por milicias privadas, disputaban sus parcelas a los pequeños campesinos y arrenderos, intimidándolos y expulsándolos. El alto crecimiento demográfico de este país, ligado al enorme desnivel entre riqueza y pobreza, conduce inevitablemente a tensiones sociales. Sin embargo, el equilibrio social se manifiesta menos en reclamaciones y movimientos sociales colectivos que en intentos individuales por evadirse de la pobreza. La extendida miseria social ha generado más criminalidad que protesta político-social (13).

Ya en 1984 una encuesta puso de manifiesto que uno de cada dos encuestados (o uno de sus familiares) había sido atacado y asaltado por lo menos una vez en los 5 años precedentes (14). Desde entonces ha aumentado el número de atracos y robos, especialmente en Río y en São Paulo, con el temor creciente de la población a la delincuencia. Los brasileños también temen cada vez más a los jóvenes y a los niños: en el país ha de haber unos 8 millones de niños de la calle, de los cuales sólo en Río hay un millón que no tiene un albergue fijo donde dormir ni provisiones aseguradas, sino que deben vivir en calles y plazas y ganarse la vida por sus propios medios. A menudo se unen en grandes bandas (de hasta 50 miembros) para cubrir los gastos de las provisiones, prestando servicios como el llevar drogas, la mendicidad o la delincuencia menor. El miedo creciente a la delincuencia ha levantado el clamor por medidas draconianas de castigo (incluso la introducción de la pena de muerte), así como la inversión de grandes sumas en la seguridad privada. En ninguna casa falta hoy un revólver u otras armas de fuego, equipos de seguridad y de alarma como parte elemental del inventario; la vigilancia se cuenta entre los ramos más pujantes de la economía.

(13) Las siguientes exposiciones se basan, aparte de en los diarios brasileños y noticias de diarios alemanes, ante todo en los siguientes estudios y materiales: Amnesty International, *Brasilien. Jenseits des Gesetzes* Köln 1990; Wolfgang S. Heinz, “Menschenrechte in der neuen brasilianischen Demokratie”, manuscrito, junio 1991; Maria Victoria Benevides/Rosa Maria Fischer, “Alltagserfahrungen u. Städtische Gewalt. Zur Praxis des Lynchens in Brasilien”, en: *Lateinamerika. Analysen und Berichte 9. Vom Umgang mit Gewalt* Hamburg 1985, p. 20 ss.; Hélio Bicudo, *Die Todesschwadronen unter Anklage*, Mettingen 1977; D. Hegmanns, “Die Gewalt in Brasilien. Soziale u. politische Hintergründe eines Phänomens”, Dis., Bielefeld. Para la colección y análisis del material sobre Brasil colaboró conmigo el Sr. Manfred Gejer, estudiante de filosofía, a quien quiero agradecer aquí por su trabajo.

(14) Al respecto, y lo que sigue a continuación, D. Hegmanns, “Die Gewalt in Brasilien...”, p 68 ss.

(12) Sobre esta doble estructura, v. también Enrique I. Groisman, *Poder y Derecho en el “Proceso de Reorganización Nacional”*, Instituto CISEA, Buenos Aires 1983; Leopoldo Marmora, “Doktrin der Nationalen Sicherheit-Menschenrechte und Demokratisierung in Lateinamerika am Beispiel Argentiniens”, en: *Liberal. Vierteljahreshefte für Politik und Kultur*, 29 Jg., Febrero 1987, p. 15-ss. El estudio clásico sobre el tema se remite a Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat*, Fankfurt/Köln, 1974.

La posibilidad de protegerse del auge de la delincuencia depende por completo de la situación económica y, por lo tanto, de la situación social de los individuos. La buena situación de las clases media y alta les permite eludirla o enfrentarla con más facilidad que a los miembros de las clases bajas y grupos sociales marginales, más expuestos en todo sentido. Entre los habitantes de la clase baja y de los barrios pobres de las grandes capitales han surgido dos mecanismos de defensa contra los criminales; ambos son drásticos e irreconciliables con los principios del estado de derecho civil. El primero es la difusión creciente del linchamiento (15). Al producirse robos o delitos sexuales, si se descubren de inmediato, generalmente pueden terminar en ejecuciones espontáneas llevadas a cabo por una muchedumbre enfurecida, que en ocasiones mata inocentes. El segundo mecanismo consiste en la transmisión de la capacidad correctiva al jefe de la banda que con sus refuerzos se hace cargo de que el barrio se mantenga “limpio” y, especialmente, que ningún delincuente se escape (16). Los “bandidos” o “justicieros”, como también se los llama, son figuras sumamente ambiguas. Por un lado ofrecen protección a los habitantes del barrio, se ocupan del funcionamiento de las infraestructuras, y socorren ocasionalmente a la gente mediante la concesión de un crédito o de un puesto de trabajo; por otro lado, gobiernan con puño de acero —también los delitos mínimos son sancionados hasta con ejecuciones— y exigen un impuesto a la protección por parte de los comerciantes y los pequeños productores. El dinero con el que pagan a sus seguidores, y ejercen una cierta influencia social, proviene generalmente del tráfico de drogas y de la prostitución.

La función de patrocinar el orden en los barrios bajos da lugar a la proliferación de jefes gángster sólo porque el Estado y la policía no están presentes. ¿Qué hacen las autoridades en vista de la creciente ola de delincuencia en las capitales brasileras? ¿cómo se comporta especialmente la policía brasileras? Al respecto se comprueba en general que las autoridades de seguridad no están a la altura de la misión a la que se enfrentan. Por si no fuera suficiente que la policía no esté en condiciones de proteger a los ciudadanos de los delincuentes, y que evite sistemáticamente los barrios considerados más peligrosos, se suma el hecho de que la misma policía refuerza el miedo y la inseguridad de la población con sus procedimientos arbitrarios y brutales. Esto vale para las comisarias de policía en las cuales la práctica de la tortura es normal y corriente, y para las cargas policiales que suelen exigir un enorme tributo de sangre. Sin embargo, esto se aplica más a los “escuadrones de la muerte”, también llamados “grupos de exterminio” que, integrados por ex miembros de la policía y del ejército —y en parte también por miembros en activo— se dedican a la cacería no oficial de delincuentes y personas asociales (17).

Aparte del horrible saldo de su actuación, es poco lo que se sabe con certeza de los escuadrones de la muerte. Es po-

sible que surgieran a finales de la década de los 60, es decir, en una fase relativamente temprana de la pasada dictadura militar, que es la responsable en gran medida del derrumbe de las instituciones y el desprecio por las normas y principios del estado de derecho. Al principio había unos pocos escuadrones, pero desde entonces el número ha de haber crecido considerablemente; no se excluye la existencia de una central de coordinación a nivel nacional. Su propósito inicial puede que haya consistido en preservar el orden y la seguridad por su propia cuenta, sorteando las fastidiosas normativas legales. Desde entonces han ampliado su campo de acción dando cabida también los juegos de azar, el tráfico de drogas, la venta de coches robados, la prostitución y, en general, la muerte por encargo. A menudo convierten su acción pública de lucha contra la delincuencia en un negocio privado, “limpiando” de criminales y mendigos los lugares públicos, playas y principales calles comerciales, servicio que cobran a los dueños de hoteles, bares y tiendas, y a otros interesados.

Para estas tareas usan armas y coches oficiales, por lo cual cualquiera puede reconocerlos como representantes de la fuerza pública. Pero por otra parte, no están sujetos al control de un jefe, y su actuación cae en una zona incierta entre la legalidad y la ilegalidad. Por lo general no se conforman con matar a la víctima, sino que además la mutilan horriblemente para conseguir un efecto de terror generalizado. A pesar de la brutalidad y la notoriedad de sus procedimientos, hasta ahora apenas si ha comparecido ante un juzgado algún miembro de estas bandas de asesinos, o recibido sentencia. Aunque se presentan acusaciones testimoniales, generalmente no se llega al juicio porque los testigos temen la venganza de los restantes miembros del grupo o grupos. Incluso cuando se consigue poner trabajosamente en marcha un procedimiento judicial, no hay ninguna garantía de que el culpable reciba el justo castigo. Un valiente abogado de São Paulo que se esforzó por aclarar numerosos crímenes cometidos por los escuadrones de la muerte locales, sufrió la decepcionante experiencia de chocar con el muro de incompreensión y desconfianza de sus colegas y superiores, y de muchos jueces, que hasta le recomendaron convertir su actividad persecutoria en un arma de agitación para los grupos radicales de izquierda (18). Es evidente que, en círculos influyentes de la política y de la administración, las terribles prácticas de los escuadrones son consideradas impugnables desde el punto de vista de la forma, pero no en cuanto a su eficacia, y por eso se las ampara.

Las víctimas de los grupos policiales son, por regla general, los más pobres entre los pobres, entre ellos muchos negros. Gran parte de ellos son los niños de la calle a los que ya nos referimos (19). Entre 1984 y 1989 fueron asesinados en Brasil 1.400 niños de entre 11 y 15 años, 457 de ellos solamente el año 1989 en Río y São Paulo. Los funda-

(15) M.V. Benevides y R.M. Fischer, “Alltagserfahrungen...”, p. 23 ss.

(16) W. Heinz, “Menschenrechte...”, p. 3 ss.; Cf. también la colaboración de Volker Skierka “Die Stadt der bezahlten Kindermörder”, en la edición sábado/domingo del *Süddeutschen Zeitung* del 11-12 de mayo de 1991, p. 3.

(17) Sobre lo que sigue: Amnesty International: *Brasilien...*, p. 5, 25, 28, etc.; W. Heinz, “Menschenrechte...”, p. 5 ss.; H. Bicudo, *Die Todesschwadronen...*, p. 5 ss.

(18) H. Bicudo, *Die Todesschwadronen...*, p. 20, 32, etc.

(19) D. Hegmanns, “Die Gewalt in Brasilien...” p. 136; Wolfgang Hein, “Todesstour der ‘Unbestechlichen’”, artículo en el *taz* [posiblemente la sigla de un diario alemán (*Zeitung*) (N. del T.)] del 18.3.1991, p. 15.

dores y patrocinadores de la iniciativa de protección de los niños, surgida recientemente, se ven amenazados al igual que los abogados, testigos, jueces y políticos que intentan echar una luz en la oscuridad de los hechos de sangre y los negocios de las bandas parapoliciales, e impedir que continúen. Las prácticas ilegales de estas bandas son tan difíciles de concebir, clasificar y perseguir como lo eran las acciones clandestinas de los comandos especiales del ejército argentino.

4. Las fuerzas de seguridad entre dos luces

Existe una gran diferencia entre la represión violenta de un movimiento de protesta colectivo y la persecución de un criminal hecha sin miramientos legales. El aparato de Estado considera más graves las provocaciones colectivas que el aumento de la delincuencia, por fuerte que éste sea; esto tiene como consecuencia que el ejército asume el mando en las campañas de represión en el primer caso, mientras que la lucha contra la delincuencia queda fundamentalmente en manos de la policía. La segunda diferencia tiene que ver con la condición social del perseguido. Si bien en el caso argentino una parte considerable de los “desaparecidos” (alrededor de la tercera parte) provenía de la clase obrera y sindical, la ofensiva más dura de las fuerzas armadas estuvo dirigida principalmente contra la juventud de clase media políticamente movilizada, que impulsaba un cambio radical del sistema. Pero la clase media representa un sector de peso en esta sociedad, con el cual no se puede actuar arbitrariamente. Aunque la persecución sólo afectó a una parte de esta juventud de clase media, y pese a que sus ideas revolucionarias no gozaban de la especial simpatía del grueso de esta misma clase, era inevitable que un procedimiento represivo público tuviera repercusión en los medios de comunicación y, a través de ellos, en la prensa internacional y en las organizaciones de derechos humanos que operan a nivel mundial. La cúpula de las Fuerzas Armadas argentinas retrocedió espantada ante la posibilidad de semejante veredicto internacional; por eso intentaron eliminar el adversario clandestinamente sin dejar huellas de las víctimas. Por el contrario la policía, que no sólo en Brasil sino en toda Latinoamérica se comporta con extrema brutalidad contra delincuentes presuntos o reales, normalmente toma muy pocas precauciones para ocultar públicamente su actuación. Como ha demostrado recientemente el sociólogo criminalista argentino Zaffaroni, hay información sobre la mayoría de las ejecuciones que la policía lleva a cabo de forma directa en los diarios. Esto rige incluso para ejecuciones en circunstancias evidentemente dudosas, durante un supuesto intento de huida o en una “refriega” (20) armada. La razón de esta publicidad se debe no sólo a que la opinión pública encuentra repudiable la delincuencia común, sino también al desdén por las leyes que contemplan motivos políticos. El hecho de que las víctimas de la violencia policial pertenecen

por regla general a los medios sociales más bajos ha de ser otra razón, al menos del mismo peso. Por un lado, el riesgo de que un miembro de la clase media o alta llegue a sufrir un exceso de violencia policial es casi impensable; con sus campañas de mayor o menor éxito en la contención de la delincuencia, la policía presta un servicio fundamental a las clases interesadas básicamente en la conservación de los bienes y en la protección del sistema de la propiedad. Por eso, si bien éstas condenan la crueldad de acciones aisladas, en general no ven ningún motivo para condenar públicamente la represión policial tan enérgicamente como las medidas intimidatorias dirigidas a la oposición política.

Si bien existen diferencias considerables entre las dos formas principales de violencia represiva ilegal, no se pueden pasar por alto sus llamativos puntos de contacto. Estos se hacen más evidentes cuando prestamos atención a la forma más repudiable del ejercicio de la violencia proveniente del Estado: los comandos y procedimientos paraestatales. Aquí se abre una brecha difícil de salvar entre el mandato legítimo y el funcionamiento de hecho de los órganos de seguridad:

- lejos de garantizar a los individuos la protección de sus vidas y de sus bienes, los escuadrones de la muerte paraestatales se convierten en un peligro para ellos;
- sus prácticas incontrolables están menos dirigidas a prestar un servicio público que a conseguir ventajas personales;
- no vigilan el mantenimiento de las normas legales sino que las infringen sistemáticamente o dan pie para que otros las quebranten;
- no están sujetos a ningún reglamento general —confiuran la competencia penal clandestina del Estado—, sino que prefieren perseguir y eliminar a delincuentes y políticos rebeldes de manera más o menos clandestina.

Todo esto otorga a estas bandas una inquietante e impenetrable doble naturaleza. No son abordables ni como representantes de la autoridad en sentido estricto, ni como a otras asociaciones criminales dado que están compuestas por policías y militares. En parte cumplen funciones públicas o cuasi públicas con técnicas propias de bandas de ladrones y criminales comunes, y en parte aprovechan sus privilegios como funcionarios —y sus equipos— para lucro privado. En suma, se mueven en una zona extralegal incierta, que hace muy difícil a las autoridades superiores —supuesto que éstas lo quisieran— controlarlos, como a los civiles lograr defenderse de sus arbitrariedades.

Si bien los dudosos rasgos que se han puntualizado se aplican sólo a una parte de las fuerzas de seguridad, la totalidad queda bajo una luz incierta. Eso se hace claro, y no de manera incidental, al examinarse la valoración que la población hace de la policía y del ejército. Hay que adelantar que ambas instituciones, tanto en EEUU como en los estados europeos occidentales gozan en general de una alta estima, lo cual no es el caso en Latinoamérica. En cualquier

(20) Eugenio Zaffaroni, “Executions without Process” manuscrito, Buenos Aires 1989, p. 7. Zaffaroni ha hecho posiblemente el único estudio sistemático sobre el problema. Se refiere al Gran Buenos Aires y se limita a un periodo de un año y medio (desde comienzos de 1984 hasta mediados de 1985). Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Muertes por violencia policial*, Buenos Aires 1986.

caso se puede apreciar una posición ambivalente en el sentido de que se cree que efectivamente se debería reforzar la policía, pero que esto tiene poco sentido desgraciadamente puesto que ella no es confiable. Los ejemplos serían, nuevamente, países como Argentina y Brasil.

En Brasil, cuatro de cada diez víctimas de un atraco se dirigen a la policía en relación con los perjuicios sufridos; las otras seis lo consideran inútil o están convencidas de que la policía participa en la repartición del botín junto con los delincuentes (21). La gran mayoría de los brasileños tiene a la policía por corrupta e ineficiente (84%). Además se ha ganado, principalmente entre las clases bajas, fama de brutal y arbitraria (22). No es de extrañarse que los habitantes de los barrios bajos confíen más en los gánsteres locales, los "bandidos", que también mantienen su zona de influencia bajo control mediante el uso de una violencia brutal, pero al menos de manera previsible.

En Argentina, un país donde reina tradicionalmente una atmósfera de desconfianza de todos contra todos, la confianza hacia las Fuerzas Armadas tampoco es demasiado grande. Pero en la década del 60, un cuarto de la población estaba convencida, sin embargo, de que las Fuerzas Armadas cumplían una función política positiva, porcentaje que crecía mucho en tiempos de crisis políticas, poco antes de los golpes de estados militares (23). Esto ha cambiado fundamentalmente después de conocerse la conducta escandalosa del ejército en el marco del Proceso. No sólo una parte ínfima de la población (10%) quisiera confiarle en el futuro a las Fuerzas Armadas funciones políticas, sino que además se ha deteriorado mucho su imagen presumiblemente como consecuencia de su pésima actuación en la guerra de las Malvinas/Falkland (24). Menos de la mitad de los argentinos concede a las Fuerzas Armadas algún aporte positivo en beneficio de la nación, siendo de esta manera las últimas en clasificarse detrás de los partidos y la Iglesia, de los empresarios, comerciantes y sindicatos. Pero sería erróneo sacar la conclusión, a partir de estas cifras, que el orden y la seguridad hayan perdido significación como valores rectores para la media de los argentinos. Su dictamen no se refiere a la misión de seguridad del ejército sino que, como se puede ver —entre otras cosas— en la opinión masiva en contra del indulto a los oficiales sentenciados a causa de la violación de los derechos humanos, se refiere exclusivamente a la manera arbitraria y brutal cómo cumplieron esa misión.

Pero sería errado querer buscar las causas de los abusos registrados exclusivamente entre las Fuerzas Armadas. Estas no son ni mejores ni peores que el resto del aparato administrativo: comparten con la mayoría de los funcionarios una formación insuficiente y breve, unos ingresos escasos, la noción del estado de derecho del subdesarrollo, como así también la au-

sencia de competencias precisas y de mecanismos elaborados de control. Por estas razones han de hacerse, para concluir, unas cuantas observaciones tentativas más acerca del Estado latinoamericano en general, y sobre el aumento de la violencia estatal en la última década, en particular.

5. El Estado anómico

Por último es posible reconocer por lo menos dos fenómenos a los que se puede achacar el aspecto cada vez más represivo del Estado latinoamericano desde la década del 70. El primero son las sucesivas oleadas guerrilleras que se han propagado por Latinoamérica desde la década del 60, vinculadas con la toma del poder de Castro en Cuba. El terrorismo que estas bandas practicaron eclipsó en intensidad y despliegue al que, en esa misma época, tuvo efecto en la mayoría de los Estados europeos. Hay que recordar que el desafío terrorista en Europa, en parte sobreestimado, provocó reacciones difíciles de conciliar con los principios del estado de derecho; es pues fácil imaginarse el grado de intimidación que debieron ejercer los movimientos guerrilleros sobre las elites políticas en Latinoamérica, y en particular sobre las fuerzas de seguridad de estos países. En vista de la debilidad de las instituciones políticas, aquellas últimas a menudo llegaron a convencerse de que debían tomar en sus propias manos la lucha contra los rebeldes.

El segundo fenómeno es el aumento de la pobreza y la indigencia social, cuyas principales causas hay que buscarlas, otra vez, en la desproporción entre el exorbitante crecimiento de la población y el estancamiento de las economías nacionales. Esta desproporción, que sobre todo en el campo se manifiesta de manera cruda, empuja a la gente hacia las ciudades, que parecen prometerle mejorar su suerte. Pero las ciudades no estaban preparadas en muchos sentidos para hacer frente a este asalto de la población. La infraestructura técnica, el aparato productivo y el número de puestos de trabajo, así como la cohesión de las organizaciones sociales y políticas, no pudieron seguir el ritmo del crecimiento demográfico. El resultado del movimiento migratorio masivo fue el establecimiento de una buena parte del campesinado pobre en las ciudades; lo que derivó en un relajamiento de los vínculos y los controles sociales, en miseria, desorganización social y aumento de la delincuencia (25).

Tal como ha sido constatado por muchos observadores, el Estado latinoamericano ha ejercido a fondo durante la década del 80 su función de garantizar el derecho y el orden (26), pero habría que preguntarse, escépticamente, si se apropió de dicha función en toda su magnitud. Yo lo dudaría. Me parece que el Estado latinoamericano, a diferencia de los Estados europeos occidentales, nunca ha conseguido hacer efectivo el monopolio de la violencia ante la sociedad. En ciertos casos, como el del Estado colombiano, que nunca ha estado en condiciones de controlar la totalidad del territorio nacional, esta afirmación no puede ser más exacta, pe-

(21) W. Heinz, "Menschenrechte...", p. 8.

(22) D. Hegmanns, "Die Gewalt in Brasilien...", p. 64, 209; Cf. también el artículo antes mencionado de V. Skierka en el *Süddeutschen Zeitung* del 11-12 de mayo de 1991.

(23) Jeane Kirkpatrick, *Leader and Vanguard in Mass Society. A Study of Peronist Argentina*, Cambridge/Mass. 1971, p. 116 ss., p. 134.

(24) Los datos de la encuesta han sido tomados de dos fuentes: María T. Carballo de Cilley, "Los valores argentinos de nuestro tiempo", manuscrito, Buenos Aires, 1985; Mora y Araujo, Noguera y Asociados, *El tema militar. Informe de Opinión Pública*, Buenos Aires 1989.

(25) Esta conexión está elaborada de manera particularmente convincente en el trabajo de D. Hegmanns, "Die Gewalt in Brasilien...", p. 145.

(26) Cf. Editorial sobre: "Lateinamerika, Analysen und Berichte 9", Hamburg 1985, p. 14.

ro mirando bien también podría aplicarse a sociedades aparentemente más sujetas a un orden como las del Cono Sur. Las causas de este proceso inacabado de formación del Estado son presumiblemente complejas; aquí nos interesan ante todo las consecuencias. Para reducirlas a una fórmula: éstas consisten en el hecho de que en estas sociedades perviven, de forma latente o manifiesta, reductos de violencia y disposiciones colectivas para la violencia que en épocas de crisis irrumpen, desencadenando en ocasiones conflictos armados encarnizados.

En el ámbito de los estudios comparados sobre la violencia se sabe que, principalmente los Estados débiles y de recursos escasos, necesitan de medios más represivos para imponerse (27). El Estado latinoamericano es un Estado débil, con una capacidad muy limitada para controlar la sociedad. Precisamente porque es débil, es un Estado particularmente peligroso, porque la presión y el peligro a los que está expuesto de parte de grupos militantes de la propia sociedad han inhibido la formación de los contrapesos y mecanismos de freno del estado de derecho propios de las democracias que funcionan, como la de Gran Bretaña o EEUU. Esto se pone de manifiesto de manera más clara en la justicia —el pilar que sostiene el sistema de división de poderes— que en muchos Estados latinoamericanos prácticamente no existe como fuerza independiente. Con el argumento de tener que disponer cada vez de un instrumento apto para defender el Estado asediado, las elites políticas han descuidado la función propia de los órganos del Estado, en particular de las instituciones de seguridad, de imponer un control efectivo. Faltando disciplina en los ciudadanos,

la autodisciplina y autolimitación del aparato de Estado también es considerada un lujo. Esto explica los desbordes esporádicos de violencia estatal más allá de todo límite razonable, como se ha descrito aquí a propósito de dos casos (28).

Lo realmente problemático del desborde de la violencia estatal, como ya se señaló antes, reside a mi entender en que el Estado contradice de esa manera su misión por excelencia: salvaguardar el orden público y garantizar la seguridad de los ciudadanos. La discrepancia entre la responsabilidad aparentemente asumida por el Estado latinoamericano y su impotencia de hecho; entre su pretensión de soberanía y normatividad, y la ineficiencia y evidente corrupción de las autoridades; entre la proclamación de los objetivos oficiales de asistir y representar de los ciudadanos, y su vejación y maltrato reales. Ante todas estas incongruencias, a las cuales se suman los reproches y discrepancias dentro de la voluminosa maquinaria del Estado, me parece de rigor preguntar si este Estado no debiera definirse, no como poder de ordenamiento, sino más bien como la fuente de la anomia política y social. Anomia significa, dentro del lenguaje sociológico, falta de reglas, de normas, conflicto de normas (29). Se suele buscar el origen de la difusión de los estados de anomia dentro de la sociedad —como en los procesos de aceleración de los cambios sociales—, y reconocer el papel del Estado en las antípodas, esforzándose por garantizar la seguridad y el orden. En vista de la experiencia latinoamericana, podría ser un interesante programa de investigación invertir alguna vez este orden y poner bajo la lupa, de manera sistemática, el potencial de anomia de las organizaciones estatales.

RESUMEN

En este artículo, el autor analiza el problema de la violencia política desde la perspectiva de la violencia estatal y paraestatal. Pone de manifiesto las contradicciones existentes entre la función teórica del Estado de garantizar el orden público y la seguridad de los ciudadanos y su reciente actuación en numerosos países latinoamericanos, que lo han convertido en fuente de anomia política y social. Analiza en especial los casos de Brasil y Argentina.

ABSTRACT

In this article, the author deals with the problem of political violence, from the point of view of state and para-state violence. He highlights the contradictions between theoretical function of State (the guarantee of public order and the security of citizen) and recent performances in several Latinamerican countries, that has transformed the state into the source of political and social anomaly. He focus specially upon the cases of Brasil and Argentina.

(27) Para cualquier consulta Ted R. Gurr: "The Political Origins of State Violence and Terror: A theoretical Analysis", en: Michael Stohl y George A. López (eds.), *Government Violence and Repression*, New York 1986, p. 45 ss, p. 53.

(28) Estas son meras consideraciones sobre diferentes manifestaciones del Estado en Europa y Latinoamérica que, en lo que a Europa se refiere, se basan fundamentalmente en los trabajos de Michel Foucault y Norbert Elias.

(29) Philippe Besnard, *L'anomie, ses usages et ses fonctions dans la discipline sociologique depuis Durkheim*, Paris 1987.