



Reseña



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3744>

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual)

Luis Umbría Acosta¹

Las respuestas al crimen organizado en América Latina han mostrado una progresividad que cada vez le da más espacio a la participación de las fuerzas armadas en las estrategias de contención. Daniel Sansó-Rupert Pascual analiza el problema desde dos perspectivas. La primera transita por algunos conceptos de política criminal referidos a las decisiones gubernamentales de intervención sobre la delincuencia organizada. La segunda está orientada en la doctrina constitucional fundamentada en la dialéctica entre la razón de Estado y el Estado de derecho, como sistema de contra-

¹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede Ecuador, Venezuela, lumbria1964@gmail.com

pesos para atender los problemas de seguridad creados por amenazas no convencionales, entre las que se encuentra el crimen organizado transnacional. Este libro procura evidenciar desde varios ángulos que tal decisión es resultado de una perspectiva que no atiende a la intervención de las causas, sino al ataque de los resultados.

El capítulo 1 del texto presenta un recorrido por los rasgos característicos de la criminalidad organizada, y su impacto en las estructuras gubernamentales de los países latinoamericanos. Uno de estos rasgos es el debilitamiento estructural de los espacios de aplicación del orden legal y político, para cooptar sectores productores de poder, que requieren en razón del emprendimiento ilícito. También plantea la necesidad de redefinir el fenómeno en función de la realidad de América Latina. En este sentido, señala que las manifestaciones delictivas en la región no son homogéneas ni uniformes; por el contrario, son multidimensionales (p. 40). Las redes delictivas regionales ya no están demarcadas por la territorialidad, sino que están muy conectadas con redes similares en otras latitudes. Sobre esto se establece un vínculo obvio con los avances del proceso de globalización y los inmensos recursos puestos a disposición del intercambio criminal a gran escala. Latinoamérica no escapa a ello, lo que evidencia la necesidad de establecer un sistema de cooperación entre los Estados para enfrentar el crecimiento de los emprendimientos delictivos transnacionales.

Dentro de la perspectiva del crimen organizado como amenaza al Estado, Sansó-Rubert menciona a la “insurgencia criminal” como una nueva categoría o concepto híbrido (p. 43). Esta ha sido definida como “una forma contemporánea de conflicto donde el crimen y la política convergen”. Sin embargo, se

diferencia de la insurgencia política convencional porque no es un movimiento de personas que pretende ocupar todo el territorio del Estado para ejercer el poder, sino que solo procura controlar sectores para establecer los enclaves territoriales de sus emprendimientos ilícitos, libres de riesgos e interferencias gubernamentales. Esto presenta una amenaza a la integridad del Estado. América Latina ha producido grupos criminales que han asumido roles de insurgencia y grupos insurgentes que han asumido actividades delictivas.

La pérdida del monopolio en el uso de la fuerza por parte del Estado en algunos sectores de su territorio, debido a que los grupos de delincuencia organizada llenan los vacíos de poder y actúan como autoridad, es lo que Sansó-Rubert reconoce como “escenarios híbridos”. En ellos confluyen los problemas de seguridad con los de defensa y soberanía.

En el capítulo 2, el autor justifica las orientaciones de la política criminal a partir de la obligación que tiene el Estado de proteger a la ciudadanía frente a la potencialidad de daño que el crimen organizado se reserva. Por consiguiente, el contexto perceptivo que tengan los funcionarios del Gobierno con respecto a las amenazas y vulnerabilidades juega un rol importante para orientar los criterios securitarios que motivan las decisiones y acciones de respuesta al problema delictivo.

Los desafíos que enfrenta la política criminal ante el crimen organizado en América Latina están circunscritos por cuatro elementos señalados por Sansó-Rubert (p. 75). Estos retos son examinados de forma detenida en el siguiente orden: 1) el discurso totalizador acerca de la seguridad y defensa del Estado, y las tensiones que se suscitan entre las libertades democráticas y la defensa de este último; 2) el límite al uso de la fuerza militar dentro

de la política criminal de respuesta a la delincuencia organizada; 3) la estrategia de uso de la fuerza en un Estado democrático y 4) la relevancia internacional de la política de Estados Unidos en América Latina y la “guerra contra el narcotráfico”.

En cuanto al primero de los desafíos mencionados, la cohabitación de la razón de Estado con el Estado de derecho siempre está caracterizada por tensiones y desencuentros derivados de la hipótesis que pretende elevar el nivel de los problemas de delincuencia organizada, para darles una solución sobredimensionada a través del uso del factor militar y procurar con ello su control definitivo. Los costos constitucionales incluyen los cambios y transformaciones introducidos en los sistemas legales de los países donde se ha involucrado a las fuerzas armadas en la lucha contra la criminalidad organizada (p. 161).

El segundo reto es un planteamiento práctico acerca del control democrático sobre el desempeño militar. Según el autor, este debe bloquear el uso de las fuerzas armadas en la atención a los problemas delictivos. La incorporación de doctrina castrense en las estrategias de contención de la delincuencia organizada responde a creencias políticas, con respecto a la proporción del problema, frente a su solución. En cuanto al resultado de responder con recursos militares a las manifestaciones delictivas, es obvio que la violencia es exacerbada por la asimilación defectuosa de la doctrina militar dentro de la política criminal.

El tercer elemento de desafío en el campo de la política criminal es una revisión del inventario de criterios para administrar la fuerza en la represión al delito. Estos criterios son: 1) la oportunidad, referida al uso de la fuerza como *ultima ratio* ante la necesidad de proteger a la ciudadanía; 2) la proporcionalidad,

relacionada con la cantidad de fuerza dispensada, que se complica al disponer de manera cotidiana de la capacidad letal de las fuerzas militares para enfrentar delincuentes y 3) la responsabilidad, inherente al Estado de derecho, que se activa como consecuencia de los dos criterios anteriores (p. 75).

El último de los retos —que parece ser el que mayor influencia ha tenido— radica en la política de cooperación estadounidense en la región, la cual ha supuesto el rol criminógeno del tráfico y uso de drogas con respecto a otras manifestaciones delictivas. De allí la “doctrina de contención”, que se ha diseminado y ha dado lugar a la militarización de las soluciones (p. 79). La cooperación internacional brindada a América Latina siempre ha estado impregnada de militarismo, mientras que en el ámbito interno, Estados Unidos ha confiado la represión a las agencias federales civiles, y el juzgamiento de los infractores a la jurisdicción criminal ordinaria. Sansó-Rubert menciona a la actuación diplomática, que avanza en paralelo a través de la cooperación militar y policial, para difundir criterios y estrategias semejantes a las de una guerra convencional (p. 80).

En el capítulo 3 el autor se refiere a los cambios constitucionales producidos en América Latina, que amplían el ámbito de acción de las fuerzas armadas en los problemas de seguridad pública (p. 58). A esta transformación la describe como “la quiebra de la excepción en pro de recurso ordinario” (p. 120). La intervención militar está vinculada en forma intrínseca a la defensa y preservación del Estado a través de su atención a los problemas de seguridad interna, por la vía del estado de excepción, del estado de alarma o del estado de sitio, todos limitados dentro de las tradiciones constitucionales más aceptadas.

La obra acusa a “la normalización de los supuestos de anormalidad constitucional” (p. 127). Le atribuye a la excepcionalidad en el uso del poder la consecuencia de crear una crisis en el Estado de derecho (p. 128). Pero cuando se resuelve normalizar la operación militar para atender problemas delictivos graves y cotidianos, el vertido de la opción castrense en los espacios de vida civil se hace ordinario. Tal argumento se basa en la producción de un claroscuro entre los límites constitucionales de la actuación militar y el estado de necesidad provisto de justificación política, o como se menciona en el texto, “la quiebra nítida entre la regla y la excepción” (p. 120).

El libro analiza el empleo de las fuerzas armadas para enfrentar las formaciones de crimen organizado en América Latina. En tal sentido, delimita tres grupos: (1) los países que son completamente favorables a esta política, como México, Guatemala, Honduras y El Salvador; b) los países que son flexibles a esta política, pero que no la consideran esencial, como Brasil, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y República Dominicana y c) los países que siguen la orientación tradicional que insiste en diferenciar los roles de defensa y de la Policía, tales como Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay.

El capítulo 4 se refiere a la adaptación de la actuación gubernamental requerida para combatir la delincuencia organizada. Tal adecuación es puesta en contexto partiendo de la obligación que tiene el Estado de prevenir y castigar los delitos. Ante la brecha que subsiste entre los objetivos de política criminal y la incapacidad de lograrlos de manera satisfactoria, pareciera que los Estados de la región apelan al argumento de considerar legítimo controlar al “mal mayor” haciendo el sacrificio de usar un “mal menor”. Esto conlleva un

estado de necesidad política que presiona a los Estados democráticos a legitimar la descarga incontrolada de fuerza militar para contener la violencia criminal, asunto que constituye el argumento central de la obra. El autor analiza tal dilema con gran rigurosidad empírica, a la vez que sustenta sus observaciones críticas con argumentos teóricos muy eficaces.

La doctrina de adecuación democrática que refiere Sansó-Rubert está orientada hacia el equilibrio que debe mantenerse entre la garantía de seguridad y el respeto de las libertades y derechos. Esto es uno de los mayores retos de la política criminal contemporánea. Se propone que mantener la seguridad pública es la mejor garantía para el libre desenvolvimiento de la vida individual de los ciudadanos. No obstante, la realidad actual ha forzado a aceptar una premisa que legitima el sacrificio de los derechos individuales en favor de la seguridad del Estado y, por ende, de la ciudadanía. Este razonamiento lleva a creer que, al proteger el funcionamiento del Estado, se protege a los ciudadanos porque la población forma parte de sus elementos constitutivos, y no lo contrario.

Otro aspecto considerado por el profesor Sansó-Rubert un esfuerzo de acomodación de la política criminal con respecto a las exigencias democráticas modernas es el tipo de respuesta política que se le da a las consecuencias de la criminalidad organizada en el funcionamiento del Estado de derecho, configurada como una aspiración de “seguridad democrática” (p. 181). Una vez más el autor llama la atención sobre la dialéctica derivada de contraponer la preservación de las garantías constitucionales con los derechos individuales, ante las tendencias securitizadoras que abundan en América Latina para contener las manifestaciones del crimen organizado. Luego, define a la política

de seguridad democrática como “una estrategia que ostenta la autoridad legítima del Estado, que encierra la capacidad de disuadir a los violentos, dentro del marco al respecto de los derechos humanos” (p. 185). Para llegar a ella, refiere algunos de los parámetros a cumplir, tales como “reestructurar la institucionalidad del aparato estatal, generando sinergias entre las entidades competentes y dirigiendo la mayor cantidad de esfuerzos a garantizar la protección integral de los ciudadanos” (p. 182).

Como respuesta al examen situacional anterior, en el capítulo 5 la obra propone algunas bases de política criminal, que sugieren abandonar las prácticas reactivas para pasar a las preventivas, porque las primeras demostraron haber perdido mucha capacidad operativa. Los lineamientos sugeridos comienzan focalizando los esfuerzos para valorar la amenaza constituida por la delincuencia organizada, así como la gestión de los riesgos que esta presenta para el desenvolvimiento del Estado democrático. Luego se propone hacer énfasis en la cooperación y coordinación internacional, para conducir estrategias acertadas de desarticulación, lo cual implica el uso de herramientas prospectivas (p. 195).

El autor enfatiza en una perspectiva innovadora, que denomina “seguridad inteligente” (p. 196), fundamentada en incorporar capacidades de inteligencia en la articulación de la política criminal y en las estrategias de seguridad destinadas a enfrentar con éxito las manifestaciones de criminalidad organizada transnacional. Este último lineamiento es presentado en detalle como un recurso de gran valor preventivo, que promete un mejor control del impacto de las actividades delictivas. Esto se basa en las explicaciones sobre la existencia del problema delictivo y en su posible evolución a través del desarrollo de escenarios

probables. Esta perspectiva trastoca de manera definitiva a la estrategia reactiva tradicional.

Daniel Sansó-Rubert Pascual concluye su obra con varios corolarios derivados de los argumentos expuestos a lo largo de ella, que se refieren directamente a las orientaciones estratégicas y de políticas públicas que el Estado debe procurar. El primero de ellos es que la opción militar sí puede tener cabida dentro de las opciones de política criminal en un Estado de derecho, pero bajo la condición de que se articule fuera del contexto bélico, para evitar su uso como recurso primario, porque tal priorización conduciría a la militarización de la seguridad interior (p. 204). La clave operativa está en equilibrar de modo estratégico los planes de acción para enfrentar este tipo de delincuencia sin socavar las garantías individuales y los derechos humanos, yendo a los puntos verdaderamente importantes de las formaciones de crimen organizado, a través de las aplicaciones de inteligencia.

El autor subraya la precaución de los daños colaterales vinculados al desarrollo de operaciones militares. Insiste en que sean evitados, ya que la persecución de la delincuencia organizada debería ser conducida usando las capacidades investigativas policiales. Esto guarda

alineación con los presupuestos democráticos de mantenimiento del orden y la seguridad pública, sin perjuicio del apoyo proveniente de las fuerzas armadas, reservado para situaciones especiales en las cuales la exigencia de uso de la fuerza guarde proporción con la capacidad de choque de los grupos criminales.

Como reflexión final, Sansó-Rubert expresa que “la seguridad de los ciudadanos en una democracia no puede ser lograda a cualquier precio ni de cualquier manera, sino que debe alcanzarse con pleno respeto a los derechos y garantías, que el sistema político mismo reconoce a las personas” (p. 207). En ello condensa sus demostraciones previas acerca de la disyunción que viven los Estados democráticos al procurar respuestas idóneas contra la criminalidad organizada, frente a la obligación de respetar los derechos individuales.

Bibliografía

Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2017. *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?* Madrid: Dykinson.