

Cómo citar este artículo: Llabrés, M. & Rodríguez, C. Aportes al debate acerca de Vivir sin miedo. *Fronteras* 14 (1): 66-78, enero-junio 2020

Aportes al debate acerca de Vivir sin miedo

Contributions to the debate about Living without fear

Mathias Llabrés¹ y Carlos Rodríguez Torres²

Resumen

El presente artículo pretende contribuir al debate en torno al proyecto de reforma constitucional Vivir sin Miedo. A partir de los tres ejes clave que propone: creación de una “Guardia Nacional” con efectivos militares, reclusión permanente revisable y allanamientos nocturnos. Se analiza cómo el sistema político ha actuado en la última década en relación a este tipo de medidas. Por otro lado, se identifican casos regionales donde se ha avanzado en la militarización, y por último se analiza cómo este tipo de propuestas se articulan con el miedo y la modernidad. Dentro de las consideraciones finales del artículo, encontramos principalmente que las medidas de avance punitivo como forma de dar respuesta a la inseguridad pública han avanzado en el país con el amplio apoyo del sistema político y que VSM continúa en igual dirección.

Palabras clave: militarización, seguridad pública, reforma constitucional.

Abstract

This article aims to contribute to the debate surrounding the constitutional reform project “Living Without Fear” (VSM), from the three key axes that it proposes: creation of a “National Guard” with military personnel, revisable permanent confinement and night raids. It analyses how the political system has acted in the last decade in relation to this type of measures. On the other hand, regional cases where militarization has increased are identified, and finally it is analysed how these types of policies are articulated with fear and modernity. Within the final considerations of the article, we find mainly that measures of punitive tendency as a way of responding to public insecurity have made progress in the country with the broad support of the political system and that VSM continues along the same line.

Key words: militarization, public security, constitutional reform

1 Licenciado en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Estudiante del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Operador de la Secretaría Nacional de Cuidados. Ministerio de Desarrollo Social. Correo electrónico: mathiasllab@gmail.com

2 Estudiante universitario. Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Correo electrónico: carlosrt.1195@gmail.com

Introducción

Mientras que, en el 2007, el 7% de los/as uruguayos/as consideraba que el problema más importante del país era la delincuencia-seguridad pública, en 2018 esta cifra representa 42%, según datos de Latinobarómetro. Fue en 2009 cuando este estudio situó al problema de la delincuencia-inseguridad en primer lugar, dejando en una segunda posición (23%) a la desocupación-desempleo, que venía ocupando los primeros puestos desde que comenzaron las mediciones. Por otro lado, Uruguay es uno de los pocos países de Latinoamérica en el que la preocupación por la inseguridad supera al porcentaje de victimización (Corporación latinobarómetro, 2018).

El gobierno a través del delito se basa en una demanda de castigo y esa demanda se vincula con las percepciones de la población hacia la inseguridad. En esta línea conviene señalar que “los sentimientos de inseguridad están determinados por los contextos, son oscilantes y se expresan con intensidad variable.” (Paternain, 2013:40). El gobierno a través del delito se manifiesta en la centralidad que toma esa temática en la sociedad actual:

sobrerrepresentación del delito y del castigo como temas de campaña electoral para todo tipo de cargo público; (...) la obsesiva atención de los medios de comunicación hacia el delito y el castigo, lo que ha (...) destacado los actos de castigo o retribución como el mecanismo principal para resolver disputas de todo tipo. (Simon, 2016: 77)

Simon (2016) plantea que desde el conservadurismo se cree que los espacios que servían antes de control social se están resquebrajando y que el castigo del delito es una forma para contrarrestarlo. En ese sentido, y en medio de la campaña electoral 2009, varias fueron las propuestas y menciones que hicieron los candidatos de ese momento. Dentro del Partido Nacional (PN) ya se manejaba la creación de una Guardia Nacional y la baja de edad de imputabilidad penal para menores infractores (Portal 180, 2009). Mientras tanto, entre las propuestas del Frente Amplio (FA) se encontraba duplicar el presupuesto destinado a la seguridad pública: desplegar

la Guardia Republicana (GR) a nivel nacional, reestructuración del sistema penitenciario, creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), entre otras (SMU, 2009).

La elección del período 2010-2019 remite a cuatro cuestiones: por un lado, es la primera vez que el problema de la delincuencia-inseguridad ocupa el primer lugar de los problemas del país para los ciudadanos; segundo, a partir de la campaña electoral del 2009, los principales partidos políticos tomaron en cuenta estos reclamos, incorporando en sus programas electorales medidas específicas para hacer frente a este problema y, desde entonces, ha sido uno de los principales *issues* de campaña junto con la educación, la economía, etc.; tercero, desde el 2010 se aumentaron los esfuerzos por parte de los sucesivos gobiernos para tratar este problema, generando numerosas políticas en ese sentido; y, por último, tanto en 2013 como en 2018, se presentaron propuestas de reforma constitucional que pretendían abordar exclusivamente el problema.

Esta última lleva adelante un plebiscito denominado *Vivir sin miedo* (VSM), el cual propone tres ejes clave: la creación de una “Guardia Nacional” con efectivos militares, reclusión permanente revisable y la no reducción de penas, y allanamientos nocturnos. El presente artículo se propone contribuir al debate sobre las respuestas conservadoras en la materia, la impronta punitiva de este tipo de acciones y, principalmente, que las medidas de avance punitivo como forma de dar respuesta a la inseguridad pública han avanzado en el país con el amplio apoyo del sistema político y que VSM continúa la misma línea.

1. ¿Cómo se llega a la propuesta de VSM?

1.1. Militarización de la seguridad pública:

En este apartado nos proponemos la construcción del camino trazado por las políticas de seguridad desde el 2010 hasta el 2019, prestando especial atención a los avances en los intentos de militarización de la seguridad pública. Según Morales & Pérez (2015) este fenómeno puede

entenderse como la confluencia de dos procesos diferentes donde, por un lado, las instituciones militares tienden a convertirse en un actor hegemónico en el campo de la seguridad mientras que, por otro lado, las instituciones civiles encargadas de las labores de la seguridad pública interna “adquieren” lógicas de tipo castrense en su actuar cotidiano mediante la lógica del *cambio isomorfo*. Esto último refiere a un proceso en el cual la organización competente de un determinado *campo organizacional* -como el de la seguridad- se relaciona de forma dependiente con otras instituciones del mismo -o diferente- campo, tendiente a su semejanza y subordinación (Morales & Pérez, 2015).

Entendemos a la militarización como un proceso en el cual se adoptan lógicas pertenecientes al paradigma militar, esto es, el valor de las lógicas militares de supremacía y guerra total, la eliminación del enemigo, etc., en las funciones policiales de seguridad pública interna. Esto puede ser un proceso desde “arriba” hacia “abajo” y viceversa, cuando cuerpos policiales tienden a imitar comportamientos cotidianos de corte castrense. No solo los militares adquieren poder mediante prerrogativas concedidas -por ejemplo- por la clase política, sino que las mismas instituciones componentes del campo de la seguridad como la policía, demandan y se mimetizan en lógicas de otras instituciones -en este caso las militares- para legitimar sus funciones en el campo organizacional donde se desenvuelve.

En Uruguay, desde la apertura democrática en general y en los últimos casi 9 años en particular, la militarización de la seguridad pública ha ganado terreno y, en consecuencia, el proyecto de reforma constitucional de VSM no supone una ruptura con las políticas llevadas adelante en materia de seguridad pública en el período de tiempo analizado, sino que se presenta como un proceso de profundización de este tipo de políticas.

Si bien la Ley Marco de Defensa Nacional (N°18.650) fue procesada por el sistema político antes del período de tiempo analizado, su promulgación se hizo en los primeros meses del 2010 y forma parte del entramado legal que, en los años siguientes, facultaría a las FFAA a ex-

pandir sus funciones dentro del campo de la seguridad pública. Por ejemplo, el artículo 20 de esta ley deja sentada las bases para la ampliación de funciones de las FFAA, expresando que, en tiempos de paz

y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. (Poder Legislativo, 2010)

En el gobierno de José Mujica (2010-2015) y, específicamente, bajo la gestión de Eduardo Bonomi como Ministro del Interior, el proceso de militarización se hizo más patente. En ese sentido, en el artículo 231 de la Ley N° 18.719 de Presupuesto Nacional para ese período, se crea la unidad ejecutora de la GR al interior del Ministerio del Interior (MI), con jurisdicción nacional y dependencia directa del ministro. Tanto en la ley como en el decreto reglamentario N° 60/011 se especifican las funciones que cumplirá este cuerpo y que, en resumen, tiene que ver con “prevención y represión de delitos, el mantenimiento del orden público y la formación técnico policial” (IMPO, 2011a), además de la capacitación al personal subalterno, apoyo a las jefaturas de todo el país, custodia de vías de comunicación, intervención en disturbios civiles, apoyo al INR, entre otras (IMPO, 2011b).

Comúnmente se reconoce a la GR como un cuerpo militarizado de la Policía Nacional y tal asociación se da en base a los elementos estéticos-característicos de este cuerpo, como el camuflaje militar, el pasamontaña y el armamento pesado que suelen portar. Por cuestiones de extensión no vamos a profundizar en los elementos que forman parte de la formación que reciben estos funcionarios, sin embargo, tal asociación también tiene un elemento “legal”, ya que el decreto N° 212/011 autorizaba al personal del Ministerio de Defensa a cubrir casi 600 puestos en el MI (IMPO, 2011). De estos 600, 100 correspondían a bomberos, 184 para agentes en Montevideo, otros 100 en Canelones y 206 para la GR (Presidencia, 2011). Y es que, como ve-

námicos sosteniendo con la definición del proceso de militarización, la misma no tiene que ver únicamente con la utilización de efectivos militares en tareas de seguridad pública interna, sino que también tiene que ver con los procesos de demanda de ciertas lógicas del ámbito militar que empiezan a formar parte del accionar cotidiano de las instituciones policiales. Esta es la constatación³ de dicho proceso al interior de la Policía Nacional y del aumento paulatino de los efectivos que ingresan a las filas de este cuerpo especial y militarizado llegando, en 2019, a 2.150 efectivos (Presidencia, 2019).

En otro orden, los artículos 28 y 53 de la ley N° 19.438 de “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2015”⁴ abona el terreno para la participación de las FFAA en labores de apoyo al sistema de control zoonosanitario y fitosanitario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esto supone que los efectivos militares podrán participar en labores de apoyo a la barrera fronteriza sanitaria a cargo del MGAP, cumpliendo las tareas de detención y revisión de personas y vehículos, con la capacidad del uso de los medios de fuerza a su disposición (IMPO, 2016).

Por otro lado, en octubre del 2018, el Poder Ejecutivo promulga la ley N° 19.677 titulada “Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza” (Presidencia, 2018). Dicha ley encomienda a las FFAA a prestar servicios de apoyo y vigilancia en la zona fronteriza de 20 kilómetros de ancho, cumpliendo funciones de patrullaje, identificación de personas y vehículos y detención en casos de “flagrantes” delitos, teniendo que comunicar a la fiscalía competente dicha situación y procurando “preservar” la escena de los hechos.

3 Eduardo Bonomi, en la asunción de Rovert Yroa como director de la GR, el 25 de marzo de 2013: “...la Guardia Republicana es, necesariamente, un cuerpo de policía militarizada: militarizada, sí, pero no es una unidad militar... Ni debe ser una unidad militar”. <https://www.minterior.gub.uy/index.php/78-noticias/ultimas-noticias/1146-asumio-nuevo-comando-de-la-guardia-repfoto-1ublicana>

4 Decreto reglamentario: N° 199/017.

Esta ley contó con un gran respaldo del sistema político, logrando casi la unanimidad de los votos en ambas cámaras.

Por último y más recientemente, a fines de mayo del 2019 se anuncia por parte del Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, el uso de la GR en las labores de seguridad dentro de las unidades penitenciarias del INR (MI, 2019). Recordemos que, actualmente, la seguridad perimetral de las cárceles es llevada adelante por efectivos de las FFAA⁵ y, a partir de junio del presente año, otras funciones como la “custodia y preservación de los bienes inmuebles proporcionados por las autoridades penitenciarias para la permanencia y rehabilitación de las personas privadas de libertad” serán llevada adelante por la GR que, en forma progresiva, comenzarán a desempeñar estas funciones en la Unidad N°1 de Punta de Rieles aumentando así a 200 efectivos más el número total de su integrantes (Presidencia, 2019).

1.2. Aumento de penas

Otro de los ejes de la reforma constitucional hace referencia a la reclusión permanente revisable, y a la no redención de las penas. Es decir, el único caso que permitiría la libertad de la persona privada de libertad es un decreto de la Suprema Corte de Justicia luego de cumplidos treinta años de reclusión efectiva. De esta manera, queda eliminada toda disminución de las penas provenientes de incentivos por medio del trabajo, el estudio, o por su buen comportamiento.

En esta línea, conviene historizar la propuesta ya que en los últimos años el sistema político ha incurrido en este camino con algunas acciones concretas.

Durante la administración Mujica, se resolvió la conformación interpartidaria de una comisión en seguridad pública donde se acordaron puntos relevantes en la materia (MI, 2010). Uno de los ejes sustanciales fue el acuerdo de generar políti-

5 Hasta ahora no hay cambios en la seguridad perimetral llevada adelante por efectivos militares, pero, en caso de aprobarse un proyecto de ley que fue enviado por el MI en base a acuerdos interpartidarios, estas funciones serían llevada adelante por las GR.

cas de estado, es decir, que implique la participación de todo el sistema político, así como también de la sociedad civil. En el documento, se menciona la necesidad de concebir este problema desde una concepción integral con énfasis en la prevención, represión y sanción. En esta línea, se acuerda brindarle más potestades a la GR, así como también atribuirle carácter nacional. Por otro lado, se acuerda la reforma del Código de Proceso Penal que va a tener lugar recién en el año 2017.

Durante el año 2012, el Poder Ejecutivo presenta al Parlamento un documento denominado “Estrategia para la vida y la convivencia”, en el que se presentan quince medidas (MI, 2012). Entre ellas, se promueve el agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base que finalmente se aprueba con la ley N° 19.007 (Poder Legislativo, 2012).

En el año 2014, tuvo lugar un plebiscito que tenía como eje vertebrador de sus propuestas a la seguridad pública y fue impulsado y liderado por quien fuera senador del Partido Colorado (PC) Pedro Bordaberry (2010-2015). Esta consulta popular tuvo el foco principalmente en los jóvenes infractores proponiendo una baja de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años de edad. Por otra parte, se buscó la no destrucción de los antecedentes penales de los menores de dieciocho años una vez cumplida la mayoría de edad, entre otras iniciativas. Si bien este plebiscito fracasó en las urnas por escaso margen, contó con amplio respaldo tanto a nivel popular como de actores y sectores políticos que se pronunciaron a favor. De esta manera, se reconoce este hecho como un nuevo hito proveniente del sistema político que buscó, pese a su fracaso, brindar una respuesta punitiva al delito efectuado por menores.

Ya durante la segunda presidencia de Vázquez, se efectúa un nuevo acuerdo interpartidario en seguridad que tuvo lugar durante el año 2016. Producto de ese acuerdo, es que dos años más tarde ingresa en el Parlamento un proyecto que permitía un aumento de penas para homicidios intencionales. Este proyecto, que actualmente cuenta con media sanción por el senado (votado por representantes de todos los partidos políti-

cos) implica la inexcusabilidad del homicidio intencional y un especial agravamiento si este está dirigido a jueces, fiscales y policías, además de extender la pena de veinte a veinticuatro meses de prisión.

1.3. Allanamientos nocturnos

Sobre los allanamientos nocturnos, la propuesta de VSM propone su realización mediante la modificación del artículo 11 de la Constitución⁶. En esa línea, el proyecto propone que se podrán realizar los mismos mediante la autorización del juez actuante en caso de tener sospechas fundadas de que en un determinado hogar se estén cometiendo delitos. En la justificación de tal medida, se argumenta que es “...sabido que muchos delincuentes usan casas para la venta de droga, como las denominadas bocas de pasta base o para cometer otros delitos.”⁷. Hay que tener en cuenta que, desde su introducción en la primera Constitución de 1830, el artículo en cuestión no ha sufrido modificaciones. Sin embargo, varios fueron los intentos de modificación y de reinterpretación del mismo en el período de tiempo analizado y que, en las líneas siguientes, se abordarán en detalle.

El argumento que han utilizado varios actores para intentar habilitar los allanamientos nocturnos remite a la actividad de las bocas de drogas que funcionan, según estos, a pleno en horas de la noche, aprovechándose del principio de inviolabilidad del hogar que admite el artículo 11. El primer intento de modificación del artículo en el período de tiempo analizado fue en el año 2012, donde el diputado del FA, Walter de León, presentó a la bancada de su partido un proyecto de interpretación del artículo para habilitar los allanamientos nocturnos. Al tratarse de un proyecto presentado a la bancada del FA, no consta en documentos oficiales del Parlamento para la consta-

⁶ El artículo en cuestión versa de la siguiente manera: “El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley.”

⁷ <https://vivirsinmiedo.com.uy/>

tación de su contenido. Según varios medios de comunicación, el proyecto presentado pretendía realizar la interpretación del artículo en cuestión permitiendo que, en caso de sospechas fundadas de que en un determinado hogar se vende pasta base de cocaína, el mismo no sea considerado como tal y se lo pase a considerar como un comercio (El Observador, 2011). El proyecto, auspiciado por el presidente de ese entonces, José Mujica, el ministro Eduardo Bonomi y el Director Nacional de la Policía, Julio Guarteche, recibió muchas críticas por parte de elenco político y de constitucionalistas que afirmaban que no había interpretación posible a realizar ya que el artículo era muy claro (El Observador, 2018). Finalmente, al no recabar los apoyos suficientes tan siquiera dentro de la misma interna frentista, el mismo queda archivado.

Un mes después, el senador (2010-2015) del PC, Ope Pasquet, presenta un proyecto de reforma constitucional que habilitaría los allanamientos nocturnos. El mismo pretendía modificar el artículo 11 cambiando casi por completo su redacción y habilitando el trámite para su plebiscito mediante el artículo 331, literal D de la Constitución. Finalmente, el proyecto queda archivado.

Más cerca en el tiempo, el senador (2015-2020) del PC, Pedro Bordaberry, vuelve a presentar en el año 2016 el proyecto de reforma constitucional del legislador anteriormente mencionado. El texto es el mismo, pero la exposición de motivos profundiza sobre los fundamentos del senador para habilitar los allanamientos nocturnos. Haciendo un recorrido por las génesis del artículo 11, donde en principio era el freno a la arbitrariedad institucional de un Estado uruguayo incipiente y en formación, se afirma que es "...innegable que actualmente el narcotráfico y crimen organizado se vale también de las garantías constitucionales para conseguir resultados favorables en su actividad." (VU, 2016). Seguidamente, afirma que este freno constitucional a las arbitrariedades del poder del Estado de ese entonces no se condice con la situación actual, donde "...no es sensato que ahora sirva de amparo a delinquentes que hacen un inmenso aporte a

la situación de inseguridad que vive el país" (VU, 2016). Finalmente, el proyecto no fue considerado para su aprobación y sigue sin archivararse en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores (Parlamento del Uruguay, 2016).

El lugar del narcomenudeo en las propuestas anteriormente detalladas es notorio. Todos los argumentos expuestos por los actores políticos que llevan adelante estas medidas ponen su foco únicamente en las "bocas" de droga que, según ellos, operan con total impunidad en horas de la noche. Sin embargo ¿por qué el foco no ha sido puesto en los demás eslabones de la cadena del narcotráfico que no se encuentran en los barrios "calientes"?

2. La militarización en la región

El proceso de militarización de la seguridad pública ha cobrado importancia con el devenir las últimas décadas, donde cada vez más, los ejércitos nacionales cumplen funciones en materia de seguridad, en contraposición con las tendencias observadas en la década de los noventa, con los procesos de separación de las funciones militares y policiales de la seguridad pública, propio del resultado de las experiencias autoritarias y el rol que las FFAA. ocuparon en dicho proceso (Amaya, 2012).

Además, las condiciones que propician la incorporación de las FFAA. a las labores de seguridad pública interna en América Latina han sido diversas, pero con varios elementos en común. La diversidad de contextos, problemas, enfoques y entramados legales, además de los procesos históricos de los países, es tal y se ve reflejado en los diversos argumentos de incorporación de las instituciones militares en las tareas de seguridad pública interna, ya sea como colaborador o como rector de la política pública de seguridad. Sin embargo, hay una serie de elementos comunes que pueden haber propiciado la incorporación de las instituciones castrenses, tales como la falta del control total del territorio nacional por parte del Estado, la existencia de grupos guerrilleros y paramilitares, el creciente poderío de las ban-

das criminales, especialmente, vinculadas al narcotráfico, entre otras (Calderón, 2012; Amaya, 2012; Coimbra, 2012).

La presentación de los casos de estos tres países que han utilizado a las FFAA armadas y/o poseen cuerpos especiales militarizados para desarrollar tareas de seguridad pública interna, no tiene ningún ánimo comparativo. Por el contrario, se entiende que las condiciones de incorporación de estos elementos militares a la política de seguridad pública interna son muy diversas en el continente latinoamericano y que la importancia de estos casos radica en los efectos de dicho proceso. Por último, entendemos que la creación de una “Guardia Nacional” con efectivos militares que recoge la propuesta de reforma constitucional es uno de los puntos más relevantes en lo que tiene que ver con sus efectos globales sobre los índices de referencia, y que por tiempos y espacios no podemos profundizar sobre los otros puntos de la reforma a nivel regional.

2.1. Brasil

Según recoge el trabajo de Coimbra (2012), las FFAA de este país tienen una participación activa en el campo de la seguridad pública, estableciendo la participación de las mismas luego del “agotamiento reconocido de los instrumentos destinados a la preservación del orden público, la seguridad y el patrimonio de las personas de forma situacional, para garantizar la ley y el orden en un área previamente establecida y por tiempo limitado.” (Coimbra, 2012: 131). Por otro lado, y como es común en la mayoría de los países de América Latina y el mundo, la potestad de convocatoria de las FFAA a su utilización depende de la decisión del Ejecutivo a través del decreto de estado de sitio, de defensa, intervención federal, en pos de garantizar la supervivencia de los poderes constitucionales, la ley y el orden (Calderón, 2012). Además, la Ley Complementaria N° 117 agrega algunas funciones a los quehaceres cotidianos de las FFAA, como por ejemplo los despliegues preventivos y represivos, tendientes a preservar el orden interno, asumiendo el protagonismo a la hora de delinear la estrategia operativa, relegando así a las policías militares

estaduales como fuerza de reservas (Calderón, 2012). Y es que la utilización de las FFAA en tareas de seguridad pública interna se concentra en zonas geográficamente delimitadas, como en las favelas, donde a petición u orden del Gobierno Federal se decretan las intervenciones militares en los Estados donde las capacidades represivas comunes (policía civil y policía militar) se ven superadas.

Los resultados de las intervenciones militares en particular, y de la política de seguridad pública de los últimos años en general, no han sido positivos. Por ejemplo, según los datos del Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro, a diciembre del 2018 han muerto 1.532 personas en manos de agentes del Estado, suponiendo un incremento del 35% en comparación con el mismo lapso de tiempo del 2017, donde se registraron 1.127 homicidios (ISP, 2019). Por otro lado, según recoge una publicación del laboratorio de datos de Fogo Cruzado, luego del decreto de intervención militar en Río de Janeiro del ex presidente Michel Temer, dio como resultado el aumento del 61% de los tiroteos en 2018 en comparación con el 2017 (Fogo Cruzado, 2018).

2.2. México

Con el paso de los años en México se ha institucionalizado la supremacía de las FFAA en la conducción de la política de la seguridad pública, sumado a la adopción por parte de actores civiles de este campo de lógicas y prácticas militares (Morales & Pérez, 2015). Todo este proceso se da en un contexto legal donde, formalmente, la Constitución prohíbe la participación de las FFAA en labores de seguridad pública, pero, a pesar de esto, las administraciones de Salinas de Gortari (1998) hasta la de Peña Nieto (2012), y actualmente con López Obrador (2019), han sorteado varios obstáculos para institucionalizar a las FFAA como un actor hegemónico en la lucha contra la “delincuencia organizada” (Morales & Pérez, 2015). Y es que varios han sido los casos donde, por ejemplo, el Gobierno Federal asume las competencias estaduales de gobierno, haciendo a un costado a las policías civiles para que cuerpos especializados, como la Gendarme-

ría Nacional -que es una policía militarizada-, asuman sus competencias y se asienten de forma indefinida en territorios delimitados.

No se trata de que las FFAA se impongan para dirigir la política de seguridad pública, sino que este proceso de militarización, muchas veces, ha sido “alentado” desde el Gobierno Federal y los poderes judiciales, ejecutivo y legislativo (Morales & Pérez, 2015). Además, según Piñeyro (2010) en Morales & Pérez (2015) la “explicación militarista” de la incorporación de las FFAA en la lucha contra el crimen organizado está dada por la supuesta superioridad de éstas últimas con respecto a las fuerzas policiales, visualizadas como corruptas e ineficientes, posicionándose las primeras como instituciones impolutas, eficientes y poco corruptibles.

Por otro lado, según destaca el Informe Mundial 2018 de la organización Human Rights Watch en su apartado para México, las fuerzas de seguridad mexicana han estado implicadas en diversas y reiteradas violaciones a los derechos humanos, ya sea mediante las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y las torturas, en el marco de la guerra contra el narcotráfico. Según este informe, desde el 2006 las fuerzas de seguridad, entre ellas, las FFAA, han participado en desapariciones forzadas de forma general y recurrente, contabilizando hasta 2017 más de 32 mil personas denunciadas como tales (HRW, 2018).

Recientemente, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos (ONU-DH) volvió a expresar su enérgico rechazo a la Ley de Seguridad Interior promulgada por el ex Presidente, Enrique Peña Nieto, en diciembre de 2017, ya que vulnera los DDHH y afirma un modelo de política de seguridad pública que no ha dado resultados a los problemas de la violencia e inseguridad (Sputnik, 2018). Dicha ley institucionaliza el uso de las FFAA para realizar labores de seguridad pública en la “lucha contra el narcotráfico”, reafirmando un modelo de seguridad pública que no ha dado los resultados esperados (NYT, 2018).

México no ha estado exento a las dificultades históricas de varios Estados latinoamericanos a

la hora de totalizar el control estatal en todo el territorio nacional y, muchas veces, a esto se le ha sumado la existencia de varias organizaciones guerrilleras y paramilitares donde, en varios casos, han jugado un rol importante en la empresa capitalista del narcotráfico. A pesar de esta resumida situación, la incorporación de las FFAA en el combate, primero, de las organizaciones guerrilleras asentadas en sus territorios, y después, en la lucha contra el narcotráfico y las organizaciones criminales que de ésta actividad se sustentan, no ha dado resultados contundentes a la hora de reducir el crimen, la violencia y la inseguridad que siente la población en general. Por el contrario, en el caso mexicano, la militarización de la seguridad pública ha generado una creciente escalada de la violencia tanto entre bandas de narcotraficantes en la lucha por el control de territorios claves, también entre las primeras y las FFAA, como entre estas últimas y la población civil.

2.3. Colombia

Según Calderón (2012), en este país, el uso de las FFAA en asuntos de seguridad pública interna ha sido continuo y extendido producto del conflicto y la proliferación de grupos armados como los grupos guerrilleros⁸, paramilitares⁹, bandas emergentes y “narcos-paramilitares”. Y es que varios han sido los planes de gobierno para el uso de las FFAA en asuntos de seguridad pública interna, algunos de ellos son el Plan Colombia, Plan Patriota y Victoria, la política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (Calderón, 2012). Se plantea como punto de inicio de este proceso de involucramiento de las FFAA en asuntos de seguridad pública interna, al proceso de modernización de las mismas emprendido por el Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos

8 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN).

9 Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

como parte de su estrategia antinarcóticos y antiterrorista (Moreno, 2012).

El conflicto armado ha sido uno de los principales argumentos que aceleraron el proceso de militarización que ha emprendido este país, siendo uno de los temas más importantes de la agenda de los gobiernos del siglo XX hasta la actualidad. Según Moreno (2012), el conflicto armado ha sido el pretexto para magnificar el asunto, deformarlo y manipularlo, y hoy, bajo nuevos conceptos como el de “terrorismo”, en pos de un mayor control social y político por parte de las elites que detentan el poder, desvían el foco de los conflictos sociales, políticos y económicos que persisten en ese país (Moreno, 2012).

Por otro lado, la misma autora afirma que en esta última década el proceso de militarización no ha tenido como resultado el fin del conflicto armado, sino que por el contrario se han agudizado la violencia, la violencia sistemática de los DDHH junto con una pérdida de libertades civiles (Moreno, 2012). Actualmente, Colombia es el país de América Latina que tiene el gasto militar más alto en relación a su PBI con un 3,1%, traducándose en una suma de 9.713 millones de dólares, según el Estudios para la Paz de Estocolmo (Sipri, por sus siglas en inglés) (AA, 2018).

3. Miedo, modernidad e inseguridad

Numerosos trabajos han señalado los advenimientos de la modernidad en la sociedad contemporánea que engloban aspectos que atraviesan de forma transversal todas las formas de ser y hacer en la vida cotidiana. En esta línea, se entiende al fenómeno de la modernidad como “la transformación de la vida humana por la ciencia, la tecnología y la razón, con la consiguiente disminución de la fuerza de la costumbre, la fe, la comunidad, la autoridad tradicional y el arraigo en la naturaleza.” (Pinker, 2012: 900). También las estructuras de pensamiento son condicionadas por el mismo fenómeno, y de esta manera también las formas de concebir a la inseguridad.

La modernidad tiene su impacto en los discursos de la inseguridad cuando se demandan solucio-

nes rápidas en problemas complejos que son el resultado de extensos procesos sociales, políticos y sobre todo económicos. Bauman (2013) afirma que la modernidad se puede calificar de líquida por lo volátil y efímero. Lo líquido es aquello que no encuentra una forma definida y por tanto se vuelve todo el tiempo amorfo. En este caso, la respuesta punitiva se muestra como un método rápido para terminar con la delincuencia y se dejando fuera del análisis que ésta responde a fenómenos complejos y estructurales.

Tanto Pinker (2012) como Simon (2016) sostienen que, con grandes cambios en la concepción del delito y el castigo, la época moderna refleja una notoria disminución de la violencia. A través de numerosos ejemplos, Pinker revela que dicha época es la menos cruel y la más pacífica. Sin embargo, la violencia no ha desaparecido, sino que han mutado sus diversas expresiones manifestándose de diferente manera a como lo hacía en el pasado. Ni los avances propios de la modernidad en el conocimiento, ni la preponderancia en la razón han sabido frenar aquellos “motivos como la codicia, el miedo, la dominación, la lujuria [que] siguen empujándonos hacia la agresividad.” (Pinker, 2012: 903)

Pinker (2012) señala que, por otro lado, el ser humano cuenta con rasgos que permiten continuar el camino más pacífico (menos violento) al que nos ha llevado la historia de la humanidad como la solidaridad, el autocontrol, y el intercambio de perspectivas. Con los rasgos ya vistos que ha introducido la época moderna, pensar en una solución que estimule la violencia, la promoción de la represión como respuesta punitiva al narcotráfico, o la pena de reclusión permanente propuesta por VSM, parece contraproducente.

Y es que, a lo largo de la historia, el miedo ha ido configurándose de distinta manera, aunque siempre ha existido como tal.

“O medo nos mantém vivos e prósperos. Não é exagero dizer que a nossa espécie deve sua própria existência ao medo. Mas “medo irracional” é outro assunto.” (Gardner, 2009: 14). Entonces, una campaña que lleva por nombre

“Vivir sin miedo” se apropia del “miedo” y lo asocia a cierta clase de delitos y, en consecuencia, a la inseguridad quitándole así todo componente racional. Esto lleva a generar en la sociedad un sentimiento compartido que consolida una determinada identidad del miedo y que aglutina a vastos sectores sociales. En palabras de Jorge Larrañaga, principal impulsor de la campaña:

El miedo no tiene ideología, la inseguridad no se viste de frenteamplista, de colorado, de blanco, de independiente o del Partido de la Gente, nos pega a todos los uruguayos de igual forma y es necesario decir basta. Hay que pasar de las palabras a los hechos. (El Observador, 2018).

Ahora bien, el sentimiento de inseguridad no solo está mediado por pautas culturales, sino también “... por las ideas políticas previas y por las experiencias de clase. La proximidad o el distanciamiento especiales frente al peligro o la amenaza condicionan los relatos sobre la inseguridad.” (Paternain, 2013:41). Se debe pensar al miedo desde lo social y no desde lo individual ya que los factores que lo condicionan son variables dinámicas que afectan a los individuos de diferente manera.

Consideraciones finales

La militarización de la seguridad pública es un proceso que ha estado presente en Uruguay en el período de tiempo analizado. Este proceso no puede ser entendido en su amplitud si no se tienen en cuenta una serie de casos regionales (Brasil, Colombia y México) en donde el uso de las FFAA en labores de seguridad pública interna se encuentra en un estadio más avanzado. El análisis de estos casos resulta de interés cuando se observan las condiciones de incorporación de las FFAA a estas labores y en las consecuencias negativas generadas en materia de índices de seguridad y en la vulneración de los DDHH de la población, dejando de lado cualquier intención de plantearse como una comparación con el caso uruguayo.

Informes del MI del año 2018 subrayaron un aumento en la tasa de homicidios, de rapiñas y

de hurtos, lo que ha derivado también en una creciente importancia de la población hacia la inseguridad pública como principal problema del país desde el año 2009. Tal como se evidenció en el transcurso del artículo, las propuestas de la reforma no pueden considerarse novedosas en el marco de estrategias para combatir la inseguridad pública sino que responden a la adopción de políticas de corte punitivo que se ha manifestado en los últimos años.

En el presente artículo se evidencia que las dos vertientes de los procesos de militarización entendidos como “el control sobre la seguridad pública que han ido ganando las fuerzas armadas y la adopción intensiva de lógicas, estrategias, personal y tecnología militar por parte de las dependencias públicas de seguridad” (Morales & Pérez, 2012: 87) se manifiestan en nuestro país. En este sentido, la Ley Marco de Defensa Nacional sienta las bases para la ampliación de las potestades de las FFAA en labores de seguridad pública interna. Además, las modificaciones introducidas en la GR durante el segundo gobierno del FA, que llevaron a la creación de la unidad ejecutora dependiente del Ministro del Interior y con jurisdicción nacional, así como el traspaso de funcionarios del Ministerio de Defensa hacia esa dependencia responden también a replicar estrategias provenientes del ámbito militar hacia otras instituciones. Otros aspectos destacados de este aumento progresivo de potestades militares implican las tareas de apoyo y control que brindan las FFAA en la frontera, así como también la inclusión de la misma fuerza para la seguridad de los INR.

Los argumentos esgrimidos por la campaña VSM acerca de los allanamientos nocturnos versan sobre la actividad las bocas de drogas en horas de la noche y en la imposibilidad dada por el marco legal actual para el accionar policial. Entendemos que el foco de las acciones políticas y discursivas van dirigidas al eslabón último de la cadena del narcotráfico donde, como parte del establecido sentido común, la actividad comercial de las bocas de drogas -ubicadas en los barrios más vulne-

rados del país- son las causantes de la situación de inseguridad que vive la sociedad¹⁰.

En la última década se aprueban varias leyes que remiten al aumento de penas en diferentes delitos, apoyadas por el amplio espectro del sistema político, incluso algunas siendo producto de acuerdos interpartidarios. Por otro lado, el plebiscito del año 2014 que pretendía bajar la edad de imputabilidad para ciertos delitos de 18 a 16 años -entre otros puntos-, deja planteado el antecedente de la utilización de los mecanismos de reforma constitucional para llevar adelante medidas que responden al paradigma conservador de seguridad pública.

Considerando el aumento punitivo de los últimos años en nuestro país, así como la ampliación de potestades de las FFAA tanto en Uruguay como en la región, y el apoyo sostenido de todo el sistema político hacia este tipo de medidas, cabe preguntarse desde dónde y hacia dónde va dirigido el miedo. Mientras, por un lado, desde sectores conservadores vuelven a hacer uso de los mecanismos de reforma constitucional para llevar adelante estas políticas, por otro lado, el oficialismo continúa impulsando medidas que apuntan al mismo paradigma de seguridad, tanto desde el poder legislativo como de órganos ejecutivos.

Bibliografía

- Amaya, E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12: 71-82. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545006>
- Bauman, Z. (2013). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Calderón, E. (2012). La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12: 97-109. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545008>
- Coimbra, L. (2012). El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12:127-140. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545010>
- Corporación latinobarómetro. (2018). *Informe latinobarómetro*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.
- Gardner, D. (2009). *Risco. A Ciência e a Política do Medo*. Rio de Janeiro: Odisseia.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Morales, S. & Pérez, C. (2015). La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México. *Revista Colombiana de Sociología*, 38 (1): 83-103. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551556223005>
- Moreno, A. (2012). Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12: 41-56. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545004>
- Paternain, R. (2013). *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Pinker, S. (2012). *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*. Barcelona: Paidós.

10 El Senador Pedro Bordaberry afirmaba lo siguiente: "...así como de un aumento significativo del tráfico de drogas, principalmente de la terrible pasta base, responsable de un alto porcentaje de los episodios de violencia que difunden sentimientos de inseguridad en casi toda la población" (s.f)

Simon, J. (2016). Gobernando a través del delito. *Delito y sociedad*, 1(22): 75-92. Buenos Aires: Universidad del Litoral

Prensa

Agencia Anadolu. (2018). Colombia: el país suramericano con más porcentaje del PIB en gasto militar. Disponible en: <https://cutt.ly/Zer5C8n> Consulta: 18/09/2019

El Observador. (2012). Constitucionalistas cuestionan los allanamientos nocturnos. Disponible en: <https://cutt.ly/Ser5Z3j> Consulta: 17/09/2019

El Observador. (2018). El hogar como “sagrado inviolable”: una norma fundacional que solo Uruguay mantiene en la región. Disponible en: <https://cutt.ly/Ver5Xxz> Consulta: 16/09/2019

Portal 180 (2009).Guardia Nacional Militar propuso Larrañaga. Disponible en: <https://cutt.ly/Ter5Zwu> Consulta: 30/08/2019

Presidencia de la República. (2011). Ministerio del Interior recibe interesados de Defensa para cumplir funciones como policías. Disponible en: <https://cutt.ly/8er5ZG7> Consulta: 06/09/2019

The New York Times. (2018). La Ley de Seguridad Interior o la tentación del fracaso. Disponible en: <https://cutt.ly/Ber5CxS> Consulta: 18/09/2019

Sputnik News. (2018). ONU-DH rechaza ley que autoriza uso de militares para seguridad pública en México. Disponible en: <https://cutt.ly/aer5Cii> Consulta: 18/09/2019

Vamos Uruguay. (2016). Proyecto de modificación del artículo 11 de la Constitución. Disponible en: <https://cutt.ly/5er5XOa> Consulta: 16/09/2019

Documentos

Centro de Información Oficial (IMPO). (2011). Decreto N° 60/011: Guardia Republicana. Cometicos. Disponible en: <https://cutt.ly/Yer5NbH> Consulta 06/09/2019

Centro de Información Oficial (IMPO). (2011). Decreto N° 212/011: Autorización para convo-

catoria a ocupar cargos a funcionarios policiales. Disponible en: <https://cutt.ly/Ger5NPa> Consulta: 06/09/2019

Centro de Información Oficial (IMPO). (2016). Ley N° 19438: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2015. Disponible en: <https://cutt.ly/9er51e7> Consulta: 12/09/2019

Centro de Información Oficial (IMPO). (2017). Decreto N° 199/017: Reglamentación de los arts. 28 y 53 de la ley 19.438 sobre el cumplimiento de los cometidos de barrera sanitaria fronteriza, en colaboración con el Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://cutt.ly/0er5MKg> Consulta: 11/09/2019

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2018). Atlas da Violência 2018. Disponible en: <https://cutt.ly/Zer59Km> Consulta: 18/09/2019

Instituto de Segurança Pública (ISP). (2018). Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões. Disponible en: <https://cutt.ly/ger59Ri> Consulta: 17/09/2019

Ministerio del Interior (MI). (2013). Asumió nuevo comando de la Guardia Republicana. Disponible en: <https://cutt.ly/ter5MpS> Consulta: 09/09/19

Ministerio del Interior (MI). (2013). Ministerio del Interior realizó una serie de anuncios en Maldonado. Disponible en: <https://cutt.ly/her50th> Consulta: 13/09/2019

Ministerio del Interior (MI). (2010). Documento de Consenso. Disponible en: <https://cutt.ly/5er50NN> Consulta: 12/09/2019

Ministerio del Interior (MI). (2013). Estrategia por la vida y la convivencia. Disponible en: <https://cutt.ly/wer52Hu> Consulta: 12/09/2019

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2017. Disponible en: <https://cutt.ly/1er5V2n> Consulta: 18/09/2019

Poder Legislativo. (2012). Ley N° 19.007: Delitos contra la Administración Pública y de tráfico de

- pasta base de cocaína. Disponible en: <https://cutt.ly/Ver5212> Consulta: 12/09/2019
- Presidencia de la República. (2019). Ministerio del Interior comunicó que la Guardia Republicana asumirá la seguridad de las unidades penitenciarias. Disponible en: <https://cutt.ly/4er5MW4> Consulta: 11/09/2019
- Presidencia de la República. (2018). Gobierno autorizó al personal militar a efectuar tareas de vigilancia y apoyo en zona fronteriza. Disponible en: <https://cutt.ly/Zer510U> Consulta: 12/09/2019
- Presidencia de la República. (2019). Bonomi: La Guardia Republicana asumirá la seguridad de las unidades penitenciarias. Disponible en: <https://cutt.ly/Qer50nw> Consulta: 13/09/2019
- Sindicato Médico del Uruguay (SMU). (2009). Propuestas para seguir construyendo un país de primera. Disponible en: <https://cutt.ly/ser5Bfl> Consulta: 30/08/2019
- Vivir Sin Miedo. (2019). Disponible en: <https://vivir-sinmiedo.com.uy/>
- Parlamento del Uruguay. (2016). Ficha de asunto: proyecto de ley constitucional. Disponible en: <https://cutt.ly/5er59uj> Consulta: 16/09/2019