

52/2012

11 de julio de 2012

*Carlos de Miguel García**

EL GRAN DESAFÍO DE BRASIL

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL GRAN DESAFÍO DE BRASIL

Resumen:

Brasil será la sede de los mayores eventos internacionales entre los años 2012 y 2016: la Jornada Mundial de la Juventud, el Campeonato Mundial de Fútbol, los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, etc. Estos acontecimientos exigirán realizar un, muy importante, esfuerzo organizativo y de seguridad. Este documento trata de analizar la situación, el modo en el que Brasil afronta el reto y las amenazas que se ciernen sobre el desarrollo de estos grandes acontecimientos.

Abstract:

Brazil will be the headquarters of the major international events between the year 2012 and 2016: World Youth Day, World Championship of Football, Rio de Janeiro Olympics Games, etc. These events will demand to make a very important organizational effort and about safety. This document tries to analyze the situation, the way in which Brazil face the challenge, and threats that hover over the development of these greats events.

Palabras clave:

Brasil, grandes eventos, seguridad pública, amenazas.

Keywords:

Brazil, greats events, public security, threats.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Durante los próximos 5 años Brasil será el escenario en el que se desarrollen varios de los mayores eventos que tienen lugar en el planeta. Estos sucesos acapararán la atención de los medios de comunicación a nivel internacional, que fijarán sus focos en este país para informar de los mismos a la opinión pública mundial. En las siguientes líneas se describen los retos a los que tendrá que hacer frente el sistema de seguridad público brasileño, las medidas que han sido adoptadas hasta este momento, así como una propuesta de acciones que pueden contribuir a elevar los niveles de seguridad en caso de implementarse de una manera eficaz.

Desde el año 2012 hasta el 2016 se suceden, sin solución de continuidad, actos de carácter deportivo, religioso y político en el país sudamericano, en los que está asegurada la presencia de los principales líderes mundiales de diversos ámbitos y de cientos de miles de personas que tomarán parte en los mismos de una manera u otra.

Entre el 20 y el 22 de junio de 2012 ha tenido lugar, en Río de Janeiro, la Conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, conocida como **Cumbre Rio+20**, haciendo alusión a los 20 años transcurridos desde la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en la misma sede en 1992. A la citada cumbre han asistido mandatarios de un gran número de países impulsando el compromiso con el desarrollo sostenible.

El próximo año se desarrollará, del 15 al 30 de junio en las ciudades brasileñas de Belo Horizonte, Brasilia, Porto Alegre, Salvador de Bahía y Río de Janeiro, la IX edición de la **Copa Confederaciones** que, como antesala al campeonato Mundial de Fútbol, reunirá a las selecciones campeonas de las 6 confederaciones continentales, al país organizador y a la vigente campeona del Mundo, España.

El mismo año, 2013, entre el 23 y el 28 de julio de 2013 tendrá lugar en Río de Janeiro la **Jornada Mundial de la Juventud**, tal y como anunció Su Santidad el Papa Benedicto XVI al finalizar la precedente Jornada que tuvo como escenario Madrid en agosto de 2011. A este evento, de eminente carácter religioso, se estima que pudieran asistir hasta 4.000.000 de jóvenes peregrinos, principalmente católicos pero también de otras confesiones religiosas, provenientes de países de los 5 continentes.

Del 12 de junio al 13 de julio de 2014 se disputará la XX edición del **Campeonato Mundial de Fútbol**, en el que selecciones nacionales de 32 países de los 5 continentes atraerán la atención, no sólo futbolística sino mediática, de todo el planeta, en 12 ciudades del país¹ en

1 Las 12 ciudades que serán sede del Campeonato Mundial de Fútbol son: Belo Horizonte, Brasilia, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro, Salvador de Bahía y Sao Paulo.

el que el fútbol se eleva a categoría de religión.

Por último, y como colofón a esta sucesión de ilustres acontecimientos, del 5 al 21 de agosto de 2016, se celebrarán los XXXI **Juegos Olímpicos** de verano en la ciudad de Río de Janeiro en el que se darán cita los mejores deportistas del mundo en los 28 deportes que formarán parte del programa olímpico. Esta cita se verá complementada con los Juegos Paraolímpicos que se desarrollarán entre el 7 y 18 de septiembre del mismo año en idéntico escenario, y que reunirá a atletas con discapacidades, de todo el mundo, en diversas disciplinas deportivas.

La experiencia previa acumulada es de enorme valía y así, la organización en el año 2007 de los XV Juegos Panamericanos, de los V Juegos Mundiales Militares en el año 2011 y del festival de música Rock in Rio el mismo año, todos ellos celebrados en Río de Janeiro con una multitudinaria presencia de público y participantes, supone un bagaje de gran utilidad.

No obstante, para dar una respuesta satisfactoria a la organización de la mayor sucesión de actos de relevancia mundial jamás asumida por el mismo país, Brasil debe llevar a cabo un esfuerzo ímprobo, dando continuidad al ya realizado en los últimos años y que le ha situado, en el año 2011, como la octava mayor economía del mundo².

BRASIL HOY EN DIA

Brasil, con una extensión de 8,5 millones de Km cuadrados en los que habitan 191,5 millones de personas³, es una República Federal de carácter presidencialista, con altos niveles de descentralización política en los 26 Estados y el Distrito Federal que la componen. La actual Presidenta es Dilma Rousseff, perteneciente al Partido de los Trabajadores, quien venció en las elecciones cuatrienales celebradas en el mes de octubre de 2010, sucediendo al carismático Lula da Silva, quien había dirigido el país en los 8 años anteriores durante los cuales se había presentado las candidaturas para acoger el Mundial de Fútbol 2014 y los JJ.OO. 2016.

2 Según informe del Fondo Monetario Internacional “Perspectivas de la Economía Mundial” de junio de 2011.

3 Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística –IBGE-, a fecha 1 de julio de 2009

El país sudamericano, como el resto de BRIC⁴, se caracteriza, además de por su extensión y volumen de población ya referidos, por unas elevadísimas cifras de crecimiento de su PIB y una más que destacada participación en el comercio mundial.⁵

Según el Informe Económico y Comercial elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia, con fecha de junio de 2011⁶, el país tuvo un crecimiento de su PIB del 7,5% en el año 2010, recuperando la tendencia alcista registrada entre los años 2004 y 2008 con un alza media del 4,8% situándose entre medias de ambos periodos un paréntesis que supuso el 2009 con un crecimiento negativo del 0,6%.

Sin embargo, este auge económico no se refleja en toda su extensión en la sociedad, en la que existen unas enormes desigualdades sociales, de distribución de la renta y de la tasa de paro, que supera el 20%, en los barrios marginales de las grandes ciudades, las conocidas como favelas, lo que sin duda es un factor que afecta negativamente a la lucha contra la criminalidad.

Dentro de la actividad económica, es de destacar la escasa presencia que actualmente tiene el turismo, con unas cifras ligeramente superiores a los 5 millones de visitantes, volumen escaso en relación a los atractivos que ofrece el país pero que se ve condicionado por factores como la inseguridad ciudadana y la deficiencia en infraestructuras.

Desde la atalaya que supone ser la 8ª potencia económica mundial, en este contexto social, como país emergente y potencia regional, Brasil asume el reto que supone demostrar a la opinión pública internacional una capacidad organizativa sin precedentes en su historia.

El mayor o menor éxito organizativo del conjunto de actos a celebrar influirá de una manera extraordinaria al valor intangible imagen-país ante la opinión pública mundial, y actuará como catalizador de las tendencias económicas y del progreso de Brasil, lo que puede suponer un aumento, aún mayor, del peso de este país en el contexto internacional, y que incluso puede afectar al resto de países del cono sur. Este éxito organizativo vendrá dado por un conjunto de factores entre los cuales se encuentra el desarrollo de los propios actos, la disponibilidad de alojamientos suficientes en cantidad y calidad, existencia de una red de

4 Brasil, Rusia, China e India.

5 Según una teoría de Jim O'Neill, economista global en la empresa Goldman Sachs, las cuatro potencias que forman parte del BRIC ocuparán las cuatro primeras posiciones de la economía mundial en el año 2050.

6 Disponible en http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/_contentType/common/records/view/Document/0,,00.bin?doc=4257951

transportes eficaz, infraestructuras adecuadas capaces de dar respuestas satisfactorias a las necesidades de las personas que acuden a los diferentes actos y, por supuesto, unos niveles de seguridad que garanticen la normal celebración de los actos.

LA SEGURIDAD EN BRASIL

La Constitución brasileña, promulgada en 1988, atribuye a los diferentes Estados de la Federación la responsabilidad en cuestiones de seguridad, razón por la cual es este nivel político el que asume el mayor peso específico en esta materia. A nivel federal -el nivel central- las acciones en este campo se recogen dentro del Ministerio de Justicia, que actúa a través de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública –SENASP- que tiene como competencias la definición, implementación y acompañamiento de la política y de los programas federales de prevención y control de la violencia y la criminalidad, así como el apoyo a las distintas iniciativas municipales y estatales –las procedentes de los Estados-.

En los últimos años se han promovido diversas iniciativas que, con mejor o peor fortuna, han tratado de rediseñar las políticas públicas en esta área a fin de mejorar los niveles de seguridad ciudadana brasileña. En el año 2000 se elaboró el Plan Nacional de Seguridad Pública –PNSP- y se creó el Plan de Integración y Acompañamiento de los Programas Sociales de Prevención de la Violencia –PIAPS- que suponía la primera iniciativa federal dirigida a la prevención de la violencia, ambas líneas de actuación se vieron complementadas con la creación del Fondo Nacional de Seguridad Pública –FNSP- en el año 2001, dirigido a apoyar proyectos que se realizaran en el marco de actuación del PNSP; en el año 2003 se aprobó el Estatuto del Desarme y la Campaña Nacional por el desarme con la finalidad de reducir el número de armas en manos particulares, por último en el año 2007 se lanzó una nueva iniciativa, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía –PRONASCI-, de carácter transversal y que pretende involucrar a los ciudadanos en la seguridad a través de proyectos de participación y una mayor interrelación de éstos con las fuerzas del orden.

En la actualidad los actores involucrados en el sistema policial brasileño se articulan en los tres niveles de la administración: federal o central, estadual o regional y local. En el nivel central desarrolla sus cometidos la Policía Federal que ejerce sus funciones en la totalidad del territorio brasileño en donde lleva a cabo la investigación de los delitos federales, con especial incidencia en los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y contrabando, igualmente es el cuerpo que ejerce el control de fronteras, así como la vigilancia marítima. A pesar de su ámbito de actuación, el número de sus miembros se mueve en el entorno de los 14.000 efectivos. Asimismo, en este nivel desarrollan sus misiones la Policía Ferroviaria y la

Policía de Tránsito orientadas de manera específica a la vigilancia del tráfico ferroviario y de las carreteras federales.

En el ámbito regional, en donde se sitúa la mayor carga de responsabilidad de la seguridad pública, desarrollan sus funciones dos cuerpos policiales estaduais, uno de naturaleza militar, la Policía Militar, y otro de naturaleza civil, la Policía Civil. La primera es la encargada del mantenimiento del orden público, así como de proporcionar una presencia física de manera ostensible en los espacios públicos, para lo cual sus efectivos, que alcanzan en conjunto las 340.000 personas, desarrollan sus funciones de uniforme. La Policía Civil tiene como misión el ejercicio de las funciones propias de la policía judicial a través de investigación de los ilícitos penales cometidos; los 160.000 hombres y mujeres que desarrollan sus funciones integrados en estos cuerpos actúan de paisano. Por tanto, existen 27 cuerpos de Policía Militar, uno por cada uno de los 26 Estados y uno más en el Distrito Federal, y otros tanto de Policía Civil.

Por otra parte, dependientes de los gobiernos locales, se encuentran las policías locales con un volumen conjunto de 52.000 miembros aproximadamente, los cuales tienen competencias en el cumplimiento de las ordenanzas municipales y sobre el tráfico en el interior de los cascos urbanos.

Por último, a caballo de distintas administraciones, se sitúa la Fuerza Nacional de Seguridad Pública, organización policial creada en el año 2004 bajo la presidencia de Lula da Silva, cuya misión es el mantenimiento del orden público en situaciones de crisis y que, por tanto, actúa sólo en situaciones excepcionales. Se trata de una agencia que, coordinada por la SENASP, y por ende por el Gobierno de la nación, está integrada por miembros de las Policías Militares de los distintos Estados federales que forman la Unión.

En total, la suma de efectivos policiales de todo el país se sitúa, aproximadamente, en el entorno de los 575.000 hombres y mujeres integrados en el conjunto de los cuerpos policiales citados anteriormente, lo que se traduce en una tasa de 301 policías por cada 100.000 habitantes.

Para completar el dibujo trazado sobre el ámbito de la seguridad, es conveniente citar la existencia de diversos foros dentro del mundo académico, científico y profesional en donde se aborda la situación a través de la aportación de propuestas enriquecedoras, y en donde las opiniones vertidas pueden ser de gran validez dentro del contexto general.

El Foro Brasileño para la Seguridad Pública –FBSP– es un órgano privado constituido con la misión principal de reconocer, valorar y compartir las experiencias válidas que, en materia

de seguridad, se han desarrollado en Brasil y que se encuentra abierto a profesionales de las fuerzas de seguridad, instituciones gubernamentales, el mundo académico y la sociedad civil, defensores de que la combinación de las aportaciones de los distintos actores que participan en este escenario contribuirá a mejorar los procedimientos en el sector de la seguridad ciudadana⁷. Por otra parte, también desarrolla su actividad en esta área el Laboratorio de Análisis de Violencia –LAV- que, integrado en la Universidad Estatal de Río de Janeiro, y vinculado a un curso de post-grado en Ciencias Sociales, tiene como objetivo elaborar conocimiento aplicado a las áreas de seguridad pública, violencia y criminalidad, justicia y derechos humanos, así como mantener una relación constante con el mundo tanto propio como ajeno a la universidad⁸.

Con el objetivo de analizar de una manera objetiva la verdadera situación en este sector, nada mejor que profundizar en los datos estadísticos existentes. Sin embargo, sobre este particular hay que mencionar la complejidad que supone la dispersión de los datos existentes en los diferentes ámbitos regionales y un tratamiento no del todo uniforme de los mismos.

Tomando la referencia de los datos objetivos publicados por diversos organismos⁹ en relación a determinadas tipologías de infracciones penales, en la actualidad, la mejora en situación de seguridad en Brasil se convierte en uno de los grandes desafíos que debe acometerse para albergar unos acontecimientos como los descritos inicialmente.

A pesar de los esfuerzos e iniciativas que se están desarrollando por los distintos actores involucrados, los niveles de inseguridad existentes en el país son muy elevados. Muestra de ello son las cifras de homicidios registrados en el conjunto del país en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2009¹⁰, tal y como se reflejan en la figura 1.

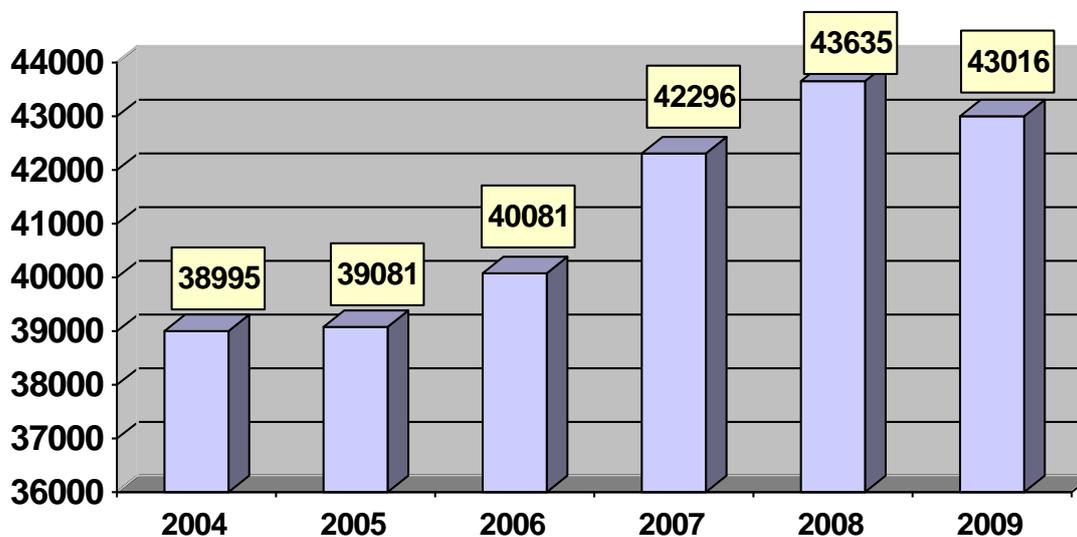
7 Para más información <http://www2.forumseguranca.org.br/>

8 Para más información <http://www.lav.uerj.br/>

9 En este estudio se han tomado datos publicados por el Ministerio de Justicia de Brasil – <http://www.mj.gov.br>-, el Foro Brasileño de Seguridad Pública - y Eurostat –www.epp.eurostat.ec.europa.eu –

10 No existen datos del Estado de Paraná entre los años 2004 y 2006

Figura 1.- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE HOMICIDIOS EN BRASIL
PERIODO 2004-2009



Fuente: Anuario 2010 del Foro Brasileño de Seguridad Pública
Elaboración: Propia

En el referido gráfico se debe destacar el hecho positivo que supone el descenso del número de homicidios registrados durante el 2009 -43.016- con respecto al 2008 -43.635-, lo que supone una disminución superior al 1%, rompiendo así una racha alcista. La ruptura de esta tendencia puede representar una muestra de la importancia que esta materia cobra para el gobierno de la nación, tal y como corrobora el FBSP, la seguridad ciudadana es “uno de los puntos centrales de la agenda política brasileña”¹¹.

Comparando los datos, en números absolutos, de homicidios registrados, y su evolución entre los años 2007 y 2008, en Brasil y diversos países de la Unión Europea se obtienen los resultados que se reflejan en el cuadro adjunto.

11 <http://www.unodc.org/southercone/es/frontpage/2010/12/17-brasil-presenta-descenso-en-los-homicidios-pero-la-seguridad-sigue-siendo-un-reto.html>

País	Año 2007	Año 2008
Brasil	42.296	43.635
Italia	685	654
Alemania	692	656
España	482	407
Portugal	185	124
Francia	826	839

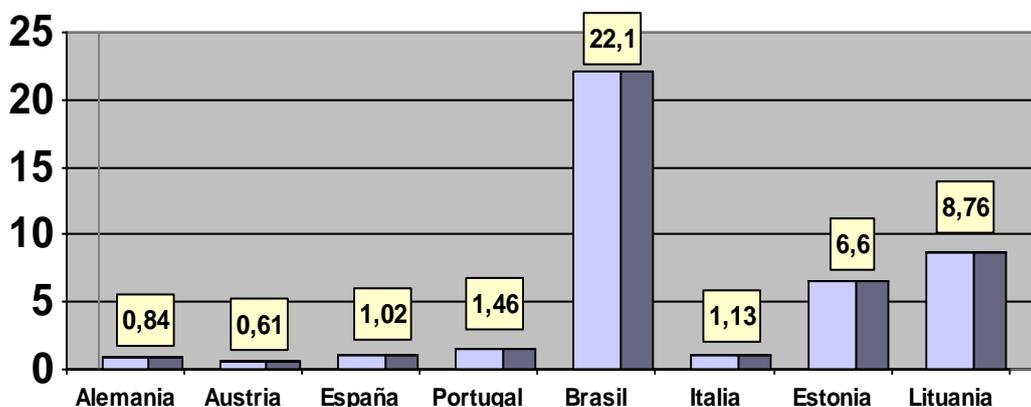
*Fuente: Eurostat – Anuario 2010 del Foro Brasileño de Seguridad Pública
Elaboración: Propia*

A efectos comparativos se pueden contrastar los datos que presenta Brasil con los de España, Italia y Alemania que, de manera conjunta, tienen una población similar, en el entorno a los 190 millones de personas. Tomando como referencia datos del año 2008 el número de homicidios se eleva a 43.635 en el país iberoamericano por 1.317 en los tres países europeos, si bien es cierto que las realidades sociales entre los países comparados son distintas.

Para valorar adecuadamente los datos expresados, hay que poner en relación el número total de homicidios con la población existente, para lo cual se debe recurrir al indicador conocido como tasa de homicidios¹², que representa las personas muertas víctimas de un homicidio por cada 100.000 habitantes. Posteriormente y persiguiendo el objetivo de poner en valor los datos obtenidos hay que llevar a cabo una comparación entre las tasas de Brasil con las de terceros países. En la figura 2 se contrastan las tasa de homicidios de Brasil y varios países de la Unión Europea en el trienio 2006-2008, pudiendo observarse una gran desproporción entre los datos presentados, en particular con los países del sur y centro de Europa.

12 Tasa de homicidios= (Número total de homicidios/Población total)*100.000

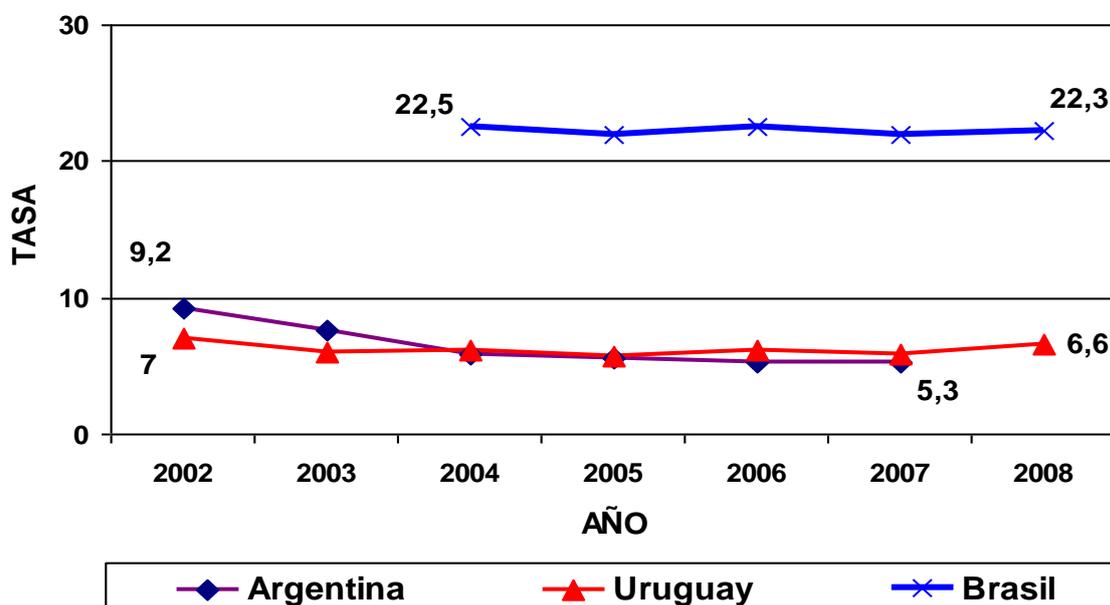
Figura 2.- TASA DE HOMICIDIOS UNIÓN EUROPEA-BRASIL
(MEDIA 2006/2008)



Fuente: Eurostat – Anuario 2010 del Foro Brasileño de Seguridad Pública
Elaboración: Propia

El resultado comparativo tampoco es favorable a Brasil cuando se contrasta la evolución de las tasas de homicidios con las existentes en otros países del entorno iberoamericano como Argentina y Uruguay, tal y como aparece en la figura 3. Los datos continúan presentando una marcada diferencia, desfavorable para el primero de ellos.

Figura 3.- EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS DE PAÍSES DEL CONO SUR (PERIODO 2002-2008)



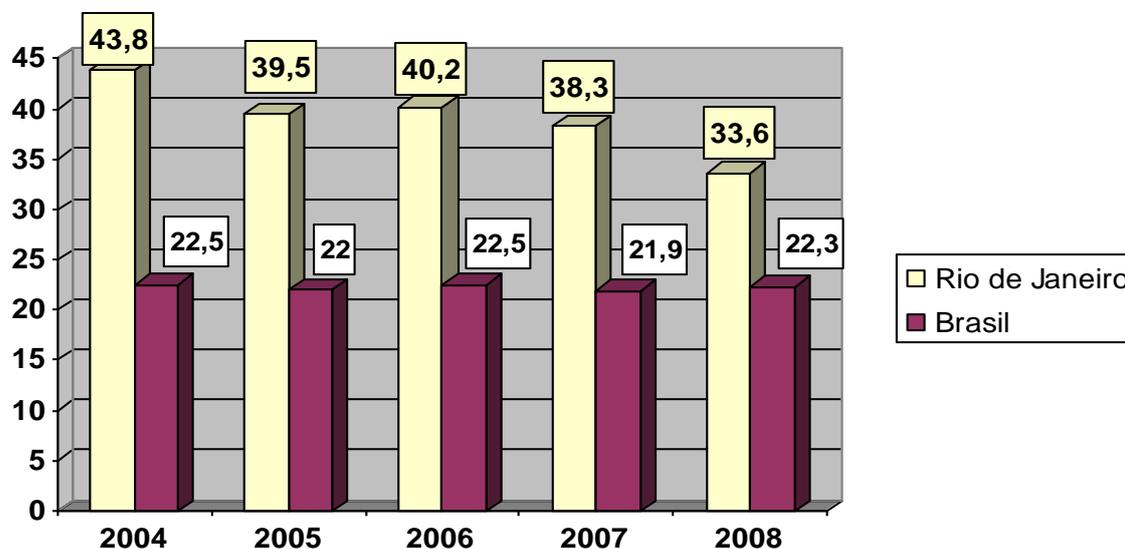
*Fuente: Anuario 2010 del Foro Brasileño de Seguridad Pública
Elaboración: Propia*

La situación que presenta Río de Janeiro de manera específica con respecto al conjunto del país no es más halagüeña; de hecho, en términos absolutos, la capital del estado carioca presenta un número de homicidios en el año 2008 superior a las 5.200 muertes, en una ciudad con un número de 6,3 millones de habitantes¹³, lo que supone una tasa de homicidios superior a 33 puntos, 11 más que la que presenta el total nacional.

Si bien la tendencia de Río de Janeiro en el periodo 2004-2008 es favorable en cuanto a representar un descenso continuado en la tasa de homicidios, con una disminución de más de 10 puntos en 5 años, tal y como se puede apreciar en el análisis de la figura 4, los datos que presenta continúan siendo muy elevados.

13 Datos de 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística <http://www.ibge.gov.br>

**Figura 4.- EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS COMPARADA RIO DE JANEIRO-BRASIL.
(PERIODO 2004-2008)**



*Fuente: Anuario 2010 del Foro Brasileño de Seguridad Pública
Elaboración: Propia*

Las conclusiones son similares cuando se analizan otros ilícitos penales. Según datos del Ministerio de Justicia brasileño, en el año 2008, por cada 100.000 personas, casi 440 fueron víctima de un delito de lesiones, mientras que la tasa de robos ascendió, en el mismo periodo, a 1428, lo que representa que cada 100.000 habitantes de Brasil casi 1500 fueron víctima de un robo durante el año 2008.

Para hacer frente a esta situación, en el estado de Río de Janeiro, según datos que obran en el informe “Seguridad Pública en Brasil” del 2008 elaborado por la Organización de Estados Americanos –OEA- ¹⁴, desarrollan sus funciones, aproximadamente, 43.700 policías militares y 11.200 policías civiles, dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública de Río de Janeiro, organismo responsable del diseño y ejecución de las políticas en esta materia a nivel propio del Estado, a los que habría que sumar los efectivos de la Policía Federal que ejecutan sus cometidos en el estado carioca.

¹⁴ Organización de los Estados Americanos-Secretaría General. Secretaría de Seguridad Multidimensional- Departamento de Seguridad Pública. “Seguridad Pública en Brasil”. 2008.

Al margen del dato de las tasas de criminalidad, otro claro indicador de la situación existente es el divulgado por la Policía Militar de Río referente al fallecimiento de 1.260 personas en enfrentamientos con la propia policía en el año 2007 y recogido en el antedicho informe “Seguridad Pública en Brasil”¹⁵.

En la situación anteriormente descrita influyen de manera sobresaliente dos factores criminógenos. En primer lugar la existencia de bolsas de pobreza con una reducida capacidad de obtención de ingresos y que se concentran, de manera mayoritaria, en los suburbios de las grandes metrópolis, las conocidas como favelas. En segundo lugar la actuación de grandes organizaciones delincuenciales que basan su actividad ilícita en el narcotráfico, las cuales, tanto en su lucha por el control del territorio con otras organizaciones, como en la que mantienen con las fuerzas del orden no dudan en utilizar procedimientos para sembrar el terror y que se ha dado en denominar narcoterrorismo. En este sentido es de reseñar la simbiosis que se produce entre los dos factores citados pues “en la mayor parte de las favelas, los narcotraficantes disponen de enormes recursos, no solo tienen el monopolio de la violencia, sino que empiezan a sustituir el Estado en otros ámbitos, como en el suministro de infraestructura y servicios sociales”.¹⁶

Al margen de los datos estadísticos, el área de la seguridad pública presenta una serie de deficiencias entre las cuales, a juicio de Ignacio Cano¹⁷, habría que señalar la supuesta descoordinación entre las dos policías estatales, ninguna de las cuales “ejerce el denominado ciclo completo de seguridad pública, que va desde la prevención a la represión, lo que suscita problemas de duplicidad y rivalidad entre ambas”¹⁸. Asimismo, la misma fuente identifica otras deficiencias que podrían catalogarse de estructurales y entre las que se encuentran la falta de inversión suficiente, la formación deficiente de los agentes policiales –en particular en los niveles jerárquicos inferiores-, una herencia autoritaria vinculada a la existencia de relaciones conflictivas con ciertos sectores de población desfavorecida –que hace que las fuerzas del orden estén más orientadas a salvaguardar los intereses de ciertos sectores que de la población en general-, numerosos casos de

15 Pág, 71 y ss

16 GRATIUS, Susanne y JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea “Brasil: Inseguridad en Democracia” www.fride.org

17 Ignacio Cano es investigador y profesor del Laboratorio de Análisis de la Violencia de la Universidad Estatal de Río de Janeiro

18 CANO, Ignacio. “Políticas de seguridad pública en Brasil: Tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen” Revista internacional de Derechos Humanos núm 5. Pág 137 y ss. 2006

corrupción policial –que oscilan desde pequeños sobornos para no imponer sanciones administrativas, principalmente en materias relacionadas con el tráfico de vehículos, hasta la protección a narcotraficantes-, así como la existencia de abusos a los derechos humanitarios en particular referidos al uso de la fuerza.

Por otra parte, existe un sector, académico y social, que introduce también como factor de distorsión la posible militarización del sistema de seguridad pública brasileño, tal y como apunta Jorge Zaverucha¹⁹, al señalar que se han incrementado las competencias de las Fuerzas Armadas, y en especial del Ejército, en este sector sin que exista una formación adecuada de los mismos para desarrollar tales cometidos, a la vez que se ha producido una adopción de modelos, conceptos, doctrinas y procedimientos militares de las políticas de seguridad.²⁰

Sin embargo, con respecto a la opinión contraria a la participación de FAS en el sector de seguridad manifestada por Jorge Zaverucha habría que introducir una matización cuando se habla de los dispositivos establecidos con motivo de la celebración de grandes eventos, pues las capacidades específicas que pueden aportar las FAS , como puede ser el control del espacio aéreo, deben ser aprovechadas e integradas junto a las capacidades que pueden aportar otros servicios de emergencia –tales como recursos sanitarios, protección civil o bomberos- ya que la seguridad de este tipo de acontecimientos es una tarea que exige un enfoque multidisciplinar, abierto a la participación de una pluralidad de organismos y no limitado a los cuerpos policiales, independientemente de que sean estos quienes lideren los dispositivos que se establezcan.

LAS AMENAZAS EXISTENTES.

Durante la celebración de los actos inicialmente relacionados son varias las amenazas que, relacionados con la seguridad, penden sobre el país. Unos riesgos surgen de manera específica como consecuencia del desarrollo de estos eventos, mientras que otros existen *per se* al margen de los mismos y de manera permanente.

Con toda probabilidad, la mayor amenaza que puede influir en el normal discurrir de estos acontecimientos es el derivado de la situación de **inseguridad ciudadana** existente y que

19 Jorge Zaverucha es director del Núcleo de Estudios de las Instituciones Coercitivas de la Universidad Federal de Pernambuco

20 ZAVERUCHA, Jorge. “La militarización de la seguridad pública en Brasil”. Revista Nueva Sociedad nº 213: Pág. 128 y ss. Ene-feb 2008.

afecta tanto a los propios brasileños como a los extranjeros que acudan al país para participar en los espectáculos. Según los datos expresados con anterioridad, los robos y, en menor medida, las lesiones son los ilícitos penales que tienen una mayor presencia en la ciudad de Río de Janeiro. Sin embargo no son éstos los únicos delitos que pueden darse, los delitos contra la libertad sexual, los popularmente conocidos como secuestros express o incluso los homicidios son otras realidades que tienen cabida en este contexto. En menor medida, una de las amenazas existentes tiene que ver con la posibilidad de encontrarse de manera accidental en el mismo escenario en el que tenga lugar una confrontación entre bandas de narcotraficantes o un enfrentamiento entre éstas y las fuerzas del orden, con los riesgos inherentes a una situación de estas características.

También existen amenazas existen de manera permanente, que se encuentran en estado latente, pero en los que la celebración de grandes eventos puede actuar a modo de detonante como ocurre con los **ataques terroristas**. Las grandes concentraciones de personas, unido a la repercusión mediática que tienen actos como los referidos provocan una fuerte atracción para los grupos terroristas que ven estas situaciones como verdaderas oportunidades con las que dar a conocer sus proclamas y reivindicaciones y extender el manto del terror. Otro factor a considerar en esta amenaza es el de los medios habitualmente utilizados, en forma de artefactos explosivos u otros con gran poder de destrucción, contemplando incluso los de naturaleza, nuclear, radiológica, biológica o química. Debido a la atracción que en determinados grupos terroristas despierta la celebración de estos actos, así como las trágicas consecuencias que los medios habitualmente empleados causan, es determinante que la amenaza terrorista sea la que deba tenerse más presente en el diseño de los programas de seguridad, trabajando sobre la hipótesis más peligrosa.

En la actualidad, con la eclosión de las tecnologías de la información surge una nueva amenaza que se produce como consecuencia de los **ataques cibernéticos**. Estos ataques pueden ir dirigidos contra diversos objetivos, tales como los propios comités organizadores de cada uno de los eventos, las instituciones nacionales presentes en la organización del acto o incluso contra los sistemas informáticos de las fuerzas del orden público o del resto de servicios de emergencia involucrados. En cualquier caso, un ataque con éxito a los objetivos citados con anterioridad, supone una dificultad añadida en la gestión adecuada de la labor encomendada y un menoscabo en su eficacia, a la vez que deteriora la imagen del organismo vulnerado y la confianza de la sociedad en él.

Igualmente, no se debe olvidar la amenaza intrínseca a cualquier gran evento: **la gestión inadecuada de las grandes concentraciones de personas**. Se deben habilitar procedimientos de actuación multidisciplinar que permitan dar respuesta ante sucesos como avalanchas,

intervenciones sanitarias con eventuales traslados, desalojo parcial de áreas determinadas e, incluso la evacuación total de un recinto, motivado por causas diversas. Asimismo, la reunión de miles de personas es un condicionante en la actuación de los servicios de emergencia y fuerzas del orden que debe contemplarse en la elaboración de los preceptivos planes de contingencia.

Por otra parte, la celebración de eventos que captan la atención de los medios de comunicación internacionales los convierten en magníficas plataformas, utilizadas por movimientos de la más variada identidad, para protestar y dar a conocer sus demandas. Por tanto, una de las amenazas que se ciernen sobre estos actos son las **alteraciones del orden público** que puedan ser provocadas por una minoría de grupos, de carácter radical, que bajo el pretexto de dar eco a sus reivindicaciones ocasionen disturbios violentos, o bien causados por sujetos de carácter radical que, aprovechando concentraciones pacíficas de personas, se beneficien de la multitud para provocar tumultos en la vía pública.

Asimismo debe contemplarse la amenaza que supone el **sabotaje en el suministro de servicios básicos esenciales** como el agua potable, los recursos energéticos –como el fluido eléctrico- o las comunicaciones –como las infraestructuras que dan soporte a la telefonía móvil-. Igualmente las amenazas de sabotajes pueden afectar a grandes infraestructuras como las energéticas, entre ellas la nuclear, o las relacionadas con el transporte como los puertos o aeropuertos. Esta amenaza debe contemplarse en planes específicos de protección a fin de analizar las vulnerabilidades existentes y establecer las medidas oportunas.

Con una importancia menor, pero que también deben ser considerados, se encuentran los **problemas relativos a la seguridad vial** que se pueden producir como consecuencia de disfunciones en la gestión del tráfico rodado, motivado por un aumento en los movimientos de vehículos y la concentración de éstos en áreas muy determinadas tales como proximidades de los lugares de celebración de los actos, puntos de paso obligado, etc. que puede deteriorar la imagen de sobresaliente organización.

Dentro de las amenazas diarias que recaen sobre Brasil, no debe olvidarse, en un país que alberga la mayor superficie “del pulmón del planeta”, la Amazonia, los riesgos existentes relativos a las **agresiones contra la conservación de la naturaleza y el medio ambiente** y que debe motivar actuaciones de protección de índole específica.

Por último, debe considerarse la posible amenaza derivada de una **intoxicación alimentaria multitudinaria** que, con carácter intencionado o accidental, puede generarse, y que requiere la implicación de organismos que, inicialmente, no tienen una relación directa con los

aspectos de seguridad, pero cuya participación en forma de controles de calidad y análisis es fundamental en la respuesta ante tal riesgo.

ACTUACIONES REALIZADAS

El Gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff, conscientes de la enorme responsabilidad asumida por el país, ha desarrollado una serie de iniciativas, algunas provenientes de la etapa del anterior gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva que tienen como finalidad mejorar la seguridad con carácter general y en particular en los diferentes eventos a desarrollar.

Seguramente la medida de mayor incidencia adoptada hasta la fecha en relación a la seguridad en el maratón de acontecimientos que se van a desarrollar en Brasil es la **creación de la Secretaría Extraordinaria de Seguridad para los Grandes Eventos**, que depende del Ministerio de Justicia. Este órgano, creado mediante decreto publicado el día 2 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Unión, será el responsable de planificar los dispositivos que se establezcan y de la coordinación de los diversos cuerpos policiales que se integren en los mismos en los diferentes sucesos que tendrán lugar en este país en los próximos años. Asimismo esta Secretaría será la encargada de llevar a cabo los programas de adquisición de equipos tecnológicos que sean utilizados como complemento en las medidas establecidas y de impulsar la capacitación del factor humano de las distintas agencias policiales que se vean involucradas. Para llevar a cabo la misión encomendada, este organismo se articula en cuatro departamentos o comandos: comando de operaciones, comando de inteligencia, comando de logística y por último comando de proyectos especiales.

Según una nota difundida por el gobierno federal “La principal estrategia de la nueva estructura es buscar la integración entre los órganos federales, regionales y municipales”²¹. Para la dirección de la mencionada Secretaría Extraordinaria ha sido designado inicialmente un miembro de la Policía Federal²², lo que es clara muestra del interés del gobierno federal brasileño en dirigir directamente todos los aspectos relativos a la seguridad. En este sentido el propio responsable de este órgano ha declarado que “el país no precisa crear nada más,

21 <http://www.noticias24.com/deportes/noticia/22299/brasil-crea-secretaria-especial-para-garantizar-seguridad-en-Mundial-y-JOO.html>

22 Comisario José Ricardo Botelho.

sino integrar sus herramientas”²³.

De manera previa a la creación de la Secretaría Especial descrita, el Gobierno brasileño había iniciado dos **proyectos orientados a fortalecer las capacidades en materia de seguridad**. Por un lado con la puesta en marcha de un plan para aumentar la formación de los miembros de las instituciones policiales a través de incentivos económicos a los agentes que realicen ciertos cursos a fin de adquirir mayores destrezas. En consonancia con la medida descrita durante el 2010 se inició un programa de adquisición de material tecnológico con el que se complementara el componente humano integrante de las labores operativas a efectuar.

Uno de los factores que describe el compromiso de las autoridades públicas brasileñas con la seguridad es la inversión en la materia. Según fuentes del FBSP el gasto en seguridad pública en el año 2009 fue de 47.600 millones de \$, duplicándose la cifra invertida en este concepto con respecto al año 2003 en el que se gastaron 22.500 millones de \$²⁴.

Una de las líneas de actuación que ya se han iniciado por el gobierno brasileño es la de **potenciar los apoyos internacionales** dirigidos de manera particular a la celebración de los actos mencionados. En este sentido, en diciembre de 2010, fue firmado un acuerdo de colaboración con las autoridades australianas a fin de que este país aportara su experiencia y conocimientos al Comité de Organización de los Juegos Olímpicos sobre la base de las lecciones aprendidas en los Juegos celebrados en Sydney 2000. Sin embargo, el acuerdo firmado entre los ministros de Asuntos Exteriores de Brasil y Australia, Celso Amorim y Kevin Rudd, en Foz de Iguazu se centra en aspectos genéricos, siendo necesarios la realización de acuerdos focalizados en los aspectos de seguridad, a imagen y semejanza de los que se llevaron a cabo como consecuencia de los Juegos Olímpicos de Pekín 2008 y anteriormente en los de Atenas 2004, en los que representantes de una treintena de Oficinas federales de EE.UU, colaboraron con sus homólogos chinos y griegos a fin de elevar los niveles de seguridad, compartir procedimientos de actuación e intercambiar información.

Por último, conscientes de los elevados niveles de inseguridad existentes en determinadas áreas metropolitanas y en particular en los barrios marginales, se ha impulsado la **constitución de unidades de las fuerzas de seguridad** en los barrios que presentan una mayor incidencia delictiva de Río de Janeiro que, sobre la base de la presencia policial, se orientan al control del territorio y la atención a la población, para lo cual ha sido preciso la intervención de las Fuerzas Armadas que haga posible el control de los accesos a las

23 RICARDO BOTELHO, José en <http://www.copa2014.gov.br/noticia/integracion-y-tecnologia-la-receta-de-la-seguridad.html>

24 Anuario 2010 del Foro Brasileño de Seguridad Pública.

favelas, así como la ejecución de medidas dirigidas al mantenimiento efectivo del orden. Bajo el nombre de Unidades de Policía Pacificadores –UPP,s- se han constituido unidades policiales cuyo ámbito de actuación son las populosas favelas, en las que tienen sus centros de operaciones las distintas bandas de narcotraficantes que actúan en la ciudad que será sede de la mayor sucesión de grandes eventos de la historia. Esta medida iniciada en el año 2008 prevé extenderse al centenar de favelas existentes en la ciudad de Río completándose el despliegue en el año 2014.

MEDIDAS A ADOPTAR

La organización de un gran acontecimiento no es sencilla, mucho menos cuando son varios los actos a desarrollar; uno de los aspectos que encierra una mayor complejidad es el de la seguridad. Existen varios obstáculos que deben ser salvados para alcanzar el fin deseado: la pluralidad de amenazas, los elevados niveles de inseguridad, la necesidad de búsqueda de procedimientos de coordinación entre los diversos cuerpos policiales, la necesaria integración de diversos organismos, etc.

Con el objetivo de alcanzar unos niveles de seguridad óptimos deben implantarse, dentro del ámbito de la coordinación, determinadas medidas como:

- DOTAR de verdadero contenido a la Secretaria Especial para la seguridad en Grandes Eventos, logrando asentarse como actor de primer orden dentro del escenario de la coordinación de los dispositivos de seguridad en estos actos de notoria magnitud.
- DETERMINAR si las competencias del referido órgano se circunscriben al ámbito del planeamiento o trascienden al ámbito ejecutivo.
- ALCANZAR la unidad de acción policial a través de la integración efectiva de los agentes de los diferentes cuerpos policiales, al margen de la dependencia de distintas administraciones.
- DISEÑAR los dispositivos dirigidos a mantener el orden desde una óptica multidisciplinar y en sentido amplio, considerando tanto a las fuerzas policiales como al resto de servicios de emergencia que puedan tener cabida en función de las capacidades específicas que puedan aportar.
- LOGRAR una adecuada coordinación entre los distintos actores involucrados en los dispositivos que deban establecerse.

- VALORAR las capacidades específicas de las FAS con el objetivo de integrarlas en esos dispositivos con misiones propias de su formación y no con funciones policiales para las que no cuentan con una formación adecuada.

Igualmente, a fin de llevar a cabo una actuación policial adecuada se deben arbitrar fórmulas específicas, en particular:

- CONJUGAR la necesaria presencia policial en lugares públicos con la libertad en los desplazamientos, de manera que las medidas que se adopten interfieran de manera mínima en los peregrinos, deportistas, público, periodistas, etc. que acudan a los diversos acontecimientos.
- DESARROLLAR las actuaciones policiales sobre la base de las buenas praxis, ante el riesgo de que un planeamiento eficaz, sin una puesta en escena adecuada y minuciosa, suponga una mácula en los operativos que se establezcan.
- AHONDAR en la actuación policial basada en la proximidad al ciudadano, adaptando la intervención e individualizando la respuesta a dar a las características particulares de la situación.
- ADQUIRIR unos elevados niveles de seguridad no sólo en los lugares propios de celebración de los acontecimientos, sino en todos aquellos en los que los asistentes puedan tener contacto: centros de transporte, lugares de alojamiento, puntos turísticos que puedan ser visitados por estos asistentes aprovechando su estancia en el país, etc..
- DISEÑAR planes específicos de protección sobre instalaciones que se consideren estratégicas para el desarrollo de los actos y del funcionamiento cotidiano del país.

Dentro de la colaboración internacional existen diversas medidas que pueden implementarse para alcanzar el objetivo final.

- PROFUNDIZAR en las vías de intercambio de información fluida. La diversidad de foros e interlocutores en esta materia hace que deba canalizarse esta colaboración a fin de evitar una saturación que impida gestionar el caudal informativo que puedan recibirse, beneficiándose de las sinergias que se producen en el marco de las organizaciones supranacionales como INTERPOL o Ameripol.
- REFORZAR los contactos bilaterales con países de la órbita de influencia brasileña y con experiencia en la organización de grandes eventos como EE.UU. en cuanto al

vínculo continental, y España y Portugal dentro del vínculo iberoamericano. Todo ello con la finalidad de contar con experiencias similares con carácter previo, identificar eventuales problemas y anticipar soluciones a tales contratiempos de una manera eficaz, debiendo realizarse, con la antelación suficiente, planes de contingencia.

- CONTEMPLAR la participación de agentes policiales de otros países en la asistencia a sus respectivos nacionales a través de oficinas de atención al ciudadano, a fin de facilitar la resolución de eventuales incidencias en las que puedan estar involucrados, venciendo de este modo la eventual barrera idiomática.

En el ámbito de las nuevas tecnologías deben llevarse a cabo medidas específicas tales como:

- OPTIMIZAR el empleo de los medios propios disponibles a través del uso de sistemas de posicionamiento y localización GPS.
- EXPLOTAR las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías referentes a sistemas de protección perimetral, CCTV y demás recursos que ofrecen la ofimática y las telecomunicaciones, en particular la interconexión de bases de datos y la posibilidad de realizar búsquedas cruzadas de datos.
- INTEGRAR en un sistema único, con distintos niveles de acceso, los datos que puedan ser obtenidos por los elementos de cada uno de los servicios de seguridad y emergencias participantes en el dispositivo.

Por último y con la meta de alcanzar la excelencia en este sector deben plantearse medidas en aspectos que pudieran considerarse, erróneamente, de escasa entidad.

- TASAR las alteraciones de la seguridad vial y del tráfico rodado, que puedan afectar de manera significativa el desarrollo de los distintos actos a través de medidas de vigilancia, regulación, auxilio y control del tráfico.
- ESTABLECER medidas de carácter específico que permitan una protección medioambiental eficaz.
- INTENSIFICAR los controles alimentarios, por las autoridades correspondientes, para minimizar la probabilidad de que se genere una intoxicación alimentaria de carácter masivo.

CONCLUSIONES

El éxito organizativo de todos los eventos referidos repercutirá, indudablemente en la imagen internacional de Brasil, pudiendo suponer un nuevo impulso en su crecimiento económico, e indirectamente social. Sin duda el sector turístico será uno de los grandes beneficiados por la celebración de los grandes acontecimientos de los próximos años, no sólo por las personas que acudirán a participar y presenciar estos actos, sino por el efecto llamada que, en años posteriores, se generará en caso de un resultado satisfactorio en cuanto al éxito de celebración de los mismos.

La salvaguarda de la celebración de los actos relacionados exige la participación de un gran número de instituciones que aborden la seguridad en todas sus facetas, proporcionando una visión holística de la misma, por lo que surge la exigencia de alcanzar un alto grado de coordinación entre todos los actores implicados. Por tanto es necesario un enfoque multidisciplinar de los dispositivos que se adopten, con cabida para todos los organismos involucrados de alguna manera, en particular fuerzas de seguridad pública, emergencias sanitarias, protección civil, cuerpos de extinción de incendios, Fuerzas Armadas y empresas de seguridad privada integradas en el servicio operativo.

La creación de la Secretaria Especial para la seguridad en Grandes Eventos permite salvar el obstáculo que puede suponer la descentralización existente en este ámbito y con ello la falta de coordinación, a la vez que se abordan, desde una óptica única y común, los extremos relativos al buen discurrir de estos sucesos. Asimismo, la creación de este órgano contribuirá a minimizar la complejidad organizacional que se presenta cuando las acciones a acometer son ejecutadas por diversos organismos que participan en proporcionar una respuesta de carácter global.

Dentro del conjunto de amenazas que se ciernen sobre el normal desarrollo de los acontecimientos descritos, existen dos que destacan sobre las demás: el terrorismo y la inseguridad ciudadana. Para luchar eficazmente contra ambos fenómenos, así como contra el resto de amenazas existentes, es necesario realizar inversiones económicas suficientes y mantenerlas durante un periodo de tiempo suficiente.

En un mundo globalizado, en el que los grupos criminales no conocen fronteras, es necesario potenciar la colaboración y cooperación internacional a fin de sumar esfuerzos y crear sinergias que posibiliten la creación de entornos de seguridad, permitiendo el disfrute de los actos referidos en paz y libertad. Por tanto es imprescindible potenciar las relaciones internacionales en aras del objetivo común.

Como colofón, se puede concluir que Brasil se encuentra ante un desafío de proporciones descomunales en el que gran parte del éxito vendrá dado por la creación de un espacio de seguridad en el que se desarrollen con normalidad y sin alteraciones la sucesión de grandes acontecimientos que tiene prevista su celebración en los próximos años. Los primeros pasos del camino ya se han dado pero se debe seguir avanzando con un esfuerzo ímprobo y continuado. El objetivo lo merece.

*Carlos de Miguel García**
Comandante de la Guardia Civil
Diplomado de Estado Mayor

DOCUMENTACIÓN

Fondo Monetario Internacional. “Perspectivas de la Economía Mundial”. Junio de 2011.

Foro Brasileño de Seguridad Pública. “Anuario 2010”

Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia. “Informe económico y comercial”. Junio de 2011

Organización de los Estados Americanos-Secretaría General. Secretaría de Seguridad Multidimensional- Departamento de Seguridad Pública. “Seguridad Pública en Brasil”. 2008.

Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Informe “Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas-2009”. Ediciones: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Río de Janeiro.

BIBLIOGRAFÍA

CANO, Ignacio. “Políticas de seguridad pública en Brasil: Tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”, SUR Revista Internacional de Derechos Humanos, nº5, 2006, pág. 137 y ss.

GRATIUS, Susanne y JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea “Brasil: Inseguridad en Democracia”

RIBEIRO, Eduardo. “Políticas de seguridad pública y prevención: El caso brasileño” Laboratorio de Análisis de Violencia. Revista + Comunidad + Prevención, nº7, mayo 2008.

ZAVERUCHA, Jorge. “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, Revista Nueva Sociedad, nº 123, ene-feb-2008, pag 128 y ss.

REFERENCIAS DE PÁGINAS WEB

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=4257951>

<http://www.imf.org/external/spanish/index.html>

http://www.mir.es/gl/DGRIS/Balances/Balance_2010/pdf/Senado_Balance_2010_Comisixn_Interior_v_F.pdf

<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/countriesdetails.aspx?lang=es&country=BR>
A

<http://www.unodc.org/southercone/es/frontpage/2010/12/17-brasil-presenta-descenso-en-los-homicidiso-pero-la-seguridad-sigue-siendo-un-reto.html>

<http://www2.forumseguranca.org.br>

<http://www.lav.uerj.br>

<http://www.flacso.cl>

<http://www.fride.org>

<http://www.noticias24.com/deportes/noticia/22299/brasil-crea-secretaria-especial-para-garantizar-seguridad-en-Mundial-y-JJOO.html>

<http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloid=1011395>

http://www.belt.es/articulos/HOME2_articulo.asd?id=5874

<http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/estrategia-de-las-fuerzas-de-seguridad-de-brasil-cambiara-el-mercado-de-la-droga.html>

<http://www.copa2014.gov.br/noticia/integracion-y-tecnologia-la-receta-de-la-seguridad.html>