

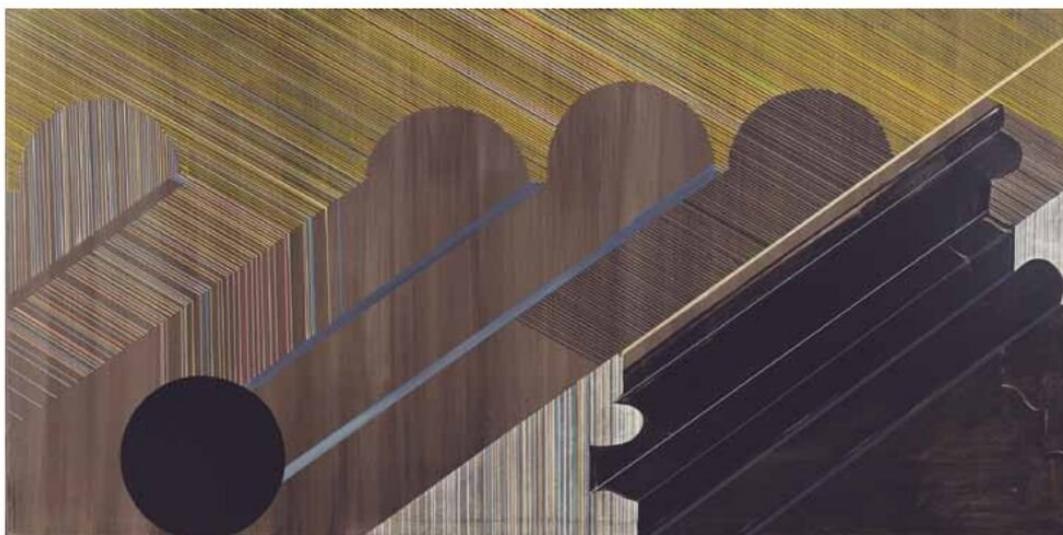


Policías y soldados, funciones distintas, lógicas opuestas

Una ilusión peligrosa: el uso de las Fuerzas Armadas en seguridad pública

por Pedro Vuskovic Céspedes*

Hace muy pocos años en Chile era impensable ver militares en las calles por razones distintas a desastres naturales. Aunque algunos añoraban el pasado, era impolítico decirlo en voz alta. Ahora se ha naturalizado y diversos políticos compiten por ofrecer que los militares hagan más y más cosas. Esto no responde a la experiencia internacional, ni a un análisis de su efectividad, menos a una evaluación de alternativas viables. Se basa en el miedo y una ilusión: la fuerza como solución.



Inés Schmidt, *Las mentes ocupadas* (Acrílico sobre tela), 2024 (<https://collectio-collectio.com>)

Soldados y policías usan uniforme y armas. Algunos piensan que por eso pueden hacer lo mismo. No es así: tienen objetivos, equipos, entrenamiento, procedimientos y doctrinas de empleo de la fuerza diferentes.

Los militares garantizan la seguridad ante amenazas a la integridad territorial y la autonomía del Estado nacional producto de un enemigo militar. Los policías garantizan la seguridad pública ante amenazas a la integridad personal, los bienes y la convivencia pacífica entre civiles.

El soldado debe usar la fuerza para aniquilar o neutralizar a un enemigo, sin más límite que el Derecho Internacional Humanitario. El policía debe prevenir, investigar y detener bajo reglas que garanticen llevar al delincuente ante la justicia; sólo puede usar la fuerza en el marco de la Ley, los tratados internacionales, los derechos civiles y la dignidad de las personas.

No sirve un soldado que antes de disparar se pregunte sobre los derechos civiles de un enemigo. No sirve un policía que crea que su tarea es *eliminar* a un delincuente. Este –por violento que sea– no es un enemigo, ni un adversario; es un civil que infringe la Ley.

Uno busca derrotar, el otro detener y llevar a la justicia. Pese a estas diferencias evidentes, los militares han sido involucrados en la seguridad pública, militarizándola.

¿La represión, reduce el delito?

¿Las políticas de “mano dura” usando militares, son efectivas para resolver problemas de seguridad pública? La evidencia de dos casos emblemáticos, con base en datos oficiales que se presentan en artículos complementarios, muestra que no.

En El Salvador(1), en un contexto de pobreza y exclusión de posguerra, la deportación de mareros incrementó la violencia y el delito. Desde inicios de siglo se impulsaron políticas de “mano dura” y “súper mano dura”, involucrando a las Fuerzas Armadas (FFAA), cuyo número de efectivos se duplicó. Sin embargo, los homicidios aumentaron y convirtieron el problema social-semi delincuencia de las maras en un problema de gran violencia.

Sólo entre 2022 y 2024 el gobierno logró reducir drásticamente los homicidios y recuperar el control de espacios públicos, generando una percepción de éxito en la población, que en su gran mayoría respalda estas medidas. Este logro se debe a una masiva represión indiscriminada en un marco de impunidad estatal, con un poder judicial cooptado por el ejecutivo.

Se trata de un éxito relativo. La tasa de homicidios es cuestionada por su falta de transparencia y se duplicaría si se suman las “desapariciones” y las muertes en prisión atribuidas a la policía y las FFAA. Su viabilidad a mediano –largo plazo está en duda por múltiples voces salvadoreñas. En parte, porque las maras aún mantienen presencia; incluso, algunos sostienen que existe una negociación con ellas. Además, esta política no aborda las causas de la violencia. Mientras tanto, el delito común sigue a niveles similares de hace 25 años. El narcotráfico ha cambiado su manera de operar, pero tiene la misma intensidad. A ello se agrega que el índice de corrupción estatal va en aumento, facilitando la infiltración del crimen organizado y el lavado de dinero.

Por su parte, en México(2), tras 25 años de guerra al crimen organizado, los efectivos

de las FFAA y la Guardia Nacional (GN) dedicados a la seguridad pública se han multiplicado por siete, con misiones cada vez más amplias y presencia prácticamente en todo el país. Sin embargo, la cantidad de homicidios pasó de 10 mil a más de 30 mil por año. A esto se suman 110 mil “desaparecidos” y cientos de miles de desplazados. El delito común también ha ido en aumento.

En México existen dos consensos transversales: que la política de guerra al crimen organizado fracasó y que la acción violenta del Estado generó más violencia. Actualmente, se ha reducido el crecimiento del problema con un enfoque que atiende la marginación, pobreza y corrupción. Además, con el retiro progresivo de las FFAA, dando paso a la Guardia Nacional (GN), un cuerpo intermedio de carácter policial. Los resultados de esta política están aún por verificarse.

Ambos casos muestran que el uso de las FFAA en políticas de seguridad pública centradas en la represión, no resuelve el problema del delito y la violencia. En el mejor de los casos, mejora la percepción de seguridad de los ciudadanos y puede reducir temporalmente las tasas de homicidio, pero sus efectos son efímeros al enfocarse en los síntomas y no en las causas. En ambos casos la “mano dura” intensificó la violencia. Incluso impulsó a sectores sociales marginados, como los jóvenes pandilleros, a una respuesta de extrema violencia. Además, en ambos casos no se verifican éxitos contundentes con relación a los cárteles, ni sobre el delito común o la corrupción, que tiende a aumentar. Y, además, esta política genera otros efectos negativos, los cuales se revisarán a continuación.

Las FFAA y la seguridad pública

Nadie deja de reconocer que la misión esencial de las FFAA es la defensa del territorio y la soberanía nacional ante una amenaza de carácter militar por parte de otro estado. Aunque su apoyo en otras tareas pueda ser útil, convertirlas en un compromiso habitual o en su función principal tiene efectos negativos sobre las propias FFAA.

Su involucramiento continuo en funciones policiales conduce a su desprofesionalización y desgaste, alterando su identidad y modo de operar. Por ejemplo, en El Salvador, 90% de sus efectivos se dedica a labores policiales; en México, pese a la creación de la GN, aún 114 mil efectivos siguen realizando labores policiales(3). En Chile, más de dos tercios de “los militares” son suboficiales y oficiales altamente preparados en más de 100 especialidades durante años; la mayor parte de los soldados son profesionales. En la actualidad, una cantidad significativa de ellos están involucrados de forma casi permanente en funciones ajenas a su misión principal.

Cuando se capacita a un soldado para tratar con civiles migrantes, lo cuales ni siquiera son delinquentes en su mayoría, se le deja de entrenar para la guerra moderna. Las misiones de vigilancia policial exigen recursos, armas, equipos, entrenamiento y protocolos de acción ajenos a la táctica de combate. Entretanto, los conflictos en Ucrania y Medio Oriente muestran avances en sistemas (drones, medios antitanques, armas inteligentes, ciber guerra, etc.) y cambios en las estrategias de operación que no se asimilarán si se dedican a funciones no militares.

En Chile, frente a esto han surgido dos argumentos. Uno, simple, afirma que si queremos que las FFAA hagan más cosas basta con aumentar sus efectivos. Sin embargo, si el problema es de cantidad de policías, lo lógico es tener más policías; y si se trata de especializar, lo lógico es especializar a la policía. El otro, de aparente sentido común, apela a la "polivalencia": entrenar, equipar y tener doctrinas de empleo que sirvan para dos funciones, guerra y labores policiales. En realidad, la polivalencia se refiere a la capacidad de una fuerza armada de responder a diferentes amenazas de conflicto bélico, no a asumir tareas en cualquier ámbito.

Ciertamente, lo que tienen y lo que son las FFAA, especialmente en capacidad logística, puede ayudar en situaciones de emergencia no militar, pero existe una línea clara de incompatibilidad cuando se le exige asumir de forma permanente tareas ajenas a su misión fundamental o cuando se extienden indefinidamente los estados de excepción.

Involucrar a las FFAA en labores policiales hace que descuiden su misión principal y fomenta la desprofesionalización militar. Además, la experiencia internacional muestra que el manejo de recursos extra y el contacto con el crimen organizado, ofrecen más oportunidades para la corrupción en sus filas. En Chile esto es relevante, porque acontecimientos recientes y pasados siguen mostrando la necesidad ampliar los mecanismos de control de la autoridad civil democrática sobre los recursos públicos que se ponen en manos de los militares.

Deterioro de la democracia

La introducción de las FFAA en labores policiales contribuye a deteriorar los principios fundamentales del estado de derecho en una democracia. Un ejemplo extremo es El Salvador, donde sus FFAA, bajo el alero de la persecución al delito, constituyen uno de los soportes que han permitido la concentración del poder en el ejecutivo.

En un régimen democrático, la defensa nacional debe estar bajo conducción civil y las FFAA mantenerse subordinadas a las autoridades civiles. Emplearlas en operaciones policiales tiene diversos efectos: amplía sus espacios de autonomía funcional y corporativa; dificulta los esfuerzos por establecer su plena subordinación a las autoridades civiles en la política de defensa; y, a mediano-largo plazo, militariza otras funciones del Estado debilitando el desarrollo de las agencias correspondientes, en primer lugar, de la propia policía. En Chile es posible que se manifiesten estas tendencias, dado que aún antes de utilizarlas policialmente, la conducción civil de la defensa tiene desafíos pendientes.

Vulneración de derechos

Los estados de excepción o emergencia que confieren facultades extraordinarias a las FFAA significan, por definición, limitaciones a los derechos civiles. Reiterarlos de manera indefinida muestra en sí mismo el fracaso de la política pública para resolver el problema que generó ese estado de excepción. De hecho, eso debería bastar para adquirir conciencia de que algo se está haciendo mal o es insuficiente.

La evidencia internacional muestra que a la intervención militar en labores policiales le suele acompañar una larga lista de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, desplazamientos forzados, torturas, violacio-

nes, aprehensiones arbitrarias, tratos crueles y degradantes, abusos de los agentes del Estado y pérdida de la privacidad en las comunicaciones. Además, se evidencian limitaciones a la información e investigación, degradación de los mecanismos de control institucional y ciudadano, persecución de críticos, en definitiva, impunidad.

Estas situaciones, ocurridas a nivel internacional y en la propia experiencia nacional no son presunciones, son hechos. En ocasiones, la ciudadanía puede estar dispuesta a soportar temporalmente estos abusos. Sea porque cree que "no es conmigo", por el temor inducido a través de los medios, o porque perciben sus derechos como abstractos frente a problemas concretos.

Resulta paradójico que, en una democracia, la mayoría ciudadana puede inclinarse ingenuamente hacia populismos autoritarios, y aprobar la restricción a sus derechos fundamentales, convencida de que estas medidas son las únicas posibles. Pero la mayoría ciudadana no podrá deshacerse de un régimen autocrático o de una dictadura por medios democráticos, sino es por la movilización o una guerra. La historia ofrece un ejemplo contundente: Hitler llegó al poder con el respaldo de una minoría de votos, pero desató la violencia, quemó el Parlamento y culpó a sus adversarios. Terminar con él costó 75 millones de muertes.

¿Convocar a FFAA como policías?

A pesar de sus evidentes limitaciones y los efectos negativos que esto genera, ¿por qué se recurre a la fuerza extrema como solución mágica al problema del delito?

Para muchos los militares "no hacen nada" en tiempos de paz. Sin embargo, las FFAA son una organización compleja, altamente especializada y diversificada, compuesta mayormente por sub oficiales (técnicos) y de oficiales (profesionales) que requieren entrenamiento constante. Actualmente, con la intensa transformación del entorno internacional, de las armas, equipos y estrategias de uso, usarlas como policías afecta su capacidad operativa y su misión principal.

Hay quien piensa que como no hay amenaza militar inminente y se han resuelto problemas limítrofes a través de la diplomacia, es mejor usar a las FFAA en algo "mientras tanto". Pero eso desconoce que ello también se debe a la existencia de capacidades de defensa que refuerzan la política exterior pacífica. Además, el rebalance del poder internacional exige asegurar la integridad, la autonomía y los intereses nacionales con capacidades defensivas adecuadas.

Otros lo justifican porque el crimen organizado es transnacional, "controla" ciertas áreas y está relativamente armado. Pero incluso en casos extremos, como en México pese a la masiva introducción de armas desde Estados Unidos, no tiene capacidad de enfrentar militarmente a un Estado. El crimen organizado es un negocio ilícito, pero no busca gobernar un país. Incluso, si financia políticos y corrompe funcionarios, es para hacer negocios. Para enfrentarlos, la cooperación internacional es fundamental; y también puede que se requieran fuerzas policiales "intermedias", como las que está construyendo México con la GN.

Desplegar a las FFAA en funciones policiales ofrece ventajas inmediatas: mejora la percepción control, puede dar más capacidad operativa y, como se ha visto, bajar algu-

nos índices de violencia en el corto plazo. A liderazgos políticos que carecen de una propuesta de política seguridad pública consistente, les facilita ofrecer medidas que parecen contundentes.

En el fondo, la razón de más peso no es de política pública, es de política electoral. La evidencia muestra que líderes populistas utilizan el argumento para ganar apoyo prometiendo solucionar el problema de la delincuencia con el uso de la fuerza extrema. Esta solución, que se presenta a los ojos de la ciudadanía como la más directa y efectiva, apela al sentimiento, más que a la razón.

Cómo pueden apoyar las FFAA

La experiencia internacional demuestra que el uso de las FFAA en seguridad pública no es eficaz. Además, les daña a sí mismas y a la sociedad que deben servir. Pero su apoyo temporal puede ser necesario si las capacidades de la policía han sido superadas o simplemente porque la realidad de la política contingente lo exige. ¿Cómo evitar su distorsión y efectos negativos?

Primero, con una temporalidad efectiva y planificada. El carácter transitorio se garantiza si forma parte de una política integral de seguridad pública y si se fortalecen las capacidades policiales, permitiendo el retiro progresivo de las FFAA. Los recursos adicionales que se le asignen deben ir en paralelo a los destinados a desarrollar las capacidades de las policías: en vez de contratar más soldados, contratar más policías y especializarlos. Se necesita un plan de transición con plazo definido, de lo contrario lo temporal se vuelve permanente.

Lo que en febrero de 2023 comenzó como una solución temporal a la migración irregular en el norte, se quiere institucionalizar en febrero de 2025 y comienza a exigir más recursos. Este fenómeno no va a cambiar en el corto-mediano plazo, y no tiene sentido distorsionar de forma permanente al Ejército. Se puede mantener en labores de patrullaje y, a la par, desarrollar una policía fronteriza especializada.

Segundo, dirección civil y control democrático. Es reconocido que la supervisión sobre las operaciones y el control sobre los recursos de las FFAA normales requieren ser fortalecidas. Con mayor razón, las tareas de seguridad pública deben mantenerse bajo la dirección de las autoridades civiles correspondientes. Asimismo, los recursos adicionales suelen conducir a mayores grados de autonomía; por eso se necesita un control financiero y una supervisión institucional civil reforzada.

El contacto directo de los militares con el mundo criminal amplía las oportunidades de corrupción en sus filas, como indica la evidencia internacional. Enfrentar esto exige una estructura sólida de control, la cual, en el caso chileno está en pleno desarrollo, como muestran los innumerables casos en que se han visto involucrados diversos estamentos de las instituciones armadas.

Tercero, mantenerlas en su campo. Se acude a las FFAA en situaciones de emergencia por su capacidad logística y humana. El uso temporal y subsidiario de las FFAA en seguridad pública no debe generar equipos, entrenamiento básico, ni doctrina de seguridad pública¹. No se debe confundir como polivalencia las capacidades militares múltiples para diversos escenarios de guerra con la capa-

cidad de realizar persecución penal del delito, que es propia de las policías.

Durante la pandemia el apoyo de las FFAA fue valioso, pero a nadie se le ocurre proponer que amplíen sus capacidades para hacerse cargo del déficit en el sistema de salud. Del mismo modo, cualquier intervención en misiones de seguridad pública no debe requerir capacidades adicionales, sino el uso de las existentes. En síntesis: apoyar con lo que tienen y con lo que son.

Cuarto, responsabilidad civil. El contacto directo de las FFAA con la población enfrenta varios desafíos, más todavía teniendo en cuenta antecedentes históricos y recientes en Chile. Así como los militares requieren resguardos legales para su labor en misiones civiles, la población necesita garantías contra la impunidad.

Su acción en seguridad pública debe estar abierta el escrutinio público a través de información disponible y clara, con plena aplicación de la ley de transparencia. Se requiere establecer mecanismos accesibles de supervisión por parte de los organismos de derechos humanos. Los delitos que no sean específicamente militares o los delitos contra civiles deben ser juzgados en los tribunales ordinarios. Por su parte, los abusos que no constituyen delito deben ser sancionados por procedimientos disciplinarios claros y accesibles al público.

Más allá de la ilusión de la fuerza

La evidencia internacional muestra que el uso de las FFAA en seguridad pública no es efectivo en la reducción estructural de la violencia y el crimen, incluso puede agravar el problema. Además, está acompañada de otros impactos negativos: las desprofesionaliza en su misión de defensa, fomenta la corrupción, violenta derechos ciudadanos y debilita la institucionalidad democrática.

El uso de las FFAA en seguridad puede ser necesaria excepcionalmente. En tal caso, debe ser parte de una estrategia integral que refuerce a las instituciones responsables de la seguridad pública. Deben apoyar con lo que son y tienen, sin demandar recursos para generar capacidades policiales ni generar doctrina policial. La política de seguridad que las incluya debe garantizar disposiciones para la plena conducción civil de operaciones y controles administrativos reforzados sobre los recursos. Su intervención debe ser totalmente transparente al escrutinio público y sujeto a responsabilidad.

El verdadero desafío es desarrollar una política de seguridad pública integral. Que enfrente las causas estructurales de la inseguridad, que fortalezcan a la policía, a la justicia y las instituciones democráticas. Apostar por soluciones fáciles pero ineficaces no sólo es una ilusión peligrosa, sino una amenaza real para la población y la democracia. ■

1. Véase Vuskovic Céspedes, "25 años de mano dura, la experiencia de El Salvador en seguridad pública" <https://www.lemonediplomatique.cl/25-anos-de-mano-dura-la-experiencia-de-el-salvador-en-seguridad-publica-por.html>

2. Véase Vuskovic Céspedes, Pedro, "México, lecciones de la guerra contra el crimen organizado", <https://www.lemonediplomatique.cl/mexico-lecciones-de-la-guerra-contra-el-crimen-organizado-por-pedro-vuskovic.html>

3. Idem notas I y II

4. El personal que opere en tareas de apoyo a la seguridad pública debe recibir instrucciones de comportamiento específicas para ejecutarlas.

*Pedro Vuskovic Céspedes, Msc. Economía y Política Internacional