

PROPUESTAS PARA UN DEBATE INFORMADO RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FFAA EN LA SEGURIDAD INTERIOR DE CHILE.



Por Fernando Thauby García

Desde hace ya largos años se viene discutiendo respecto al rol que las FFAA juegan en la provisión de la seguridad que el Estado de Chile debe proporcionar a sus ciudadanos.

Esta es, obviamente, una decisión política, que debe considerar aspectos técnicos militares y policiales, que por razones históricas conlleva un alta emotividad social.

Recientemente el Presidente Piñera firmó un decreto por el cual autoriza al Ministro de Defensa para asignar unidades militares a las autoridades del Ministerio del Interior para participar en el combate a las drogas en regiones fronterizas.

Esta decisión es de alta sensibilidad política, principalmente debido a la aproximación ideológica de los partidos políticos de izquierda este tema y en general a todo lo que tenga relación con las FFAA. Por otro lado, una decisión de este tipo, en que la sensibilidad social es mas significativa que la complejidad técnica del tema, hacía necesaria una oportuna socialización de la medida antes de proceder a disponer su ejecución.

Una de las causas de la dificultad para enfrentar correctamente este tema pasa por la ausencia de una doctrina -o forma generalmente aceptada- de incorporar a las FFAA a las tareas de seguridad interior.

Con el objeto de contribuir a esclarecer los factores que afectan al problema, analizar las relaciones entre ellos y proponer algunas alternativas de solución, se ofrece el documento que sigue como base para una discusión académica, política y técnico policial y militar.

ROLES MILITARES Y POLICIALES

Los roles tradicionales de las FF.AA. nacen del ordenamiento estado-céntrico. En realidad, los ejércitos nacionales son un elemento central del nacimiento, conformación y supervivencia de los estados, y fueron constituido material, jurídica y doctrinariamente para actuar en ese contexto político, aún cuando excepcionalmente fueron usadas fuera de él.

Las FF.AA. estatales fueron establecidas para conformar el poder político externo de los estados; para luchar contra las fuerzas militares de otros estados rivales y para hacerlo en defensa de intereses nacionales identificados por el gobierno, para lo cual fueron dotadas de marcos jurídicos nacionales, de regulaciones para su uso internacional mediante acuerdos convenidos con los otros estados y de doctrinas operativas militares ad – hoc.

Las Policías, por su parte, son componentes del poder del estado para luchar contra la delincuencia interna dando cumplimiento a la parte gubernamental del “pacto social”. Las policías están sujetas a marcos jurídicos regulatorios nacionales diferenciados de los de las FF.AA., y sus doctrinas y procedimientos son también ad – hoc.

Es por lo dicho que las FF.AA. han sido configuradas para combatir “horizontalmente”,- desde la igualdad doctrinaria, jurídica y moral,- contra fuerzas militares organizadas y armadas en forma equivalente aunque no necesariamente iguales. Son fuerzas para la seguridad externa del estado nacional.

Las Policías por su parte, lo están para actuar según leyes propias de cada estado, enfrentando “verticalmente” las amenazas a la seguridad interna del estado y para proporcionar la seguridad ciudadana, es decir para actuar contra las amenazas desde la “superioridad” jurídica, moral y física, para reducir o reprimir a delincuentes que a su vez, disponen de armas y hacen uso de ellas para atemorizar o violentar a sus víctimas normalmente desarmadas e indefensas, pero no para desafiar o enfrentar “sistemáticamente” a las policías.

Esta forma de concebir y diferenciar el rol de unas y otras a partir de categorías legales y administrativas, ha dejado de dar cuenta de la realidad actual.

Los grupos y organizaciones que amenazan la seguridad internacional, de los estados y de las personas ya no se dejan encasillar en categorías tales como intra o extra estatales, las trascienden y se desplazan entre ellas según su conveniencia; ya no son clasificables como militares o civiles, ya que tienen “brazos” o “ramas” políticos y militares; en convencionales o terroristas, ya que operan en ambos áreas indistinta y simultáneamente. Esta ductilidad pone a los gobiernos y a sus organizaciones de seguridad – militares, policiales y especializadas en otras áreas de la seguridad – ante situaciones cuyas estructuras y marcos políticos y jurídicos no pueden manejar con la necesaria fluidez y eficiencia.

Un caso ejemplar es el de las FARC en Colombia, inicialmente nacidas como una forma de acción política revolucionaria contra el régimen político imperante en ese país, las que emplearon simultáneamente la lucha militar regular, - combates contra el ejército nacional -; la acción terrorista urbana; el bandidaje terrorista rural y las acciones criminales comunes materializadas en secuestros, chantajes y asesinatos. Posteriormente incorporaron a su acción al negocio de la droga, llegado desde el exterior pero rápidamente asimilado al esquema de guerra de las FARC, como fuente de recursos económicos.

Podemos ver una organización que cubre todo el espectro, político, militar, económico y jurídico, poniendo al total del estado Colombiano – ejecutivo, legislativo y judicial y a sus fuerzas de militares y de seguridad, FF.AA. y Policías, ante situaciones jurídicas ambiguas, mutantes y generalmente desventajosas para actuar contra un enemigo sin reglas ni amarras de ningún tipo, que no sean las de lograr la mayor eficacia en la obtención de sus objetivos.

En una etapa más reciente, las FARC se han expandido hacia estados vecinos, sea para descansar de la persecución de las fuerzas de seguridad colombianas; para traficar armas o para ampliar sus áreas de control territorial. Las FARC no reconocen ni respetan los límites políticos internacionales, – las fronteras

–, se mueven como si éstas no existieran. Así se han convertido en una amenaza omnidireccional para otros estados; un conflicto intra estatal se ha ampliado llegando a ser simultáneamente un conflicto internacional.

Cabe entonces preguntarse ¿cómo situar los roles de las fuerzas de seguridad, encuadradas en marcos políticos, territoriales y jurídicos que no tienen ninguna relación con los de su oponente? ¿cómo aplicar límites jurisdiccionales, leyes, doctrinas y procedimientos operativos concebidos para operar en situaciones completamente diferentes?.



- Las FF.AA. en la función Seguridad, frente a las nuevas amenazas

Esta nueva situación lleva a algunas personas a dar por sobrepasados los roles tradicionales de las FF.AA.; a superponer - incluso a refundir - la función militar de defensa con la función de seguridad tradicionalmente monopolio de las policías y otros organismos civiles especializados, y a involucrar a las FF.AA. en la “producción de seguridad” en ámbitos y tareas que hasta ahora les eran ajenas, y que van desde la lucha contra el narcotráfico, el combate a la contaminación, la inmigración ilegal, el contrabando de drogas, la reducción de la pobreza mediante acciones productivas directas o la conservación de la naturaleza. Seguir este camino significa privar al estado de su capacidad militar para protegerse de otros estados y lleva a conformar fuerzas híbridas que por la presión de las circunstancias terminarán especializándose. Los procedimientos y doctrinas militares y policiales son diferentes en su naturaleza y propósitos, y concluirán replicando el esquema que se quiso eliminar: una parte de las fuerzas dedicadas a la acción policial y otra parte dedicada a la acción militar.

En sentido inverso, otras personas proponen conservar la distribución tradicional de tareas y mantener la total ausencia de las FF.AA. en tareas de seguridad interna y combate a la delincuencia, y la negación de su uso en el combate a amenazas que no sean las provenientes de los ejércitos de otros estados. Esta respuesta priva al estado de capacidades disponibles en las fuerzas militares, logradas a alto costo, que no pueden ser empleadas por auto restricciones jurídicas.

Como parece claro que una aproximación restrictiva al rol de las FF.AA. no da respuesta a la compleja situación actual caracterizada por la existencia de una variedad de amenazas y conflictos de nuevo tipo y por otro lado una aproximación que unifique las fuerzas terminaría manteniendo la diferenciación que se intenta eliminar, se propone buscar la solución en otro lugar: en el ámbito de la “capacidad militar equivalente” de los contendores, es decir en el ámbito de la interacción entre las amenazas y los diversos tipos de fuerzas de que dispone el estado para materializar su función de seguridad en su triple condición: como miembro de la comunidad internacional; como actor nacional soberano responsable de su propia seguridad, y como ordenador de su vida interna, proceso en el cual debe respetar los valores y derechos de las personas que lo componen.

Ya que las amenazas a la seguridad del estado son flexibles y adaptables a las conveniencias de la situación, el estado necesita equivalerlas y una forma de hacerlo es dándose la libertad para emplear los medios de combate y coercitivos a su disposición en la forma más eficaz, es decir de acuerdo a sus capacidades y a

la necesidad de prevenir y controlar amenazas en cualquier escenario o combinación de ellos.

En breve, se propone que cuando la amenaza tiene capacidades para atemorizar y doblegar a las personas pero no para desafiar a las policías, tendríamos un problema policial, esto sin importar la naturaleza de su origen ni espacio territorial en que se materialice, es decir, tanto si ella proviene de grupos motivados por objetivos políticos, criminales o incluso por intereses de miembros de organismos de otros estados, descontrolados o corruptos, así sea de alcance nacional o con conexiones y ramificaciones internacionales. Serían amenazas a combatir con doctrinas y procedimientos policiales.

Cuando cualquiera de estos grupos buscan y alcanzan niveles de capacidad militar destinados a imponerse a las fuerzas policiales del estado o a desafiar sistemáticamente a sus fuerzas militares, es decir cuentan con capacidades más allá de las necesarias para cometer sus crímenes contra personas civiles comunes, la amenaza sería de tipo militar, sin importar tampoco la naturaleza de su origen o lugar territorial en que ellas se expresen. Serían amenazas a ser combatidas con medios y doctrinas militares.

El uso efectivo de la fuerza para la conservación y restablecimiento de la paz requiere la modernización del sistema de seguridad nacional; un marco jurídico que regule y legitime la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interna de los estados en las actuales condiciones, y una mejoría sustancial de la interoperatividad entre fuerzas militares y policiales así como entre éstas y otras agencias estatales – aduanas, inmigración, policías, impuestos internos y otros – tanto nacionales como de otros estados.

Como se señaló, la clave de esta forma de emplear las fuerzas reside en que dado que la amenaza es adaptable y flexible en sus métodos y medios, las fuerzas de seguridad deberían tener la capacidad para seguir las mutaciones.

- Interoperabilidad

Esta solución exige la existencia de un ámbito de superposición, de refuerzos o de apoyo especializado entre todo tipo de fuerzas y agencias estatales de seguridad. Es necesaria entonces la existencia de normas y procedimientos para que los medios, recursos y capacidades militares específicas concurren en apoyo a las fuerzas policiales, para ayudarlas a contrarrestar capacidades de los delincuentes o a proveerlas de la superioridad necesaria para controlar actos criminales y, en sentido inverso, para que dichos medios, recursos y capacidades policiales concurren en apoyo de las fuerzas militares para complementar o potenciar su acción contra amenazas que en algún aspecto sobrepasen o excedan las capacidades estrictamente militares.

Esta capacidad de interoperación para cubrir el total del espectro, y aun así cada tipo de fuerza mantenga sus características de proporcionalidad y legalidad, tiene que incluir las habilidades para que FF.AA. y Policías puedan accionar conjunta y simultáneamente en diferentes momentos, lugares y formas de acción de la amenaza, actuando cada tipo de fuerzas encuadradas en las normas, legalidad, ámbitos y procedimientos propios, teniendo un objetivo común y de acuerdo a una única estrategia, es decir, combatiendo

a la amenaza conjunta o sucesivamente, o bien segmentando el campo de batalla, de manera de mantener la acción de las diferentes tipos de fuerzas de seguridad del estado dentro de los márgenes de resguardo de la seguridad humana, incluyendo el respecto a los derechos humanos y al derecho humanitario.

- Las FF.AA. en la función de Protección

Los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington mostraron primero, que existe una forma de terrorismo global que seguirá existiendo en el futuro mediato; segundo, que los terroristas tendrán acceso a medios – incluyendo armas químicas y biológicas – capaces de causar daños catastróficos, y tercero, que la efectividad de dichos atentados en cuanto a crear desorden e inseguridad social en los EE.UU. y en el mundo, alentarán a otros terroristas a emplear ese tipo de métodos.

La competitividad de los estados globalizados se apoya en una extensa red de infraestructura: telecomunicaciones, energía eléctrica, agua y transporte, muy concentrada, interconectada y crecientemente sofisticada. Controlada y operada por empresas privadas, con escasa o nula redundancia y en general carente de protección, que vaya más allá de evitar robos o vandalismo elemental e incapaz de presentar una barrera seria contra la amenaza terrorista.

La súbita toma de conciencia de la vulnerabilidad de los estados globalizados ante la acción terrorista internacional, viene a aumentar la confusión, haciendo surgir una perentoria necesidad de “protección nacional” y la necesidad, también perentoria, de extender esta lucha mucho más allá de las fronteras nacionales, como única forma de hacerla eficaz.

Amenazas como el terrorismo, no son posibles de resolver o neutralizar anticipada y completamente mediante la sola acción militar o policial activa, sino que requieren la adopción de medidas de protección física “pasiva o preventiva” de instalaciones, lugares, personas o actividades, mientras se las combate con medidas “activas”.

De la misma manera, sea en conexión con el terrorismo o derivadas de imprudencia, abuso o negligencia, surgen situaciones tales como desastres ecológicos, necesidad de protección preventiva y de restauración del ecosistema, control de inmigración ilegal, y muchas otras que cuando se presentan en forma regular y previsible son controladas por organismos, agencias y estructuras regulares del estado, pero cuando en forma intempestiva adquieren formas catastróficas, multitudinarias, de gran envergadura o de larga duración, plantean al estado demandas para satisfacer las cuales, éstos deben recurrir a todo su potencial de acción, entre ellos a las FF.AA.

Nace así un ámbito de acciones ocasionales “de protección” o de “refuerzo general a agencias estatales especializadas”, en que las FF.AA. pueden hacer un gran aporte explotando su capacidad de mando y control, de comunicaciones, de acción coordinada, de rápida disponibilidad operativa, de autonomía logística y de las cuales el estado, crecientemente carente de recursos humanos y productivos, puede echar mano.

Así como respecto a la seguridad definimos los roles de las FF.AA. a partir de “las capacidades de las amenazas”, en la “protección”, sus roles se definirían en cuanto a las “necesidades del estado en condiciones de emergencia” y a las capacidades logísticas – operativas de las fuerzas para apoyar a agencias estatales preestablecidas en actividades y tareas específicas.



Se propone que esta necesidad de “protección” o de “control de emergencias” pueda ser reforzada o apoyada de acuerdo a planificaciones, procedimientos operacionales y capacidades militares adaptadas anticipadamente para su uso civil, por parte de las FF.AA., reforzando la capacidad general del estado para dar “protección” a sus ciudadanos y para eventualmente contribuir en estas mismas tareas a la comunidad internacional.

Se puede concluir que:

El empleo de las FF.AA. para enfrentar las amenazas actuales requiere la modernización del marco jurídico que regula su acción, para asegurar la clara delimitación de las tareas que les competen y una modernización de sus doctrinas que permita una fluida relación entre agencias tanto nacionales como de otros estados de la región.

Es necesario reconocer las diferencias entre estados, ya que ellas seguramente determinarán diferencias en las prioridades y capacidades que cada país determine para sus FF.AA..

En una situación internacional cambiante y de alta demanda social a estados debilitados, es fundamental la cooperación internacional y la solidaridad, ambas basados en el respeto y la tolerancia.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar -si el problema es enfrentado con todos los antecedentes a la vista y sin pre – juicios- que no se trata de un asunto particularmente complejo pero que analizado desde la subjetividad se puede transformar en un conflicto político significativo.

Además de lo anterior, también es evidente que la socialización de las medidas, la forma en que se evaluarán los resultados, las medidas para evitar conflictos e ilegalidades requieren ser objeto de un plan de comunicaciones claro, simple y completo.