



HAL
open science

Militarización y multilateralización del policing: una mirada a Brasil y México

Maria Martinez Trujillo, Anais Medeiros Passos

► **To cite this version:**

Maria Martinez Trujillo, Anais Medeiros Passos. Militarización y multilateralización del policing: una mirada a Brasil y México. Les Études du CERI, 2019, 239-240, pp.81 - 92. 10.25647/etudesduceri.239-240.18.esp . hal-03457751

HAL Id: hal-03457751

<https://sciencespo.hal.science/hal-03457751>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Militarización y multilateralización del *policing*: una mirada a Brasil y México

Anaís M. Passos y María Teresa Martínez

Una extensa literatura ha enfatizado la coincidencia entre las transiciones democráticas ocurridas en la región entre los años 1980 y 2000 y los patrones de violencia observados, no con pretensiones de atribuir un lazo causal entre éstas, sino con el ánimo de comprender las configuraciones y dinámicas de los nuevos actores violentos¹. Desde luego, en estos análisis, la transformación del modelo económico que, entre otras cosas, se acompaña de una importante contracción de los aparatos burocráticos y la delegación de múltiples funciones a distintos actores privados, cobra relevancia². Partiendo de estos casos, el presente estudio busca abonar a este *corpus* dirigiendo la atención a un elemento que ha sido menos explorado: las transformaciones en las *tareas policiales*, las cuales tienen importantes implicaciones en materia de justicia, equidad en el acceso a la protección y la calidad de los servicios ofrecidos por las agencias públicas³.

Evocamos la noción de “tarea policial” como una forma de subrayar la distinción que en la lengua inglesa se hace de los términos *police* (policía) y *policing* (*labor policial*, como una traducción tal vez imprecisa), entendido como “un complejo dinámico de actividades de regulación del desorden, sostenido por agentes públicos, privados e híbridos, en el seno de diferentes niveles de organización sociopolítica y territorial: micro-local, local, regional, nacional y supranacional”⁴. Así, la *policía* es la agencia del estado que tiene un mandato exclusivo para la provisión de protección como bien público, mientras que el *policing* consiste en la producción de seguridad a través del uso potencial –e incluso indirecto– de la fuerza⁵.

En este artículo nos proponemos explorar dos transformaciones mayores, observables en el *policing* y asociadas a los procesos democratizadores y las reformas del modelo económico en los casos de Brasil y México, y cómo éstas impactan, en última instancia, en la dinámica de violencia en estos países. Por un lado, discutiremos la *militarización* no sólo de los cuerpos policíacos sino de la tarea de provisión de seguridad. Mostraremos cómo dicho proceso ocurre en paralelo con la (*semi*)*constabularización* de las fuerzas armadas, a partir de su empleo en tareas asociadas a la seguridad pública.

Por otra parte, repararemos en la *multilateralización* o pluralización de la provisión de protección y seguridad⁶ la cual, argumentaremos, ocurre en dos sentidos: i) en la fragmentación

¹ E. D. Arias, “The dynamics of criminal governance : Networks and social order in Rio de Janeiro”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, n° 2, 2006, pp. 293-325 ; B. Lessing, “Counterproductive punishment : How prison gangs undermine state authority”, *Rationality and Society*, Vol. 29, n° 3, 2017, pp. 257-297.

² A. Alvarado Mendoza, *El Tamaño del Infierno : Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Mexico, El Colegio de México, 2012 ; A. Aziz Nassif, “Violencia y distribución en la periferia urbana : El caso de Ciudad Juárez, México”, *Gestión y Política Pública*, Vol. 21, 2012, pp. 227-268.

³ H. Bayley, C. Shearing, “The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda”, Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001.

⁴ F. Ocqueteau, *Polices entre Etat et marché*, *op. cit.*, p. 50.

⁵ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 225.

⁶ D. H. Bayley, C. Shearing, “The new structure of policing : description, conceptualization, and research agenda”,

y diversificación de los agentes estatales involucrados en la provisión de protección y; ii) en la incursión de actores no estatales en el *policing*.

LA INDEFINICIÓN ENTRE ACTIVIDADES MILITARES Y POLICIALES

En América Latina, es cierto que la delimitación entre policía y militares nunca ha sido tan nítida como en los países europeos occidentales⁷. Esas tendencias, sin embargo, se profundizaron al final de la Guerra Fría, cuando el tráfico de drogas reemplaza al Comunismo en la agenda de amenazas prioritarias de las instituciones militares en países como Brasil y México⁸.

Tal como Caroline Holmquist⁹ argumenta, la distinción entre policía y militares parte de la separación entre el externo y el interno que caracteriza la existencia de los estados-nación. Conceptualmente, la policía “implementa un conjunto de leyes según las cuales ciertas acciones son criminales”, mientras que las Fuerzas Armadas son la última protección contra “fuerzas enemigas externas, en contraste a lo que es dirigido en contra de los individuos”¹⁰. Adicionalmente, las policías, en la mayoría de los estados-nación, operan sobre una base legal y se espera que persigan a quien presuntamente ha cometido un delito sólo cuando hay suficiente evidencia de ello¹¹. De esa manera, la policía opera a partir del principio básico del uso mínimo de la fuerza, teniendo que apegarse a principios tales como: legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución¹². Los militares, por su parte, tienen derecho legítimo a utilizar el máximo nivel de fuerza para aniquilar al enemigo –un agente externo al estado-nación– lo más rápido posible, en un contexto de guerra.

Cuando las distinciones evocadas, en términos de misiones y entrenamiento, se fragilizan, podemos hablar de un proceso de *militarización* de las policías y de *constabularización* de las actividades militares¹³. Una institución o sociedad militarizada es aquella que posee valores que le fueron inculcados a través del entrenamiento o la educación militar como la estricta obediencia a la autoridad, importancia de la jerarquía y de la disciplina en las relaciones sociales, un elevado sentimiento de grupo entre sus miembros en oposición a elementos “externos”, y la percepción del conflicto como intrínseco a la “naturaleza psicológica de los

art. cit. ; I. Loader, “Plural policing and democratic governance”, *Social and Legal Studies*, Vol. 9, n° 3, pp. 323-345.

⁷ B. Loveman, *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington, SR Books, 1999.

⁸ A. M. Passos, *The Military Mystique : Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*, tesis doctoral, Paris, Sciences Po, 2018.

⁹ C. Holmquist, *Policing Wars on Military Intervention in the Twenty-First Century*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ H.-H. Liang, *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

¹² International Committee of the Red Cross, 12 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), “Violence and the use of force”, Genève, 2015, p. 19, www.icrc.org/en/publication/0943-violence-and-use-force

¹³ G. Flores-Macías, J. Zarkin, “The militarization of law enforcement in Latin America”, conferencia de la Latin American Studies Association, Barcelona, 2018, pp. 1-41.

hombres”¹⁴. Específicamente, un cuerpo policiaco es militarizado en la medida en que utiliza técnicas propias de la guerra (mapear, identificar y atacar), sus miembros se asumen como actores de una “guerra contra el crimen” y utilizan equipos, armamentos y uniformes semejantes a los de las Fuerzas Armadas.

La *constabularización*, por su parte, implica el ensanchamiento de las misiones de los militares para la inclusión de tareas que, tradicionalmente, no son desempeñadas por las Fuerzas Armadas¹⁵. Dado que son actividades que convencionalmente serían exclusivas de los cuerpos policiacos, la *constabularización* de los militares implica no sólo este tipo de personal desempeñando labores policiales sino, además, la transferencia de habilidades típicas del entrenamiento para la guerra a la provisión de *policing*. Así, rasgos como la tendencia a utilizar el máximo uso de la fuerza y la clasificación de ciudadanos como enemigos del Estado –y, en el límite, su sometimiento a prácticas de tortura que justifican bajo la idea de que la prioridad es la obtención de “información crucial” para garantizar la seguridad nacional– pueden llegar a constatarse en la implementación de políticas y operaciones de seguridad pública.

Constabularización de las Fuerzas Armadas Mexicanas

En México, la constabularización de las Fuerzas Armadas, aunque data desde el periodo posrevolucionario de principios del Siglo XX, se institucionaliza durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). De manera inédita, se incorporó a los Secretarios de la Marina y de la Defensa Nacional en la toma de decisiones de seguridad pública¹⁶, por medio de la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Otra innovación consistió en el establecimiento de un centro de doctrina en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) especializado en seguridad pública.

En el siglo XXI, la constabularización de las Fuerzas Armadas Mexicanas continúa durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), cuando las fuerzas militares fueron desplegadas en los llamados Operativos Conjuntos en estados considerados de alta incidencia delictiva. Mientras que a mediados de 1986, alrededor de 25,000 soldados eran asignados a misiones en contra del narcotráfico (de un número total aproximado de 150,000)¹⁷, esta cifra saltó a 45,723 en Diciembre de 2006 (de un total de 196,710) y a 70,864 (de 206,013 miembros en total) en Agosto de 2010¹⁸.

¹⁴ S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1957, p. 63.

¹⁵ G. Flores-Macías, J. Zarkin, “The militarization of law enforcement in Latin America”, art. cit.

¹⁶ S. Artz, “La militarización de la Procuraduría General de la República : Riesgos para la democracia mexicana”, USMEX 2003-04 Working Paper Series, 2003, p. 6.

¹⁷ Revista del Ejército, “Continúan las Acciones contra el Narcotráfico”, Tomo X, Julio 1986, p. VII y Boils (1985, p. 177).

¹⁸ F. Calderón, *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno de México, Ville de Mexico, septembre 2011, p. 15, citado en R. B. Manaut, “Organized crime as the highest threat to mexican national security and democracy”, in T. Payan (dir.), *A War that Can't be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs*, Tucson, The University of Arizona Press, 2013, pp. 149-173.

A finales de 2017, el rol de las Fuerzas Armadas dentro de las fronteras nacionales tendría un rasgo más de institucionalización a partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Interior. Esta pieza normativa prevé que los militares podrían participar en tareas relacionadas con la conservación de la seguridad interior *con o sin* que medie la aprobación de las autoridades civiles (Artículos 11 y 26). Tal ambigüedad en la ley sugiere un proceso avanzado de normalización del rol de las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas de seguridad pública y, consecuentemente, una transposición de la actuación militar hacia las fronteras internas¹⁹.

¿Semi-constabularización de las Fuerzas Armadas Brasileñas?

En Brasil, la evolución del involucramiento de los militares en la seguridad pública se consolida principalmente después del término de la transición democrática. Por ejemplo, en 1999 los legisladores aprobaron la ley complementaria 97/1999 con el objetivo de especificar las condiciones en que las Fuerzas Armadas podían ser desplegadas. La retórica vaga del texto estableció que los militares pueden ser utilizados cuando los medios de seguridad “no están disponibles, son inexistentes o insuficientes” (art. 15 §3o). El Decreto 3897 de 2001 estableció que esos operativos deben tener la duración y extensión más limitada posible.

Así como en México, cambios institucionales han sostenido dichas acciones en Brasil. En diciembre de 2013, el Ministro de la Defensa aprobó la publicación del *Manual de Operações para a Garantia da Lei e da Ordem*, el cual pretende definir las principales amenazas a enfrentar, así como las modalidades de acción que se encuadran en la categoría “garantía de la ley y el orden”.

Por otra parte, se debe notar que los operativos militares relacionados a la seguridad pública no han llegado a desplegar un contingente de la magnitud de los empleados en el caso mexicano, debido a la dimensión territorial limitada que fue establecida desde su diseño. Por ejemplo, las operaciones en los *Complexos da Penha, Alemão* y en *Complexo da Maré* (marzo 2014-junio 2015) desplegaron aproximadamente entre 2,500 y 3,000 hombres cada una, de un contingente total de 359,386. Se trata de un número significativamente inferior al de soldados y marinos empleados en tareas contra el narcotráfico en el territorio mexicano: en el auge del Operativo Conjunto Chihuahua, por ejemplo, cerca de 14,000 soldados fueron desplegados en toda la entidad federativa²⁰.

Lo anterior nos permite caracterizar el proceso brasileño como una semi-constabularización de los militares, en contraste con la constabularización de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

¹⁹ La Suprema Corte declaró esta ley como inconstitucional (Noviembre, 2018). Sin embargo, el plan de seguridad del nuevo gobierno supone una importante utilización de los cuerpos militares en labores de seguridad pública.

²⁰ D. Sabet, *Police Reform in Mexico : Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 16.

¿Avances de los Cuerpos Policiacos Militarizados en México?

Teniendo en cuenta que cada una de las entidades federativas, el distrito federal y los más de 2 mil 500 municipios expiden el conjunto de leyes que reglamentan la función de las policías estatales y municipales, el caso mexicano es caracterizado por una alta fragmentación de las agencias que tienen en sus manos el *policing*. En 2017, 36.8% de los policías pertenecían a las corporaciones municipales, 36.2% a las policías estatales preventivas, 15% a las policías estatales ministeriales y 12% a la Policía Federal²¹.

La independencia formal de las autoridades policiales y militares es un elemento que contrasta con el caso Brasileño. Mientras que las policías estatales en México son autónomas respecto a las Fuerzas Armadas, y en consecuencia en caso de la comisión de algún delito los policías son juzgadas por cortes civiles, en Brasil las policías estatales están subordinadas administrativamente al Ejército. Por lo tanto, el proceso contemporáneo de militarización de las policías en México parte de características corporativas marcadamente civiles.

A guisa de ejemplo, se puede evocar la Ley de Seguridad Pública de Baja California (DOF 21/08/2009) que en su artículo 4 establece que las instituciones de seguridad pública son de “carácter civil, disciplinado y profesional”. En ese estado, la organización jerárquica interna sigue un modelo civil en la denominación de los puestos (art. 14). La compra de armamentos y vehículos es centralizada por las secretarías estatales de seguridad pública (art. 52), sin relación con los Comandos Regionales Militares.

A pesar de la predominancia de estos rasgos civiles, se ha llevado a cabo procesos recientes de militarización de las policías. En 2011, 17 de los 31 estados y el Distrito Federal presentaban militares en activo o retirados en posiciones de liderazgo en instituciones estatales o municipales de seguridad pública²². En la ciudad de Tijuana, Baja California, en la frontera Norte del país, la implementación de las políticas de fortalecimiento, depuración y reconstrucción de las instituciones locales de seguridad y justicia –asociadas a la asignación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios, SUBSEMUN– estuvo acompañada por un proceso de militarización del comando de las policías municipales y estatales (2007-2011). La policía municipal, y posteriormente la secretaría municipal de seguridad pública de Tijuana, fueron coordinadas por un teniente coronel del Ejército.

La progresiva institucionalización del modelo militarizado en las policías mexicanas implica la potencial adopción de un modelo más agresivo en contra de presuntos criminales, incrementando el riesgo de que los ciudadanos sean sometidos a la violencia policial. En el caso de Tijuana, la profesionalización de la policía municipal a partir de un modelo militarizado y, consecuentemente, punitivo, estuvo aparejado al uso de tácticas ilegales durante los interrogatorios y propició desapariciones forzadas en las colonias de esa ciudad, entre los años 2008 y 2011²³.

²¹ G. García Luna, “Seguridad con bienestar : Un nuevo modelo integral de seguridad”, Mexico, GLAC Consulting, 2018, p. 65.

²² M. Galán, “Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades”, *El Universal*, 28 de febrero de 2011.

²³ FIDH, CMDPDH, CCDH. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad, en México entre 2006 y 2012.

La Policía Militarizada en Brasil

La subordinación de las policías estatales en Brasil al Ejército se remonta a 1934, cuando la nueva constitución (1936) promulgada durante el primer gobierno de Getúlio Vargas estableció en su artículo 167 que las policías y bomberos constituían fuerzas auxiliares del Ejército. El nexo entre policías estatales y Ejército fue profundizado durante la dictadura militar (1964-1985). Además de involucrar a las policías en tareas represivas - coordinadas por los comandos militares, algunas normas relativas a la organización y entrenamiento de las policías estatales fueron institucionalizadas por la Legislación²⁴.

Como ya se mencionó, una de ellas fue mantener el estatus de las policías estatales como “fuerzas auxiliares de reserva del Ejército”, lo que implica el control de los Comandos Militares sobre la instrucción, el armamento y el contingente de las policías estatales. Esa cláusula diferencia a Brasil de la mayoría de países democráticos, en los cuales las policías militares son controladas por el Ministerio del Interior, de la Justicia o de la Defensa²⁵. Específicamente, el Decreto Ley (DL) 667/1969, con modificaciones introducidas por el DL 2010/1983, estableció 1) la necesidad de autorización y supervisión del armamento y vehículos de las policías estatales por el Comando del Ejército, lo que implica que las nuevas adquisiciones equipo o armamento suponen la aprobación previa del Ejército (art. 17); 2) la integración del órgano máximo de control de las actividades policíacas –la *Inspetoria Geral das Polícias Militares* (IGPM)– al Estado Mayor del Ejército (art. 21); 3) la división jerárquica de las funciones policíacas siguiendo las de la corporación militar, desde soldado hasta coronel (art. 8); 4) el tratamiento por la justicia militar estatal de eventuales crímenes cometidos por el personal de la policía en servicio (art. 19).²⁶ En algunos casos, como el del cuerpo de elite de la policía de Rio de Janeiro, BOPE (*Batalhão de Operações Policiais Especiais*), la superposición entre entrenamiento policial y militar es clara. Los primeros miembros del BOPE fueron entrenados por un grupo de operaciones especiales de la Marina Brasileña (CONGE) y de unidades de operaciones especiales del Ejército como el Centro de *Instrução de Guerra na Selva* (CIGS). En ese sentido, la policía militar en Brasil es claramente militarizada, lo que la distingue del caso mexicano. La Tabla I resume los principales rasgos de la progresión del proceso de militarización en Brasil y México.

Abril, 2014. CCDH. Análisis del Contexto de Tortura en Tijuana. Abril, 2014.

²⁴ L. Filocre, “Policía militar : Segurança ou ameaça ?”, Belo Horizonte, Armazém de Ideias, 2004.

²⁵ J. Zaverucha, *FHC, forças armadas e policia. Entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*, Rio de Janeiro, Editora Record, 2005, p. 61.

²⁶ No obstante, desde la promulgación de la ley 9299 en 1996, los homicidios intencionales perpetrados por policías militares en contra de civiles deben de ser juzgados por un tribunal civil.

Tabla 1
Militarización de las policías en Brasil y México

Dimensión de análisis	Brasil	México
Subordinación de la Policía al Ejército	Sí	En algunos casos, mediante decisión previa del gobernador del estado
Procesamiento de Policías por Crímenes Durante su Trabajo	Cortes Militares	Cortes Civiles
División Jerárquica Interna	Militar	Civil
Compra y adquisición de Armamento	Necesidad de Autorización Comando del Ejército	En general, sin mediación de Autoridad Militar
Modelo	Militarizado	Civil con Tendencias de Militarización
Control Principal de las Policías	Estatal	Municipal (Mayoritario) y Estatal

Fuente: Elaboración propia.

Paradójicamente, una mayor capacidad de respuesta por parte de las élites políticas a ese tipo de demandas bajo un régimen democrático competitivo implica, en casos extremos, acciones policiales más agresivas, especialmente en las periferias urbanas. Asistimos, por lo tanto, a la consolidación de un *policing* más punitivo en contra de ciudadanos pobres que se orienta más hacia la eliminación del criminal, más que en su reintegración en la sociedad²⁷. Aunado a la profundización e institucionalización de la militarización de la labor policial, las transiciones democráticas coincidirían con un proceso de multilateralización del *policing*.

DE LA MULTILATERALIZACIÓN Y LA POROSIDAD DE LAS FRONTERAS

La provisión de protección y seguridad desde prácticas crecientemente militarizadas parece contrastar con la noción de estados otrora centralizados que, frente a un mercado creciente, se reducen y dan paso al fraccionamiento de su autoridad en órganos locales y entidades territoriales más pequeñas²⁸, cediendo así el único monopolio que debería serle irrenunciable: la violencia. Así, el aumento de los niveles de criminalidad en la región ha sido leído desde la óptica de un estado que se contrae y que pierde capacidad de gestionar el establecimiento de cierto orden²⁹.

La narrativa dominante en la interpretación de las tasas de violencia registradas en el último decenio en México, por ejemplo, descansa en el supuesto de ruptura de un pacto entre los llamados cárteles de las drogas y el régimen *priista*³⁰. En ese sentido, la transición democrática –y por ende, la creciente competencia inter e intra partidista, así como el debilitamiento de la figura del Presidente–, contribuirían a explicar la expiración de dicho pacto y, con ello,

²⁷ D. Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Arizona Press, 2001.

²⁸ S. Strange, *The Retreat of the State : The Difussion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁹ G. W. Grayson, *Mexico : Narco-violence and a Failed State ?*, New York, Routledge, 2010.

³⁰ G. Duncan, *Más que plata o plomo : El poder político y el narcotráfico en Colombia y México*, Bogota, Debate, 2014 ; G. Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, Mexico, Aguilar, 2013 ; L. Astorga, *El Siglo de las drogas : El narcotráfico del Porfiriato al Nuevo Milenio*, Mexico, Grijalbo-Proceso, 2004.

niveles de violencia sin precedentes. El supuesto, sin embargo, ha sido cuestionado indirectamente por un conjunto de investigaciones que ponen en duda el carácter monolítico, disciplinado y omnipresente del régimen *priista*³¹ y directamente por quienes han buscado comprender las dinámicas locales del tráfico de drogas como una configuración más compleja³².

En el fondo, estas interpretaciones contribuyen a una discusión más amplia, una que tiene que ver con el estado y sus límites en constante redefinición. En este sentido, la multiplicación de actores violentos en la región³³, más que dinámicas de estatalidad limitada, reflejan la coexistencia de áreas y espacios territoriales funcionales con otros en los que se ha perdido la capacidad de gobernar. Una configuración en la que actores estatales y no estatales –locales, nacionales e internacionales– contribuyen a proveer bienes colectivos y al establecimiento de cierto orden³⁴. Desde esta perspectiva, los límites del estado, por “elusivos y cambiantes”, más que una fragilidad, son señal de una modalidad de poder³⁵.

Analizar la transformación del *policing*, resulta pertinente no sólo en la mejor comprensión de las democracias latinoamericanas, sino ante la necesidad de una apreciación más refinada de los patrones de violencia que observamos.

La noción de *policing* hace emerger dos dimensiones que serán el hilo conductor de la discusión por venir. Primero, al asumir los multi-niveles en la gestión y regulación del (des)orden, nos permite explorar cómo, en el contexto de las transiciones democráticas en Brasil y México, el poder central perdió fuerza frente a los poderes locales. Segundo, dado que la labor policial no es exclusiva de los agentes del estado, es posible además analizar cómo la tendencia a la pluralización ha condicionado la forma en la que se provee protección en dichos países. En cualquier caso, ambas dimensiones tienen un punto en común: la *multilateralización* de la provisión de la seguridad como bien público.

La multilateralización de la labor policial no es un fenómeno exclusivo de la región latinoamericana. El incremento de uniformados –estatales y no estatales– que participan de estas labores, así como el auge de la industria de la seguridad privada se observa especialmente en los espacios urbanos, lo mismo en países desarrollados que en aquellos en desarrollo³⁶.

³¹ A. Knight, W. Pansters (dir.), *Caciquismo in the Twentieth Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2006 ; J. W. Rubin, *Decentering the Regime : Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitán, Mexico*, Durham, Duke University Press, 1997.

³² N. Mendoza, *Conversaciones en el desierto*, Mexico, CIDE, 2017 ; S. Maldonado, *Los márgenes del Estado mexicano : Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

³³ E. D. Arias, D. M. Goldstein, “Violent pluralism. Understanding the new democracies of Latin America”, in E. D. Arias et D. M. Goldstein (dir.), *Violent Democracies in Latin America*, Duke, Duke University Press, 2010, pp. 1-34.

³⁴ A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra, “Introducción : El Estado o los efectos de poder de la incertidumbre y la fragmentación”, en A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra y M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanías disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 9-44.

³⁵ A. Agudo Sanchíz, “Estatalidad (de)limitada : Separaciones y confluencias entre lo público y lo privado en México”, en A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra y M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanías disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 45-85.

³⁶ J. de Maillard, *Polices comparées*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

La multiplicación de agencias: el establecimiento de sistemas locales policéntricos

En México, los años 1980 y 1990 representaron la transición hacia la apertura del régimen político desde los espacios locales, con una alternancia partidista en las presidencias municipales desde 1984 y el crecimiento y diversificación de otros actores y movimientos sociales que buscaron incidir en la arena política³⁷. Esto supuso, además, la cesión del poder central hacia las jurisdicciones locales lo cual, como se ha dicho, representó para los gobernadores tener mayor peso y margen de maniobra que el concedido por el Presidente. En términos de la provisión de protección y regulación del orden, esto se vería reflejado en la multiplicación de agentes estatales en los que recae alguna parte de la labor policial.

A guisa de ejemplo se puede evocar el caso de Jalisco, una entidad que conoció la alternancia a nivel gubernatura hasta 1995 con el triunfo del panista Alberto Cárdenas. Antes, durante los gobiernos del PRI, la administración de la seguridad pública podría describirse de la siguiente manera: por un lado, había una fuerte presencia de las agencias federales (Ejército, Policía Judicial Federal y la agencia de inteligencia, DFS). La presencia de la guerrilla urbana, y las acciones de contrainsurgencia que el gobierno federal había implementado en la entidad desde los años 1960, había dejado esos resquicios. Por otro lado, el gobierno del estado dependía de dos grandes agencias en las que descansaba su política de seguridad pública: la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General del Estado, ambas dependientes del Gobernador. Desde ahí, se gestionaban las labores de la Policía Preventiva, la Policía Judicial del Estado, la Policía Auxiliar, así como un grupo especializado de apoyo a la seguridad. Del brazo derecho del Gobernador, el Secretario General de Gobierno en turno, dependían también los esfuerzos de coordinación entre las policías de los municipios que integran su más importante región, la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Alberto Cárdenas ganó la gubernatura, heredando con ello una crisis de seguridad pública que databa, por lo menos, desde los tiempos del gobernador Cosío Vidaurry (1989-1992) y que se manifestó con un incremento en los delitos patrimoniales, confrontaciones violentas entre diferentes grupos de tráfico de drogas y, en particular, una ola de secuestros que afectaron principalmente al sector empresarial³⁸. De hecho, la precaria condición de seguridad que se vivió desde principios de 1980 se ha llegado a interpretar como catalizadora del triunfo del PAN en 1995³⁹.

Durante la administración de Alberto Cárdenas (1995-2001) el mapa de las dependencias encargadas de la procuración de seguridad pública se complejiza. En 1998 se crea la Secretaría de Seguridad Pública, Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, con el ánimo de despolitizar el tema e impulsar la creación de cuerpos especializados para atender problemáticas más específicas. Así se crearon, entre otras dependencias, la Policía Investigadora y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses⁴⁰. El secuestro, por ejemplo, se gestionó a través de una Unidad

³⁷ M. Modoux, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006.

³⁸ M. T. Martínez Trujillo, "Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara", Mimeo (sd).

³⁹ A. Arellano Ríos, "Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco", *Desacatos*, Vol. 26, 2008, pp. 119-134.

⁴⁰ Entrevista realizada con el ex gobernador Alberto Cárdenas, Abril 22, 2018, Ciudad de México.

de Atención a Casos Especiales en la que los empresarios tuvieron un rol preponderante, no sólo al impulsar la creación de la Unidad, sino en la definición de la política de seguridad de la época⁴¹. De acuerdo con uno de los empresarios que participó de estos trabajos, ya sea como miembros de asociaciones o a título personal, los empresarios se involucraron en la capacitación de los cuerpos policíacos y actuaron como facilitadores para la coordinación y comunicación, en general problemática, de las distintas instancias gubernamentales involucradas en el tema⁴². Esta multiplicación y diversificación de actores continuaría durante los gobiernos de los también panistas Francisco Ramírez (2001-2006) y Emilio González (2007-2013). Entonces, se sumarían cuerpos como la Unidad de Policía Cibernética en 2004 o la Comisaría de Seguridad Pública del Estado en 2012.

En contraste con México, el sistema de seguridad en Brasil es “relativamente centralizado”⁴³, aunque menos que países que poseen una policía nacional, como Chile. Brasil ha mantenido el control estatal sobre la mayor parte de las policías. La policía militar, encargada de patrullar, y la policía civil, responsable por la investigación de crímenes, son dirigidas por los gobernadores del estado, los cuáles las supervisan, entrenan y pagan.

La fragmentación y diversificación de las unidades en las que recaen las labores policiales, como la descrita en el caso de Jalisco, México, no sólo implica una transformación en la burocracia, inspirada en parte por una renovación relativa de las élites locales⁴⁴, además representa el paso de un sistema centralizado dependiente del Ejecutivo Federal a uno *policéntrico*, donde las distintas agencias y agentes tienen alguna parcela de poder cuando se trata de proveer protección.

Entonces, el acceso a la seguridad descansa en un conjunto de actores con espacios de dominio diversos y, para un ciudadano, en un esquema de múltiples ventanillas a través de las cuales pueden gestionar lo relativo a la seguridad. En el caso de Brasil, un sistema más centralizado supondría que la ventanilla privilegiada sigue siendo la que está en control de los militares.

La pluralización de proveedores de protección

En un sistema policéntrico, los actores involucrados tienden a buscar esquemas funcionales para establecer cierto orden. Es decir, más allá del proveedor regular de un bien público⁴⁵, la protección y seguridad se co-producen entre diversos agentes públicos y otros híbridos o no estatales. El ejemplo más utilizado para ilustrar esta tendencia es la creciente industria

⁴¹ J. Regalado Santillán, *Guadalajara : Sociedad, gobierno e inseguridad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2012.

⁴² Conjunto de entrevistas realizadas con el empresario Héctor L. Orta (pseudónimo), sector industrial, Septiembre 3 y 18, 2015 y Enero 18, 2017, Zapopan, Jal.

⁴³ M. Hinton, “Police and State reform in Brazil”, in M. Hinton et T. Newburn (dir.), *Policing Developing Democracies*, Londres et New York, Routledge, 2009, p. 215.

⁴⁴ A. Arellano Ríos, “Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco”, art. cit.

⁴⁵ E. Ostrom, “Crossing the great divide : Coproduction, synergy, and development”, *World Development*, Vol. 24, n° 6, 1996, pp. 1073-1087.

de la seguridad privada, la cual suele analizarse como una forma de convertir la seguridad en un bien de mercado, pasando lo que antes gestionaba el poder público a las manos de un agente privado. Sin embargo, la relación entre el estado y el mercado que sostiene a esta modalidad de *policing* es mucho más compleja que el reemplazo del uno por el otro. Múltiples configuraciones se pueden constatar al observar las dinámicas entre agencias públicas y privadas que proveen seguridad⁴⁶. El vínculo entre los cuerpos policíacos y las empresas de seguridad privada son tan estrechas que la circulación entre sus agentes es común. Así, antiguos policías y militares suelen estar detrás de la fundación de compañías de seguridad privada o bien, en algunos países, los policías pueden fungir como agentes en una empresa de seguridad privada como un trabajo complementario. Dado lo anterior, más que de privatización del *policing*, la literatura se ha decantado por hablar de una forma de pluralización o *multilateralización*, considerando además que la labor policial hoy en día puede recaer en agentes no estatales, ya sea con un interés comercial o bien, en redes voluntarias de ciudadanos sin fines de lucro, tales como las guardias vecinales⁴⁷.

Aunque generalmente se asocia el veloz crecimiento de este sector con los altos niveles de criminalidad y violencia, así como con la desconfianza que inspiran los cuerpos policíacos⁴⁸, otros factores contribuyen a explicar la proliferación de empresas encargadas de protección de bienes, personas y traslado de valores, así como de la instalación y gestión de alarmas y dispositivos de vigilancia, blindaje de autos e, incluso, de proveer información estratégica. Así, detrás de esta industria están factores tan diversos como el desarrollo de complejos privados en los que se acoge a un público masivo (estadios, plazas comerciales, etc.), el mayor acceso a bienes de lujo que, a juicio de su portador, ameritan ser protegidos, el debilitamiento de dinámicas comunitarias y vecinales de control social e, incluso, la propagación de patrones más individualistas de comportamiento de las personas⁴⁹.

Aunque el crecimiento de las agencias de seguridad privada se observa no sólo en América latina, en esta región causa especial preocupación por los distintos niveles de regulación y control que el gobierno guarda sobre estas empresas. Se trata de una industria en la que se estima que hay más agentes en sus filas que oficiales de policía⁵⁰. En México, por ejemplo, empresas promoviendo servicios de seguridad y custodia cobraron auge desde principios de los años 1990. En Guadalajara, la segunda ciudad más importante del país, a finales de esa década la industria de seguridad privada aparecía ya entre las secciones especializadas de la Cámara de Comercio⁵¹, lo cual supone la inclusión de estos proveedores en la más importante asociación empresarial. Hoy en día hay alrededor de 4 mil 500 empresas de seguridad privada

⁴⁶ F. Lorenc Valcarce, *La Sécurité privée en Argentine*, Paris, Karthala, 2011.

⁴⁷ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit. ; J. de Maillard, *Polices comparées*, op. cit.

⁴⁸ S. Kinoshian, J. Bosworth, "Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America", *The Montreaux Document, Rule of Law Program Report*, The Inter-American Dialogue, 2018.

⁴⁹ F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit.

⁵⁰ P. Arias, *Seguridad Privada en América Latina : El lucro y los dilemas de una regulación*, Santiago, Flacso Chile, 2009.

⁵¹ Gaceta Mercantil de la Cámara de Comercio de Guadalajara, No. 218, Abril 1, 1999.

registradas en todo el país⁵², no obstante, las diferentes normatividades que regulan a esta industria a nivel federal y local apuntan a que una proporción de empresas operan sin registro o en condiciones de semi-regulación. De las 32 entidades, 18 cuentan con una Ley estatal que regula a las empresas de este sector, mientras que 13 se rigen apenas a partir de un reglamento. En Veracruz, la regulación está contenida en la Ley Estatal de Seguridad Pública⁵³, lo cual implica un abordaje genérico que deja un alto margen de discrecionalidad tanto a los actores privados como a la autoridad pública.

De hecho, los empresarios del ramo acusan una proliferación de lo que llaman “empresas patito”, es decir, de calidad dudosa, pero que son ampliamente solicitadas en el mercado por tener un precio accesible a cualquier público, aunque presten un servicio precario⁵⁴.

En Brasil, por su parte, al tratarse de un sistema más centralizado el impacto de la privatización de la seguridad ha sido más dependiente del estado. Los organismos de seguridad privada se han desarrollado, muchas veces, a partir de los cuerpos policíacos y mantienen una relación cercana con esas agencias⁵⁵. Desde la redemocratización, los impulsos de privatización se profundizaron. Por ejemplo, en la ciudad de São Paulo 80% de las empresas de seguridad privada que estaban registradas oficialmente en el año 2000 surgieron a partir de 1990⁵⁶. Mientras que en 1985 había 3 veces más policías en los estados (policía civil y policía militar) que guardias privados⁵⁷, hoy en día los dos contingentes (cuerpos públicos y cuerpos privados) son semejantes.

La regulación heterogénea de las empresas de seguridad privada en ambos países ha sido discutida como causa de que éstas, más que como auxiliares en la provisión de protección –como están concebidas en los marcos normativos⁵⁸– se pueden llegar a convertir en promotoras de mayores delitos e, incluso, en proveedoras de armas para grupos ilegales⁵⁹. Si bien la derivación de estas actividades hacia prácticas ilegales no tendría que darse por hecho, esta perspectiva da paso a la revisión de otra modalidad de *policing*, la que se ofrece desde entidades informales e, incluso, ilegales.

Tanto en México como en Brasil se han documentado casos en los que ganaderos, agricultores o empresarios, buscando atemperar los riesgos de ser víctimas del delito, habilitan grupos de protección que comienzan con un carácter híbrido (no completamente público, pero tampoco estrictamente privado) y que, en el límite, pueden devenir en grupos con prácticas delictivas,

⁵² Empresas de Seguridad Privada con Permiso Estatal, Comisión Nacional de Seguridad. Disponible en: http://siesp.ssp.gob.mx/Reg_EmpEstatales/Con_Entidad.aspx.

⁵³ “Regulating Mexico’s Private Security Sector”, Robert Strauss Center for International Security and Law, The University of Texas, Abril, 2018.

⁵⁴ Entrevistas realizadas con el empresario Máximo Ballesteros (pseudónimo), propietario de una compañía de seguridad privada especializada en guardias y dispositivos de vigilancia y autorizada por la Federación para portar armas de fuego, Octubre 16, 2015 y Enero 19, 2017, Zapopan, Jal.

⁵⁵ M. K. Huggins, “Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility”, *Social Justice*, Vol. 27, n° 280, 2000, p. 120.

⁵⁶ A. Zanetic, “A questão da segurança privada”, tesis de Maestría, Université de São Paulo, 2005, p. 59.

⁵⁷ M. K. Huggins, “Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility”, art. cit., p. 123.

⁵⁸ Entrevista realizada con un funcionario de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad, Febrero 22, 2017, Ciudad de México.

⁵⁹ S. Kinoshian, J. Bosworth, “Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America”, art. cit.

tales como escuadrones de la muerte, que actúan contra ciertos perfiles criminales, pero también contra grupos sociales marginalizados.

En Río de Janeiro, por ejemplo, algunos grupos de exterminio en contra de supuestos criminales tienen origen en 1958, como resultado de la presión agrupaciones de comerciantes en contra de robos a sus establecimientos sobre el Jefe de las policías de la entonces capital federal, Río de Janeiro. Los primeros grupos sobre los cuales hay evidencia, llamados popularmente de *Homens Corajosos* (Hombres Valientes), fueron seleccionados a partir de los cuerpos de policías militares. Muchas veces, esos individuos con un pie en las policías irrumpían en las favelas de Río para sustraer y matar a personas pobres acusadas de ser criminales⁶⁰. En la ciudad de São Paulo, a finales de los años 1960 e inicios de los años 1970, hay registro de un grupo de exterminio liderado por un policial civil, bajo cuyo liderazgo el grupo proveía protección a la asociación de empresarios de São Paulo, así como asistencia a las familias de profesionales muertos en servicio⁶¹.

En México, la longeva tradición de los hacendados de armar a sus peones para evitar el robo de ganado, ilustrativa de configuraciones más complejas entre estado-mercado que la simple sustitución de unos y otros, es también elocuente de la porosidad de las fronteras entre lo legal y lo ilegal. Casos como las *Guardias Rurales*⁶², *Guardias Mutuas*⁶³, las *Policías Pecuarias*⁶⁴ e incluso los *pistoleros* habilitados por los caciques⁶⁵, ofrecen valiosas pistas de análisis.

A guisa de ejemplo, vale la pena recuperar las palabras del ex jefe de la policía de un municipio rural de Jalisco quien, fuera de grabación, dijo: “el problema ahora es que si detienes a alguien armado con su AK-47 y pues, claramente tiene tipo de narcotraficante, pero te dice ‘no, yo soy de los Rurales’ y ya, no lo puedes arrestar”⁶⁶. Amén de la discusión que se puede derivar de la alusión a “tener tipo de narcotraficante”, para propósitos de este análisis es pertinente subrayar cómo los Rurales, un grupo que funciona bajo el amparo del Ejército Mexicano desde épocas del Porfiriato (1876-1911)⁶⁷, tiene acceso a armamento no autorizado por la SEDENA y, en cambio, típicamente asociado a los grupos de tráfico de drogas.

Si bien estos casos evocan un espacio rural que precede a la transición democrática, ejemplos más contemporáneos muestran cómo la crisis de delitos patrimoniales registrada en los años 1980 trajo a espacios urbanos la conformación de grupos de protección pagados por industriales y empresarios y que, se especula, se habrían convertido en una suerte de grupo de exterminio en contra de secuestradores⁶⁸.

⁶⁰ M. K. Huggins, “Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility”, art. cit., p. 120

⁶¹ M. K. Huggins, “From bureaucratic consolidation to structural devolution : Police death squads in Brazil”, *Policing and Society*, Vol. 7, n° 4, 1997, pp. 222-223.

⁶² P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2014 [1982].

⁶³ Decreto 1429.-Autoriza la formación de cuerpos de seguridad o Guardias Mutuas para proteger los intereses sociales bajo condiciones que se determinan, Mayo 6, 1912.

⁶⁴ Acuerdo del Ejecutivo- Crea la Unidad Operativa de la Policía Preventiva Pecuaria del Estado de Jalisco, dependiente de la Dirección de Seguridad Pública, Mayo 28, 1994.

⁶⁵ B. Smith, *Pistoleros and Popular Movements : The Politics of State Formation in Postrevolutionary Oaxaca*, Nebraska, University of Nebraska Press, 2009.

⁶⁶ Cuaderno de notas de trabajo de campo, Febrero 23, 2017, Ciudad de México.

⁶⁷ P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, op. cit.

⁶⁸ A. Almazán, “Sinaola : Ojo por ojo, secuestro por secuestro”, *Revista Emeequis*, n° 140, 2008, pp. 26-35.

COMENTARIOS FINALES

El repaso ofrecido sobre dos modalidades en las que el *policing* experimentó transformaciones profundas en el contexto de democratización y transformación del modelo económico, sugiere que la provisión de protección y seguridad, más allá de ser una tarea exclusiva del estado, debe ser comprendida como una en la que diversos actores participan a través de relaciones complejas y estrechas que obligan a redefinir constantemente las fronteras de nociones como “lo estatal” o “lo legal”.

Por una parte, la militarización va más allá de desplegar soldados en los barrios populares o las ciudades asoladas por el crimen organizado. Se trata de la incubación de visiones más punitivas que permean a una comunidad y al interior de las instituciones policiacas. Específicamente, el reporte demuestra que esa dinámica es puesta en marcha muchas veces por la demanda de actores no-estatales que tienen un peso social y económico, como los empresarios⁶⁹. Cuando un conjunto de empresarios solicitan a las autoridades locales la presencia de las Fuerzas Armadas para garantizar la recuperación del orden, eso abona a una asimetría en la provisión de seguridad para los ciudadanos y el deterioro del principio de equidad. En algunos casos, la tendencia de militarización de las policías coincide con la criminalización de la pobreza, el aumento de acciones agresivas en contra de presuntos criminales e, incluso, la comisión de ejecuciones extrajudiciales.

Por otro lado, la multiplicación de actores que están en condiciones de proveer protección agrega otro nivel de complejidad a esas relaciones. La multilateralización entraña relaciones y configuraciones dinámicas en las que se pueden observar, lo mismo la cooperación y complementariedad entre los distintos agentes, que la rivalidad y el conflicto entre éstos. En todo caso, tales configuraciones son enmarcadas por la inestabilidad y, por lo tanto, ameritan revisiones minuciosas.

Además de aquellos que, desde lo público o no, ejercen alguna forma de *policing*, a lo largo del texto emergió otro actor que, al parecer, tiene un peso significativo en la forma en la que se mantiene el orden y se brinda protección: el empresariado. Ya sea como demandante de garantías de seguridad o como patrocinador (e incluso, co-productor) de grupos de protección, este sector merece también un amplio análisis.

En conclusión, subrayamos que las dos dinámicas, militarización y multilateralización, han hecho la tarea policial más agresiva, principalmente en contra de ciudadanos en condición de vulnerabilidad económica y social. La capacidad de respuesta de los gobiernos a las demandas de grupos de ciudadanos acerca de una provisión más robusta de seguridad y orden, bajo regímenes democráticos ha, paradójicamente, contribuido a la consolidación de un modelo de *policing* más punitivo en Brasil y México.

⁶⁹ El peso de los empresarios en el diseño de la política de seguridad en México, por ejemplo, ha sido analizado a través de los casos de algunas ciudades como Tijuana (A. M. Passos, *The Military Mystique*, *op. cit.*), Monterrey (P. Signoret, “A force for change : Nuevo Leon boosts police capacity in tough times, 2011-2015”, *Innovation for Successful Societies*, ISS, Princeton University, 2018) y Guadalajara (M. T. Martínez Trujillo, “Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara”, *art. cit.*).