

¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?

By Lucía Dammert y John Bailey

De *Foreign Affairs En Español*, Abril-Junio 2007, pp.61-70.

<http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenespessay070207/lucia-dammert-john-bailey/militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-america-latina.html>

El 11 de diciembre de 2006, 10 días después de asumir la presidencia de México, Felipe Calderón envió una fuerza federal de casi 7000 efectivos al estado de Michoacán para controlar la violencia entre bandos criminales vinculados con el tráfico de drogas. Casi al mismo tiempo, la ciudad de Rio de Janeiro se vio convulsionada por enfrentamientos armados entre policías y narcotraficantes, situación que trajo aparejado un llamado al involucramiento de los militares en el combate al crimen organizado en Brasil. Llama la atención que dos países de extrema importancia en la región, y con gobiernos de tendencias políticas opuestas, respondan al narcotráfico con una estrategia similar vinculada con la participación de los militares en el combate a la delincuencia.

Pero este tipo de táctica antidelinquencia no es una novedad en América Latina. Por el contrario, ya sea en las dictaduras militares en el Cono Sur, las guerras civiles en América Central o incluso en procesos de crisis institucionales (como en Ecuador y Perú), los militares tienen un largo historial de intervencionismo en temas de seguridad pública. De hecho, durante estos periodos históricos las instituciones policiales se convirtieron en subordinadas de las fuerzas armadas, en muchos casos encargadas de las tareas más duras de represión.

La seguridad pública está en el centro de la agenda latinoamericana debido al aumento de los delitos denunciados (en especial, los violentos), así como al temor que experimenta la población. La percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia penal es una de las principales razones para recurrir a los militares y de que éstos asuman funciones cada vez más importantes en el mantenimiento del orden interno. Sin duda, esta participación militar está en proceso de expansión en la región, aunque con una diversidad de formas que van desde el desarrollo de modelos organizativos o estratégicos conjuntos, hasta el nombramiento de militares al mando de las instituciones policiales, o el desarrollo de mecanismos informales en donde las principales áreas son controladas por militares en retiro.

El aún cercano recuerdo de cruentas violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas en diversos países de la región establece un antecedente complejo y de preocupación para los especialistas en el tema. De esta forma, en algunos países los grupos de defensa de los derechos humanos han manifestado su preocupación por el involucramiento de militares en la seguridad interna.

Estos argumentos que buscan afianzar la exclusión de los militares de las tareas de seguridad interna pierden relevancia en el contexto actual marcado por la urgencia y emergencia de la inseguridad pública. El aumento de los delitos violentos, la proliferación de armas de grueso y bajo calibre, la percepción de corrupción e ineficacia del accionar policial y de la justicia, así como la exigencia ciudadana por respuestas efectivas, son los principales elementos del contexto. Paralelamente, la ciudadanía confía en los militares y considera que pueden ser mucho más efectivos en el control de la delincuencia.

El presente artículo busca reintroducir el debate sobre la participación militar en la seguridad pública con el objetivo de fortalecer políticas públicas de seguridad enmarcadas en procesos de consolidación democrática aún incipientes en América Latina. En primer término el artículo presenta una breve definición de los motivos por los cuales los militares están siendo convocados en América Latina para involucrarse en el combate a la delincuencia. Luego se pone énfasis en los elementos principales de la relación militar-policial en la región y, finalmente, se presentan recomendaciones que deberían considerarse en el diseño e implementación de políticas que involucren a los militares en la seguridad pública.

LA "INEVITABLE" PARTICIPACIÓN MILITAR

A inicios de los noventa la subordinación política de los militares, así como su especialización en temas de defensa, fueron ejes centrales de análisis debido a su participación negativa en la política nacional durante las décadas previas. En ese entonces, proponer su reinstalación en temas internos era prácticamente impensable. Sin embargo, en la actualidad se experimenta una situación especial respecto de la participación militar en funciones policiales que tiende a considerarse inevitable por diversos motivos.

Por un lado, se evidencia una tensión política estructural ya que los gobiernos democráticos sienten la necesidad político-electoral de crear la impresión de eficacia frente a la criminalidad, pero sus cuerpos policiales son, en el mejor de los casos, ineficientes, cuando no corruptos. Los políticos se dan cuenta de que una solución a la inseguridad es de muy largo plazo, mientras que los ciclos electorales son de seis años o menos. Por ende, parece poco "racional" asumir los costos de corto plazo para reformas que podrían dar fruto en un futuro lejano. Por el contrario, se tiende a avanzar con medidas simbólicas, como el endurecimiento de las sentencias, la disminución de la edad de imputabilidad penal, el aumento de la capacidad carcelaria, entre otras iniciativas. Así, la politización del problema de la seguridad impacta negativamente sobre la calidad de las iniciativas de reforma necesarias para enfrentar la criminalidad y se instala una lógica perversa, en la que las políticas son vistas como una forma para responder a la ansiedad pública en el menor tiempo posible.

El llamado a los militares es otro de estos impulsos cortoplacistas que descansa en tres procesos fundamentales. En primer lugar, con el fin de la Guerra Fría y la disminución de las hipótesis de conflicto entre países latinoamericanos, las funciones históricas de las fuerzas armadas han cambiado. Situación que se ha cristalizado en la participación de Chile y Brasil en la misión en Haití o en la importante disminución presupuestaria de las fuerzas armadas argentinas. Además, en muchos países de la región los militares han mantenido su papel de presencia de Estado en todo el territorio, colaborando con el mantenimiento de carreteras, escuelas y puestos de salud. Todo lo anterior ha tenido un impacto positivo en la percepción ciudadana que valora su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamiento y disciplina. En segundo lugar, tras los atentados del 11-S apareció una nueva "amenaza" a la seguridad regional y nacional definida por un modelo antiterrorista estadounidense, en el cual los militares se están acercando a los cuerpos de inteligencia y las agencias policiales. Ello tiene implicaciones en algunos países donde el crimen organizado es designado oficialmente como amenaza a la seguridad nacional, lo que implica una importante función de las fuerzas armadas. Esta situación se manifiesta principalmente en México y América Central; en esta última región las maras son consideradas una amenaza nacional, por lo que en muchos casos se ha involucrado a los militares en su detención.

Una tercera arista está marcada por la importancia que representa la inseguridad para la población latinoamericana; preocupación que coloca a la delincuencia entre los dos o tres temas principales de debate durante las elecciones presidenciales en prácticamente todos los países de la región. Ello, vinculado no sólo con el aumento de la criminalidad, sino también con la percepción generalizada de que las instituciones gubernamentales encargadas no funcionan o están infiltradas por el crimen organizado.

En otras palabras, el temor público, la lógica democrática electoral y la disponibilidad de las fuerzas armadas muestran un panorama caracterizado por la prácticamente inevitable participación militar en las políticas de seguridad pública. Ello parecería lógico, pero involucra una serie de problemas y limitaciones que se presentan a continuación.

PROBLEMAS DE LA MILITARIZACIÓN DE LA POLICÍA

La participación militar en funciones policiales presenta una solución aparente a la crisis de inseguridad pero también, al mismo tiempo, problemas que deben reconsiderarse. Uno de ellos es la formación y la naturaleza de la institución militar, que no son apropiadas para la función policial. La formación castrense pone énfasis en la jerarquía, la disciplina y las estructuras de mando. Se cultiva un sentido de espíritu de cuerpo desligado de la sociedad, lo cual refuerza sus niveles de autonomía política y profesional. Además, el entrenamiento militar hace hincapié en el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza necesaria para solucionar problemas y preservar el orden público. Si bien muchas instituciones policiales de la región tienen estructura militar, no deberían consolidarse como un cuerpo que observa de lejos a la sociedad. Por el contrario, las policías profesionales deben establecer una relación cercana y colaboradora con la ciudadanía.

Además de no estar preparados para enfrentar la criminalidad, existen dos áreas de problemas potenciales que deben tomarse en cuenta antes de avanzar en esquemas de participación de militares en temas de seguridad pública. En primer lugar, los operativos policiales se enfrentan muchas veces a intereses político-partidarios, por lo que el ejército podría encontrarse en medio de los conflictos entre partidos y facciones políticas sobre los logros y errores en el control de la criminalidad.

En segundo lugar, este tipo de intervenciones pueden generar o intensificar las tensiones sociales, pues sin duda el peso de los operativos policiales suele recaer en los estratos marginados de la sociedad, siendo ellos grupos indígenas, los varones jóvenes de clase trabajadora o los habitantes de los barrios marginales. Esta estigmatización de la población puede mezclarse peligrosamente con una concepción militarizada del nuevo "enemigo interno" en la que el estado de derecho se vea afectado directamente. Todo lo anterior establece un escenario preocupante donde las fuerzas armadas podrían desarrollar o aumentar su capacidad de presión política y, por ende, desempeñar un papel poco feliz del cual América Latina ya conoce los resultados.

Además de los motivos de preparación y conflictos políticos y sociales potenciales, establecidos previamente para limitar la intervención militar en temas policiales, también deben ser considerados diversos problemas de orden logístico y administrativo. En primer lugar, el establecimiento de cadenas de mando e información

dentro de una unidad policial-militar queda en duda. ¿Cómo y por cuánto tiempo se definen los mandos de las operaciones conjuntas? Aún más importante: ¿quién es responsable de los resultados? En segundo lugar, las malas acciones militares son analizadas en juzgados especiales, por lo que en estos casos de acción conjunta la interrogante se instala sobre los mecanismos de control civil de su accionar. Tradicionalmente débil, el control civil de las instituciones de orden y seguridad puede incluso desaparecer ante mecanismos conjuntos en los que no existen responsabilidades claras.

Todo lo anterior marca un panorama menos que favorable para las múltiples iniciativas en desarrollo que involucran a militares en tareas policiales. Sin embargo, éstas no van a desaparecer, sino que es posible que tiendan a multiplicarse. Es por ello que, a continuación, se presentan las principales recomendaciones de política que deben considerarse en el marco de iniciativas eficaces, eficientes y de respeto al estado de derecho.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El proceso incremental de involucramiento de los militares en temas de seguridad pública genera diversos problemas y desafíos a la hora de enfrentar la criminalidad en América Latina. Las recomendaciones de política que se presentan a continuación parten del reconocimiento de que dicha participación se justifica sólo en casos extremos en que la institución policial carece de capacidad de respuesta frente a la crisis. En cualquier caso, esta "fuerza de tarea" debería estar bajo el control y mando civil y recibir entrenamiento en funciones policiales y acciones de control de la criminalidad.

La respuesta rápida no debe invisibilizar las estrategias de mediano y largo plazos, pues es urgente que se empiecen a implementar en la región cambios profundos que puedan controlar efectivamente el aumento de la criminalidad. Entre las principales reformas necesarias se resaltan cinco.

Profundos cambios en la institución policial. Una de las principales consecuencias del involucramiento de las fuerzas armadas para enfrentar la seguridad interna es la invisibilización de los problemas de la institución policial. Es evidente que no se puede justificar esta intervención por los niveles de corrupción policial (como en el caso mexicano) sin desarrollar paralelamente procesos de reforma policial profundos.

Cuatro son las áreas fundamentales que deben ser intervenidas en la mayoría de instituciones policiales de América Latina: a) sistemas de ingreso y formación; b) sistemas de control interno y externo; c) definición de estrategias de prevención y control del delito, y d) programa de protección social policial. En primer lugar, es vital avanzar en un programa de profesionalización de los cuerpos de policía que incluya barreras de ingreso con requisitos de mayores niveles de educación. Además, el proceso de formación policial debe asumirse como una tarea de relevancia tanto en el ingreso como durante la carrera policial, pensando en policías profesionales con niveles de focalización temática incremental. Es decir, pasar de la situación actual en la que los policías se trasladan de las diversas áreas de trabajo a una especialización mayor. En segundo lugar las instituciones policiales deben consolidar mecanismos de control interno (áreas de asuntos internos) por los que se castiguen los actos indebidos y se incentiven los comportamientos destacados. En la actualidad, muchas de estas áreas no son nada más que una formalidad en el interior de la institución, donde los castigos son en general menores y, por ende, se potencia una visión negativa de cuerpo. Pero el control interno no es suficiente en sí mismo; también es

necesario avanzar con mecanismos de control civil democrático sobre la institución policial, control externo que limite los niveles de autonomía política presentes en la mayoría de las policías de la región, y que supervise sus responsabilidades en actos de corrupción y uso excesivo de la fuerza.

Una tercera área de reforma que ha sido enfrentada en algunos casos es la redefinición de las estrategias policiales de prevención y control de la criminalidad. Esta situación es necesaria por la constante mutación del accionar del crimen organizado, así como por su avance tecnológico y operacional, por lo que las estrategias tradicionales de investigación y patrullaje se han visto largamente sobrepasadas.

Finalmente, un tema muchas veces olvidado en la definición de políticas de seguridad, pero que requiere atención primordial, es la protección social de los oficiales de la policía. En la mayoría de los países de la región, los salarios de sus elementos son insuficientes para la labor que realizan; de igual manera, en muchos casos no cuentan con coberturas de salud o educación para ellos o sus familiares que redunden en un sentido de pertenencia institucional. En este punto no sólo se evidencian claras desigualdades en la definición de los ingresos y prestaciones, sino también desigualdades en la distribución dentro de las instituciones. Así, en la mayoría de casos los privilegios de los altos niveles de conducción no se condicen con las precariedades de los rangos más bajos.

Mejor formación policial. En la mayoría de los países de América Latina los policías pasan por mínimos programas de formación antes de salir a realizar sus labores. Esta escasa formación profesional impacta claramente en la calidad y efectividad del servicio. Temas del marco jurídico, e incluso de operacionalidad cotidiana, se tratan de manera superficial en la capacitación preliminar de la policía.

La formación policial es básica para realizar tareas con diversos grados de complejidad. Así, por ejemplo, las tareas de inteligencia policial en un extremo, y las de vinculación con la comunidad en el otro, requieren habilidades personales y profesionales específicas para las cuales no están preparados los funcionarios de la institución.

En los países federales, como Argentina, Brasil y México, los programas de formación son diversos, dependiendo del tipo de policía (nacional o estatal) y de su función (preventiva o investigativa). Lo anterior demuestra una enorme disparidad entre los niveles de formación de las diversas instituciones, así como los ejes centrales y las definiciones estratégicas y operacionales. Paradójicamente, este nivel de desconcentración de la actividad formativa de las policías en muchos casos amplía los niveles de competencia entre las instituciones, por lo que se debería avanzar en mecanismos de formación policial que incluyan la definición de contenidos mínimos, así como del establecimiento de políticas de intercambio entre las diversas instituciones policiales (federal, estatal y local).

Presupuesto y "nuevas amenazas". La preocupación estadounidense por las nuevas amenazas, y en especial por el terrorismo y el narcotráfico, debería traducirse en inversión en el mejoramiento de la calidad del servicio policial. De hecho, es necesario avanzar en un proceso de desmilitarización de la ayuda de Estados Unidos hacia las policías latinoamericanas. En este sentido, se debe reconocer que los cambios necesarios no pasan por la hipercalificación de un pequeño segmento de la institución policial, sino más bien por un proceso global de mejoramiento de calidad y eficiencia.

Cabe resaltar que el aporte internacional es relevante sólo en algunos países de la región, en especial los que han sido impactados por la producción y tráfico de drogas. No obstante, la inversión pública en seguridad ha aumentado de forma sostenida en toda la región, por lo que es vital avanzar en la reformulación presupuestaria de militares y policías para enfrentar con firmeza los temas urgentes. En este sentido, la compra de armamento militar, por ejemplo, podría ser revisada como una prioridad en países cuya infraestructura policial es precaria. De igual manera, dentro de las propias instituciones policiales se torna cada vez más evidente la necesidad de balancear el gasto en infraestructura por un lado y la calidad del servicio por otro. Si bien es mucho más tentadora la inversión en patrullas policiales o sistemas de televigilancia por su impacto comunicacional, no es posible dejar en el olvido la requerida formación policial.

Coordinación entre dependencias. La criminalidad, en especial la de carácter organizado y global, requiere respuestas complejas y coordinadas por parte del Estado. De lo contrario, se encuentran los espacios grises que facilitan la corrupción y la ineficacia de la respuesta gubernamental. Si bien el desafío de la coordinación en el diseño e implementación de políticas se vincula con el Estado en general, en temas de seguridad la complejidad es aún mayor por los grados de autonomía que detentan las instituciones vinculadas con esta temática. Los países federales cuentan con instituciones policiales de carácter nacional, estatal e incluso local que, en la mayoría de los casos, no se vinculan en términos de definición o implementación de estrategias, como sucede, por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires o en la ciudad de México donde, para solucionar un delito en el que es posible que participen diversas instituciones policiales, éstas a veces presentan serias discrepancias o enfrentamientos.

Si la falta de coordinación afecta la efectividad de las políticas de seguridad, esta situación se incrementa exponencialmente cuando se analizan las estrategias de inteligencia. En la mayoría de países de la región no existe control civil sobre las actividades de inteligencia, las cuales se desarrollan desde diversas instituciones con responsabilidades y mandos diversos. Sin duda la implementación de iniciativas conjuntas requiere la integración de los servicios de inteligencia.

Importancia del nivel subregional. Cada vez es más evidente que las iniciativas nacionales son necesarias, pero no suficientes, para enfrentar un problema que tiene ramificaciones en otros países de la región. Así, por ejemplo, la implementación de políticas contra las maras en Honduras tendrá un impacto limitado si no se desarrolla una iniciativa conjunta con otros países centroamericanos que enfrentan realidades similares. Si bien el desarrollo de políticas hemisféricas efectivas puede enfrentar más problemas que resultados en el mediano plazo, las de carácter subregional tienen mayor probabilidad de éxito, especialmente por la preocupación respecto a problemáticas similares y con niveles de influencia directa debido a la proximidad geográfica.

El problema no se solucionará con el diseño de una policía del Mercosur o un contingente unificado en América Central, sino más bien con el fortalecimiento de las instituciones nacionales que resulte en la mejora de las políticas desarrolladas en el combate a la delincuencia. No obstante lo anterior, no es posible esperar que las instituciones nacionales se consoliden para luego generar los mecanismos de trabajo subregional. Por el contrario, los avances encontrados en algunos países deben convertirse en referencia obligada para otros contextos y, por ende, servir en un proceso de aprendizaje que aún está en sus inicios.