

ARTÍCULOS CENTRALES

## Militarización de la seguridad pública

**Carolina Ricardo**

Instituto Sou da Paz (Brasil)

**Evaluar la militarización a nivel global no es sencillo**, pero se han hecho esfuerzos en este sentido a partir de la definición de indicadores recogidos en distintos países. Cabe destacar el trabajo realizado en el marco del Índice de Paz Global (IPG), que compara 163 países en relación al nivel de paz en cada uno de ellos. Lo elabora anualmente el Instituto de Economía y Paz, con sede en Sídney, Australia. El IPG es un indicador complejo que articula tres dimensiones: 1) conflictos internos e internacionales en curso; 2) seguridad social y pública; y 3) militarización. Su objetivo es promover una comprensión más amplia del nivel de paz en los países, categorizando la paz más allá de la presencia o ausencia de guerras.

La primera dimensión incluye indicadores como la cantidad y duración de los conflictos internos, el número de personas muertas en conflictos externos y la participación del país en estos mismos conflictos internacionales. La segunda, más amplia y compleja, incluye indicadores como el número de refugiados, la escala de terror político (prácticas autoritarias), el nivel de delincuencia violenta, la tasa de homicidios, de población carcelaria y de policías, la inestabilidad política (medida en base, por ejemplo, a la probabilidad de manifestaciones públicas violentas) y el acceso individual a las armas de fuego. La tercera dimensión tiene que ver con indicadores como el porcentaje de gasto militar en relación con el PIB, el total de personal militar o el volumen de armas exportadas e importadas por cada 100.000 habitantes. Se trata de una metodología compleja que está muy bien detallada en el mismo [informe \[1\]](#), que ofrece también una descripción de las fuentes de cada indicador que compone el índice. El IPG es sin duda una forma audaz e innovadora de evaluar la paz.

## **“Los conflictos y las crisis que surgieron en la última década han empezado a menguar, siendo sustituidos por una nueva ola de tensión e incertidumbre derivada de la pandemia”**

La última edición del IPG, la de 2021, muestra que el nivel medio de paz se deterioró un 0,07%, es el noveno empeoramiento en los últimos trece años, con 87 países que mejoraron y 73 que empeoraron. A pesar de ello, este aumento porcentual es el segundo más bajo de la historia del índice. Así, el IPG 2021 revela un mundo en el que los conflictos y las crisis que surgieron en la última década han empezado a menguar, siendo sustituidos por una nueva ola de tensión e incertidumbre derivada de la pandemia del Covid-19 y de las crecientes tensiones entre muchas de las principales potencias.

El informe 2021 también señala que la dimensión de la militarización fue la única que mejoró, con un ligero aumento del 4,2% desde 2008. La tasa de personal militar por cada 100.000 habitantes disminuyó en 111 países y el gasto militar en relación con el PIB disminuyó en 87 países. Sin embargo, se trata de una tendencia lenta y heterogénea, incluso con retrocesos en muchos países, especialmente con el retorno de las tensiones entre las potencias económica y militarmente más fuertes. La región de Oriente Medio y Norte de África fue la que registró un mayor deterioro del indicador de gasto militar.

### **Militarización de la seguridad pública en Brasil y otros países de América Latina**

La militarización de la seguridad pública se compone de diferentes características. La presencia de militares en puestos estratégicos del gobierno y la sumisión de la policía a las fuerzas armadas son dos ejemplos. Pero la característica más emblemática ha sido el uso de fuerzas militares para actividades relacionadas con la seguridad ciudadana.

Este desplazamiento de las funciones de las fuerzas armadas es un problema por varias razones. En primer lugar, porque la misión de las fuerzas armadas es garantizar la defensa nacional y la integridad territorial, generalmente protegiendo al Estado-nación de un enemigo exterior. La seguridad pública, en cambio, busca proteger a los ciudadanos y garantizar su vida y su libertad, centrándose en el individuo y garantizando el orden para hacer posible la vida cotidiana en las ciudades y las zonas rurales. Son misiones muy diferentes y que requieren formas de actuación distintas e incluso opuestas. La lógica de la defensa nacional está mucho más cerca de la lógica de la guerra y de la lucha contra el enemigo. La lógica de la seguridad pública debe ser el mantenimiento del orden y la gestión de los conflictos, la prevención del crimen y la violencia y la aplicación de la ley. La formación, los procedimientos, las cadenas de mando y la toma de decisiones son muy distintas en un caso y en otro.

Así, aunque la legislación de diferentes países permite el uso excepcional de las fuerzas armadas en la seguridad pública, la banalización de este uso lleva la lógica de la guerra a la seguridad pública cotidiana, generando graves violaciones de los derechos humanos, ineficiencia en las actividades de seguridad pública y causando daños a las propias fuerzas armadas, empleadas en actividades para las que no están preparadas.

## **“La banalización del uso excepcional de las de las fuerzas armadas en la seguridad pública lleva la lógica de la guerra, generando graves violaciones de los derechos humanos”**

El caso brasileño es un ejemplo interesante de esta excesiva participación de las fuerzas militares en la seguridad pública. La legislación nacional permite el empleo de las Fuerzas Armadas cuando las fuerzas de seguridad local no son suficientes en situaciones específicas que demandan una intervención excepcional y por un periodo definido. Son operaciones militares para garantizar el orden público, conocidas como operaciones de *Garantia da Lei e da Ordem* (GLO). “Según datos del Ministerio de Defensa (MD), entre los años 1992 y 2019, las Fuerzas Armadas fueron empleadas en 25

ocasiones de huelga de policías militares; en 22 misiones establecidas para ‘garantizar la votación y el escrutinio’ en el marco de procesos electorales; en 38 eventos que requerían apoyo en materia de seguridad, así como en otras 28 misiones que incluyen seguridad pública, protección de bienes públicos, huelgas de otros sectores, escoltas, etc. (Ministerio de Defensa, 2019). También es importante destacar el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad de los grandes eventos, como los que tuvieron lugar en Brasil entre 2013 y 2016, a saber, el Mundial de las Confederaciones de la FIFA (2013), la Jornada Mundial de la Juventud (2013), el Mundial de la FIFA (2014) y los Juegos Olímpicos (2016). Sin embargo, el empleo interno de las Fuerzas Armadas no se produce sólo en situaciones evidentemente excepcionales como las expuestas. Desde 1992, las Fuerzas Armadas brasileñas han sido convocadas en al menos 23 misiones de GLO para actuar frente a la violencia urbana, especialmente en Río de Janeiro, que recibió 11 de estas misiones, para combatir las olas de delincuencia, motivadas por los altos índices de violencia que asolan crónicamente estas regiones» (Salvadori [ 2 ], 2020, p. 16). Estas cifras dan cuenta del uso excesivo de las fuerzas armadas para responder a retos en materia de seguridad pública, especialmente en territorios marcados por violencias crónicas.

Las consecuencias negativas del uso de las fuerzas armadas en estos contextos pueden ejemplificarse en el caso del músico Evaldo y el coleccionista de latas Luciano, quienes fueron asesinados en abril del 2019 en Río de Janeiro. Fueron acribillados por más de 200 disparos efectuados por una guarnición del ejército contra el coche en el que se encontraba el músico y su familia, bajo la acusación de que el vehículo se había saltado un control de carretera [ 3 ].

No sólo en Brasil se ha exacerbado el uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública. Esto ocurre en América Latina en general. La expansión y complejidad de la delincuencia organizada también ha sido una importante justificación para este uso. « El resultado es que los recursos policiales son insuficientes para mantener el orden, ya que los grupos criminales utilizan técnicas y recursos militares en el contexto económico - y cada vez más, también político - a largo plazo» (Ramalho, Diamint, Sánchez, 2020, p. 5) [ 4 ].

**“En América Latina se ha exacerbado el uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública. La expansión y complejidad de la delincuencia organizada ha sido una importante justificación para este uso”**

Si bien muchos países latinoamericanos viven este proceso de militarización de la seguridad pública, cada lugar tiene sus dinámicas y particularidades. La participación de militares en la Guerra Fría, la idea de combate al enemigo y después la guerra contra las drogas, seguida de la guerra contra el terror (bajo influencia estadounidense) han contribuido a que los países de América Latina establecieran los límites entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad cada uno a su manera. En Colombia y Venezuela, por ejemplo, existe una mayor «simbiosis» entre los militares y las fuerzas de seguridad pública, lo que genera un reto más operativo de cómo esas fuerzas deben trabajar conjuntamente y en respeto a la ley. En el otro extremo están Uruguay y Argentina, en los cuales la sociedad no acepta el riesgo de que militares vuelvan a recurrir a violaciones a los derechos humanos. En el medio, están países como Brasil, México, Perú y Ecuador donde la relación entre fuerzas armadas y de seguridad se ha utilizado de forma no siempre excepcional y controlada en la lucha contra el crimen transnacional y en la promoción del orden interno, lo que ha tenido graves implicaciones en materia de derechos humanos. A las denuncias contra los militares se suman continuamente casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas o violaciones al debido proceso.

Otra dimensión importante de este fenómeno es la militarización de la policía. Incluso las fuerzas policiales de carácter civil acaban reproduciendo aspectos militares perjudiciales para los derechos humanos y para la propia seguridad pública. La intensificación de la violencia policial a través de la letalidad policial, la práctica de la tortura y otros tipos de violencia en los cacheos (*stop and frisk*) y la idea de «hacer justicia con las propias manos» para acabar con el enemigo ha sido una dimensión importante que marca esta militarización de las fuerzas de seguridad. También es muy común que dentro de los propios cuerpos policiales los departamentos más valorados

sean los de las tropas especializadas, desplegadas para actuar en situaciones específicas, que exigen un entrenamiento y procedimientos especiales, generalmente ligados al *ethos* guerrero, incluyendo uniformes que recuerdan un militarismo exacerbado. Estos cuerpos policiales están mucho más valorados que el patrullero de todos los días, el que interactúa con los ciudadanos, la mayoría de las veces sin ni siquiera tomar las armas. Esta excesiva valorización de lo “guerrero” explica en gran medida la militarización de las fuerzas de seguridad.

Un ejemplo que ilustra bien esta militarización en la realidad brasileña es la Operación Policial Exceptis, llevada a cabo por la Policía Civil de Río de Janeiro en mayo de 2020. Unos doscientos policías armados para «una guerra»<sup>[ 5 ]</sup> hicieron una incursión en la favela de Jacarezinho que causó la muerte de 28 personas. La batida policial se realizó a pesar de que el Tribunal Federal Supremo hubiera suspendido la realización de operaciones policiales de esta naturaleza en las favelas de Río de Janeiro durante la pandemia.

**“El aumento real de la violencia y la criminalidad, además del incremento del miedo y de la sensación de inseguridad, han sido el combustible que legitima la demanda de políticas de seguridad pública exclusivamente represivas”**

Es necesario destacar que «la militarización no es siempre deseable, necesaria o inevitable; ni su profundización significa siempre un aumento de la capacidad del Estado para enfrentar la criminalidad, común u organizada. [...] aunque exista un importante incentivo para que los militares desarrollen capacidades similares a las de la policía, ello no implica que impulsen este proceso; de hecho, algunos lo consideran una desviación de sus misiones principales, mientras que otros lo ven como un medio para obtener equipamiento y participación en las decisiones políticas. Además, el proceso de militarización de la policía para desarrollar capacidades similares a las de

los ejércitos, como, por ejemplo, el derribo del enemigo, las operaciones disuasorias, el uso de armas de gran calibre y el recurso al fuero militar, entre otras, es bastante complejo y disfuncional». (Ramalho, Diamint, Sánchez[6], 2020, p. 5)

## Recomendaciones

Además de los antecedentes históricos y el legado militar en los diferentes contextos abordados, especialmente en Brasil y algunos países latinoamericanos, hay aspectos de las políticas de seguridad pública que ayudan a explicar esta estrecha relación entre las fuerzas armadas y la seguridad pública. Es importante entenderlos para poder pensar en formas de superarlos[7].

Por regla general, las políticas de seguridad se centran casi exclusivamente en la aplicación del derecho penal, en «tratar el delito después de que se produzca», priorizando la dimensión de la represión al delito y el paradigma punitivista. El aumento real de la violencia y la criminalidad, además del incremento del miedo y de la sensación de inseguridad, han sido el combustible que legitima la demanda de políticas de seguridad pública exclusivamente represivas, a menudo en oposición directa a los derechos humanos y la democracia. En este sentido, los discursos que reclaman el aumento de las penas, la creación de nuevos delitos, la violencia policial y la dureza en el trato a los delincuentes se hacen eco en las sociedades y acaban siendo atendidos por los gobiernos. Esto genera un círculo vicioso de demanda y respuesta en el ámbito de la seguridad pública, incapaz de hacer frente a los factores generadores y más estructurantes de la violencia. El uso de las fuerzas armadas y la excesiva militarización de las políticas cobran fuerza en este contexto.

**“Es muy importante sostener una visión más integral de la seguridad pública, que combine la represión de los delitos y la violencia con una dimensión de prevención, y desarrollar políticas a medio y largo plazo”**

Incluso en los casos en los que la represión es necesaria, como en el caso del crimen organizado, la falta de racionalidad y de capacidad técnica, o incluso de voluntad política para tratar correctamente este tipo de situaciones acaba siendo muy ineficiente, además de generar importantes violaciones de los derechos humanos. La visión de que el criminal debe ser castigado a cualquier precio justifica muchas de estas violaciones.

Ante este panorama, es muy importante que los dirigentes políticos sean capaces de sostener una visión más integral de la seguridad pública, que combine la represión de los delitos y la violencia con una dimensión de prevención, centrada en los factores de riesgo y de protección, y desarrollar políticas a medio y largo plazo a nivel local para hacerles frente.

También es importante que estos mismos dirigentes sean capaces de defender públicamente que la eficacia de las políticas de seguridad pública pasa por el pleno respeto de las leyes y los derechos humanos, fortaleciendo el trabajo policial basado en la información y los datos, con una planificación permanente y la rendición de cuentas. El castigo en sí no debe de ser el centro de las respuestas a la delincuencia. Es necesario priorizar E la investigación y el esclarecimiento de los delitos más graves, como los homicidios, por ejemplo.

Por último, es fundamental involucrar activamente a la sociedad en las políticas de seguridad y establecer regulaciones claras sobre el uso de la fuerza que protejan a todos los ciudadanos, así como a las propias fuerzas de seguridad. Con políticas de prevención, la policía trabajando con inteligencia, planificación y dentro de la ley, y con la sociedad participando activamente en esas políticas, la población verá resultados mucho más concretos, y la eventual necesidad de que las fuerzas armadas actúen en la seguridad pública tenderá a disminuir.

---

[1] Para acceder a los indicadores de manera detallada, consultar la [página 75](#) del informe.

[2] Salvadori, Mariana Paula. *O uso de Forças Armadas em Segurança Pública: o caso do Rio de Janeiro*, Tesis de Maestría, Brasilia, DF, marzo de 2020. Traducción propia.

[3] Este caso es emblemático por muchas razones: la más reciente es que por primera vez los militares fueron juzgados y condenados en primera instancia por la justicia militar.

[4] Ramalho, Antonio Jorge; Diamint, Rut; Sánchez, Lisa. La militarización de la seguridad y el retorno de los militares a la política en América Latina, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2020.

[5] Más información en este enlace.

[6] Ramalho, Antonio Jorge; Diamint, Rut; Sánchez, Lisa. La militarización de la seguridad y el retorno de los militares a la política en América Latina, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2020.

[7] Aquí se encuentra un conjunto interesante de recomendaciones sobre el tema para América Latina: Cano, Ignácio; Arévalo, Bernardo. Violencia, Estado y Sociedad en América Latina, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2020.

## Sobre la autora

### Carolina Ricardo

Abogada y socióloga, es directora ejecutiva del Instituto Sou da Paz de Brasil, donde ha trabajado durante 17 años, especializándose en políticas públicas de seguridad y prevención de violencia.

## Fotografía

Río de Janeiro, Brasil, 26 de octubre de 2017: el Batallón de las Fuerzas Especiales busca jefes de la droga después de que un turista español muriera asesinado durante una visita en el barrio de Rocinha. Por Antonio Scorza (Shutterstock).