

FUERZAS ARMADAS EN LAS CALLES: PRINCIPALES DILEMAS A RESOLVER

- La utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna es un fenómeno global que varía según el contexto de cada país, desde el uso generalizado en naciones como México hasta modelos más restringidos como el de Suecia y Francia.
- En el caso de Chile, existe un debate continuo sobre el posible papel del sector Defensa en seguridad interna, donde se destaca la importancia de clarificar los problemas de seguridad, principalmente asociados al crimen organizado transnacional, evaluar resultados y definir con precisión las competencias y recursos necesarios.
- Es preciso recordar que en la Política de Defensa Nacional 2020 se establece una responsabilidad de colaboración por parte del sector Defensa en la misión de enfrentar la amenaza del crimen organizado transnacional.
- Para integrar efectivamente a las Fuerzas Armadas en labores de orden y seguridad interna, es crucial abordar dilemas como la justificación de su participación, el establecimiento de roles y responsabilidades claras, la garantía de marcos legales apropiados y el desarrollo de las capacidades necesarias para cumplir con eficacia las nuevas funciones asignadas.

Estas últimas semanas surgió con fuerza la discusión sobre la conveniencia de tener presencia de militares en zonas urbanas para enfrentar a la delincuencia y el crimen organizado. Un dilema por el cual Latinoamérica ha transitado con frecuencia.

EL USO DE FF.AA. EN ÁMBITOS DE SEGURIDAD INTERNA EN EL MUNDO

El ejemplo más paradigmático es el caso de México, país cuyas FF.AA. cuentan con funciones policiales generalizadas. En este país, la aprobación de la Ley de Seguridad Interior¹, el año 2017, consolidó la participación del ejército en la lucha con los grupos del crimen organizado y convirtió en ley la facultad de las fuerzas armadas de intervenir en asuntos de seguridad interna².

¹ https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf

² <https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/mexico-mantiene-militarizacion-mientras-registra-ano-mas-letal/>

Otros casos vigentes es lo que ocurre en países como El Salvador y Ecuador en donde, a través de estados de excepción, las FF.AA. han tomado control de las calles y las cárceles³.

Argentina, por su parte, frente a la crisis de seguridad que se vive en Rosario, envió a dicha ciudad un contingente de FF.AA. para que, tal como lo dispone su Ley de Seguridad Interior, los militares puedan brindar ayuda logística a todas las fuerzas federales que ya están operando en el territorio⁴. Sumado a estas acciones, el Presidente Javier Milei ha declarado estar trabajando en una reforma que permita a las Fuerzas Armadas tomar algunas acciones adicionales acorde a los eventos que están ocurriendo⁵.

Este no es solo un fenómeno latinoamericano. Ante la ola de violencia que se vive en Suecia, el Gobierno de dicho país, instruyó al Ejército prestar asistencia a la policía en análisis y logística, así como en el manejo de explosivos y trabajos forenses⁶. Cabe notar que la legislación sueca vigente prohíbe que los militares ayuden a la policía en cualquier situación en la que pueda ser necesario el uso de la fuerza, salvo en caso de atentado terrorista o guerra, no obstante, el actual Primer Ministro, Ulf Kristersson, ha manifestado la necesidad de una reforma legal para ampliar las circunstancias en las que las fuerzas civiles pueden solicitar ayuda al Ejército⁷.

Por último, podemos remitirnos al caso de Francia, cuyas FF.AA., además de las tres ramas tradicionales, cuentan con una cuarta rama llamada Gendarmería Nacional. Esta última, si bien se incorporó al Ministerio del Interior a partir del año 2009⁸, mantiene vínculos con el Ministerio de Defensa en virtud de su estatuto militar, sometiéndose a su autoridad en caso de tener que llevar adelante misiones militares⁹.

³ <https://digital.elmercurio.com/2024/03/16/A/K54DCSNP#zoom=page-width>

⁴ <https://www.bbc.com/mundo/articles/cy6zd2gv734>

⁵ <https://www.infobae.com/politica/2024/03/12/el-gobierno-promovera-una-reforma-para-que-las-fuerzas-armadas-puedan-intervenir-en-hechos-de-seguridad-interna/>

⁶ <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/escalada-de-violencia-en-suecia-gobierno-considera-la-intervencion-del-ejercito-para-enfrentar-a-bandas-narco/QPCTMIQRMNGMHGK5IKQZJ75MEE/>

⁷ <https://www.perfil.com/noticias/internacional/violencia-en-suecia-el-gobierno-recurre-al-ejercito-para-combatir-el-crimen.phtml>

⁸ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/la-gendarmerie-nationale/de-la-marechaussee-a-la-gendarmerie-nationale>

⁹ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution>

DESARROLLO DEL DEBATE EN EL CONTEXTO CHILENO

En el caso de Chile, el debate en torno a este tipo de propuestas no es algo nuevo. La posibilidad de que el sector Defensa (constituido por las tres ramas de las FF.AA., el Estado Mayor Conjunto y la autoridad política respectiva) cumpla un rol en materias de seguridad interna es algo que se ha discutido en otras ocasiones e incluso la Política de Defensa Nacional 2020, formulada durante el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera, incluye aspectos alineados con esta materia. Por ejemplo, se reconoce el carácter híbrido de las potenciales amenazas a la nación (que pueden ser de origen externo e interno y que combinan métodos y capacidades convencionales y no convencionales) y se establece que el *“sector Defensa debe participar, tanto en la preparación, anticipación y respuesta”* frente a estas amenazas, lo cual implica *“una eficaz coordinación interagencial con el resto de las instituciones responsables del orden y la seguridad interna”*. Por otro lado, el mismo documento, reconoce al crimen organizado transnacional como una potencial amenaza a la seguridad nacional, ante la cual *“el sector Defensa tiene una responsabilidad de colaboración”*.

No obstante, traducir estos postulados a acciones concretas requiere de claridad de cuál es el motivo que justifica la presencia de las FF.AA. en labores de seguridad y orden público y cómo ello se operacionaliza.

En ese sentido, la primera interrogante a responder es ¿cuál sería el principal problema en materia de seguridad en Chile y a qué nivel estaría operando? En esta línea, ¿es acaso el crimen organizado transnacional? Y de ser así ¿corresponde este a un problema de seguridad interna o debe considerarse una amenaza a la soberanía nacional y, por lo tanto, requerir la intervención del sector Defensa?

Por consiguiente, teniendo estas definiciones, cabría reflexionar sobre si se han logrado o no los resultados esperados con las normativas y los recursos disponibles. De ser negativa la respuesta, es que entonces se hace necesario resolver cómo podrían lograrse resultados concretos en este ámbito, así como qué competencias se requieren y si son necesarias nuevas normativas y más recursos.

Recién resueltas todas esas interrogantes debe debatirse sobre la posibilidad de asignar o no nuevas funciones al sector Defensa en materia de control del crimen organizado transnacional. En caso de avanzar por esa vía, surgirán otras disyuntivas: ¿este nuevo rol debe ser ejercido de forma permanente o serán medidas excepcionales? En el caso de ser excepcionales, ¿cómo es el sistema de salida? Asimismo, entendiendo que las FF.AA. no reemplazarán en ningún caso a las policías, corresponde plantearse ¿cómo se construye un sistema integrado y coordinado

donde distintos actores cumplan roles definidos que permita alcanzar los objetivos planteados?

PRINCIPALES DILEMAS A RESOLVER

1. ¿Por qué se requiere que las FF.AA. colaboren en labores de orden y seguridad asociadas al crimen organizado transnacional?

Se necesita tener claridad sobre qué es aquello que no estaría siendo cubierto en materia de orden y seguridad o no estaría dando abasto por parte de las policías y que las FF.AA. podrían suplir o apoyar. En otras palabras ¿cuál es la razón que existe detrás de la intención de dotar a las FF.AA. de atribuciones -temporales o permanentes- que se alejan de su misión principal? ¿Se busca acaso incluir a las FF.AA. en estas materias solo por un aumento en el número de funcionarios en las calles o existen otras razones adicionales de equipamiento, logística, armamento, inteligencia, entre otras?

Otro ángulo de análisis frente a esta pregunta es aquel que considera, no sin sustento, que fenómenos como el crimen organizado transnacional constituye una amenaza que pone en riesgo la soberanía nacional y, por tanto, el sector Defensa debe cumplir un rol frente a su combate.

2. ¿En qué formato y con qué facultades se integrarán las FF.AA. a estas nuevas funciones?

Debe determinarse qué tipo de intervención de las FF.AA. en materias de orden y seguridad quiere promoverse, entendiéndose que puede darse de manera directa, con funcionarios realizando operaciones de uso de la fuerza en terreno, o indirecta, apoyando la labor policial con medios logísticos o de inteligencia, como ocurre en la Macrozona Sur a través del Estado de Excepción o como ocurrió en la frontera norte por medio del Decreto 265 del Ministerio de Defensa del año 2019¹⁰.

Asimismo, se debe definir si el involucramiento del sector Defensa en estas funciones será una facultad permanente, lo cual implica precisarla e incluirla dentro de su misión institucional, o será temporal, para lo cual debe precisarse el marco constitucional y legal de dicha actuación y definirse en qué momentos puede invocarse y bajo qué criterios se considera que ya no es necesario su apoyo.

¹⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134840&idVersion=2022-08-13>

Por otro lado, se hace necesario establecer las facultades con las que contarán los funcionarios de las FF.AA. al ser llamados a colaborar con estas nuevas labores. En este sentido, debe tenerse claridad de si, por ejemplo, los funcionarios de las FF.AA. podrán ejecutar detenciones, si tendrán estrategias para des escalar situaciones complejas o para lidiar y atender a civiles, entre otras. Todo esto deberá estar rigurosamente normado en Reglas de Uso de la Fuerza (RUF) que ayuden y no limiten la eficacia, ni disminuyan la certeza jurídica al emplear la fuerza legítima del Estado ante una amenaza excepcionalmente grave. En cualquier caso, para determinar el marco de acción esperado y las facultades necesarias, debe tenerse claro cuál es la tarea para la cual se les ha de requerir.

3. ¿Qué responsabilidades recaerán sobre los funcionarios de las FF.AA. en sus funciones de seguridad interna?

No hace sentido que un agente que, entrenado, preparado y equipado por el Estado, y cumpliendo con la función que éste le ha asignado, sea declarado culpable de un delito consecuencia de un trabajo realizado conforme a lo prescrito por el ordenamiento jurídico.

Esta lógica es justamente la que subyace, por ejemplo, tras el artículo 208 del Código de Justicia Militar, en el cual se sostiene que los militares se encuentran eximidos de responsabilidad penal en caso de que hagan *“uso de sus armas cuando no exista otro medio racional de cumplir la consigna recibida”*, así como cuando cumplen *“funciones de guardadores del orden y seguridad públicos”*¹¹.

En el marco de la discusión actual, si se tomara la decisión de que las FF.AA. se involucren en mayor grado en asuntos de seguridad interna, como lo es el combate al crimen organizado transnacional, se hace necesario avanzar en la discusión de normativas complementarias que apunten a limitar la responsabilidad penal de las fuerzas policiales y militares que participen de las acciones de control, como también la existencia de causales eximentes y atenuantes. Asimismo, debe definirse claramente si esas personas serán juzgadas por un tribunal ordinario o por la justicia militar.

Como punto de referencia, se hace pertinente revisar la experiencia de nuestras FF.AA. en el marco de su participación en la misión de paz de Haití, contexto en el cual, por más de 10 años, desempeñaron labores de seguridad interior¹². En aquella

¹¹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18914>

¹² <https://revistamarina.cl/es/articulo/haiti-termino-de-la-mision-13-anos-de-experiencias-y-lecciones-aprendidas>

ocasión, se establecieron reglas de enfrentamiento (ROE) específicas para la misión desempeñada sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad¹³.

4. ¿Cuál sería el contexto de la operación de las FF.AA. en materias de orden y seguridad?

La Constitución en su artículo 32, inciso 21° le otorga al presidente la facultad de disponer, mediante decreto supremo fundado, que las FF.AA. se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país, entendiendo por esta *“el conjunto de instalaciones, sistemas físicos o servicios esenciales y de utilidad pública, así como aquellos cuya afectación cause un grave daño a la salud o al abastecimiento de la población, a la actividad económica esencial, al medioambiente o a la seguridad del país”*, a lo cual también se agregan las zonas fronterizas del país.

Esta es la figura que se utiliza actualmente para que las FF.AA. presten apoyo en el norte del país y tengan *“atribuciones para el control de identidad y registro en las áreas de las zonas fronterizas (...), así como la detención para el solo efecto de poner a las personas a disposición de las policías”*¹⁴.

No obstante, se ha sugerido una acción más profunda, que implicaría una intervención preminentemente urbana, esto significa, por ejemplo, el ingreso de FF.AA. a tomas ilegales, campamentos, barrios o comunas donde se concentra un alto número de población.

Se debe tener claridad sobre las distinciones que existen entre ambos campos de acción, teniendo claro que una operación de resguardo fronterizo o de infraestructura crítica difiere, en su logística y mecanismos, a lo que podría ser una operación de resguardo de orden y seguridad en un área residencial urbana.

5. ¿Cómo las FF.AA. adquirirán sus capacidades para funciones de orden y seguridad?

El Comandante en Jefe del Ejército insistió en la reunión del COSENA de febrero pasado que, en materias de control del orden público en que hay que interactuar con la población, ellos *“carecen de entrenamiento, educación o equipamiento adecuado”*¹⁵.

¹³ <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SI&prmID=36726&formato=pdf>

¹⁴ Constitución Política, Disposición Transitoria Quincuagésima Tercera.

¹⁵ <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=281113>

Esta alerta levanta una serie de interrogantes que se vinculan a los puntos anteriores. En primer lugar, si bien es evidente que la entrega de nuevas facultades a las FF.AA. para intervenir en la seguridad interna debe ir acompañada también de entrenamiento adecuado, cabe preguntarse quién realizará dicha capacitación ¿se creará un nuevo plan de educación que modifique las mallas de las escuelas matrices de las FF.AA. o se solicitará a otra institución que realice esta capacitación, como ya lo hizo Carabineros en la frontera norte¹⁶? En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que esta definición difiere si es que las nuevas facultades serán de carácter temporal o permanente. Si fuera una atribución temporal, quizás es suficiente con incluir un entrenamiento dentro de la formación general. Sin embargo, si fueran permanentes, se requiere algo más profundo que es la creación de una unidad especializada cuya misión específica sea la del resguardo del orden interno en los territorios definidos (frontera, infraestructura crítica o núcleos urbanos).

6. ¿Cómo abordar el tema fronteras?

Fenómenos como el terrorismo o el crimen organizado transnacional en sus diversas formas (narcotráfico, contrabando, trata de personas, tráfico de migrantes, etc.) comprenden nuevas y crecientes amenazas que hacen vulnerables las fronteras nacionales. A raíz de esto, se hace urgente adoptar medidas para enfrentarlas definiendo qué institución o bajo qué modelo, el Estado se hará cargo, de forma permanente del control de las fronteras.

Una función permanente, a diferencia de una temporal, como la que existe hoy para el caso de la frontera terrestre, a través de la infraestructura crítica, impide que las fronteras vuelvan a ser vulnerables una vez que las crisis coyunturales sean resueltas. Además, el avanzar en la concreción de esta nueva responsabilidad obliga a considerar recursos económicos, humanos, de formación, equipamiento, entre otros.

De todas maneras, independiente del modelo a seguir, es necesario llevar adelante una revisión exhaustiva de las competencias y roles que existen, por parte de las instituciones, en todos los espacios fronterizos. Y es muy probable que, debido a la multiplicidad de órganos involucrados, se generen tanto la superposición de funciones como vacíos.

¹⁶ <https://www.gob.cl/noticias/se-inicia-despliegue-de-ffaa-en-la-frontera-por-ley-de-infraestructura-critica-estas-son-las-atribuciones-que-tendran-los-militares/>

REFLEXIONES FINALES

La discusión de si dotar o no al sector Defensa de nuevas funciones en el ámbito de orden y seguridad interna se desprende de un debate más amplio, que es responder la pregunta de cómo el Estado va a hacer frente a los problemas de seguridad ciudadana y al crimen organizado transnacional en el país.

Es por ello que, más allá de los titulares llamativos, la discusión en torno a esta materia debe desarrollarse de manera responsable, garantizando generar un sistema de coordinación con las policías que permita mejorar el combate a la delincuencia y garantizando una institucionalidad adecuada para el despliegue y la actuación de las FF.AA. definiendo roles y recursos.

Una definición clara en estos puntos, además de contar con la preparación adecuada, es indispensable para que el aporte que puedan hacer las FF.AA. al ámbito orden y seguridad sea realmente efectivo.