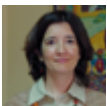


# Militarización de las policías en América Latina

¿Es el remedio para las amenazas que vivimos?

—» **MARÍA CRISTINA ESCUDERO\***  
**Y JAIME BAEZA FREER\*\***



Académicos del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile



\*Doctora en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. *Master of Arts* en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, EUA.

\*\* Doctor en Ciencia Política, Universidad de Essex, Reino Unido. *Master of Arts* en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, EUA.

Sudamérica fue testigo de varias protestas sociales durante 2019 y comienzos de 2020. Es el caso de Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile. En respuesta a ello, los respectivos gobiernos fueron sometidos a la tensión de resguardar el orden público sin vulnerar los derechos humanos, a la vez que responder democráticamente a los desafíos de gobernabilidad que el descontento protagonizó. Las falencias y fortalezas institucionales en orden público interno de cada uno de estos países se reflejan en las distintas respuestas que estos fueron capaces de implementar. En particular, la intervención de militares y la formación de las fuerzas policiales fueron puestas a prueba.

En todos los países señalados se decretó toque de queda, se militarizó el conflicto y los niveles de violencia cobraron varias vidas. Estos acontecimientos replantean varios dilemas que las sociedades latinoamericanas se muestran incapaces de superar. En particular, el rol de las fuerzas armadas en la vida democrática de los países, la formación policial y la capacidad estatal para responder a los conflictos.

En América Latina existen dos visiones sobre el rol de las fuerzas armadas en materia de orden interior. En algunos países las funciones de seguridad y defensa están unidas. Dos ejemplos de ello son México y Colombia, país en que la policía nacional es parte integral del Ministerio de Defensa Nacional. Por otro lado, están aquellos en que la función interior está separada de la defensa exterior del país. En este caso se encuentran los países del Cono Sur: Chile, Argentina y Uruguay. Esto incluso llega al nivel constitucional, como en el caso chileno. En un tercer grupo de países las funciones están completamente separadas pero la intervención de las fuerzas armadas se realiza en casos especiales como narcotráfico u otras operaciones especiales. Este ha sido el caso de países como Perú y Brasil. En este último, las Fuerzas Armadas tienen además la participación en actividades antidrogas y otras similares. La Constitución de 1988 les otorga una tuición sobre las policías estatales.

Podemos decir entonces que no existe una homogeneidad en el continente sobre lo que se puede esperar en materia de seguridad y defensa. Tampoco existe claridad sobre el rol de los actores en aquellos países que están en una zona gris, donde las fuerzas armadas cumplen ambas funciones. Y donde la separación existe, ha habido gobiernos interesados en que las fuerzas armadas se involucren en labores de seguridad interior, particularmente en las administraciones de los presidentes Macri en Argentina y Piñera en Chile. Sin embargo, la idea no se ha impuesto en la práctica.

Además, existen fuerzas policiales que actúan como tales pero que sus formas y otros elementos distintivos los hacen más cercanos a una fuerza militar que a una policía civil. Estas han sido caracterizadas por el politólogo David Pion-Berlin (2010) como fuerzas híbridas. Estas se definen como cuerpos que realizan tareas policiales, tales como tránsito, control de la paz social y lucha contra el delito, pero que tienen estructura militar en sus grados, en la relación con la población civil, son tratados como militares frente a las cortes de justicia, e incluso en las unidades existe un tratamiento jerárquico militar y poseen inventarios

« Hay varios dilemas que las sociedades latinoamericanas se muestran incapaces de superar; en particular, el rol de las fuerzas armadas en la vida democrática de los países, la formación policial y la capacidad estatal para responder a los conflictos. »



En la línea de fuego: la fragmentación del tráfico de drogas en Río de Janeiro produjo un aumento de la violencia entre bandas que compiten por el control de las favelas.  
Fuente: © Ricardo Moraes, Reuters.

de armamentos que podrían ser más propios de un ejército que de una policía. Estos casos se dan en Europa con la Guardia Civil española y con los Carabineros italianos. En América Latina, dos casos son característicos: Carabineros de Chile y Policía Nacional de Colombia.

Es decir, dos elementos cruzan la relación entre lo policial y lo militar en la región. Por un lado, la existencia de fuerzas militares que ejercen como policías, y fuerzas del orden que están militarizadas para el cumplimiento de su rol. Con esto a la vista, la respuesta que dan los gobiernos a eventos de protestas y movilizaciones que requieren de



control del orden público choca con la idoneidad de los medios utilizados. Esto no tiene que ver con la calidad de las fuerzas militares o de seguridad. Más bien, la preocupación es si frente a lo que constituye una amenaza a la seguridad pública es contrarrestada con las herramientas adecuadas que permitan disminuir la percepción de inseguridad, o la creencia de un Estado de derecho ausente para la protección de los derechos de los individuos.

En las protestas de 2019 y 2020, la reacción estatal parece responder a una dicotomía entre el orden público y los derechos humanos. En el

caso chileno, los informes del Instituto de Derechos Humanos (INDH) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos (ACNUDH) han denunciado violación a los derechos humanos durante las protestas y detenciones, haciendo ver la falta de idoneidad de militares y policías para enfrentar la situación. En el caso de Colombia, Human Right Watch (HRW) y ACNUDH expresaron preocupación por el uso excesivo de la fuerza (Manetto y Oquendo, 2019, noviembre 27). De manera similar, las organizaciones internacionales de derechos humanos en Bolivia han puesto la atención en la violencia que podría constituir violación a los derechos humanos. Allí se reportaron más de 33 muertos y 800 heridos tras las elecciones del 20 de octubre (EFE, 2019, diciembre 5). Lo mismo ocurre en Ecuador, donde Amnistía Internacional solicitó investigar presunta violación a los derechos humanos (Europa Press, 2019, octubre 16) y ACNUDH pidió que se realizaran las investigaciones frente a las denuncias de violaciones a los derechos humanos, además de una revisión de los protocolos policiales para el uso de la fuerza (Bachelet: Los disturbios en Ecuador..., 2019, noviembre 29). Todos estos casos muestran la tensión entre la capacidad estatal de asegurar el orden público y el respeto de los derechos humanos, potenciando una dicotomía peligrosa para el funcionamiento democrático.

### Capacidad estatal y seguridad

La extensa lista de problemas que debe enfrentar el Estado frente a sus conflictos internos —narcotráfico, discriminación, violencia, protestas, etc.— tiene distintas causas y requiere miradas que van más allá de la mera represión policial. Lo que todas tienen en común es que el Estado es el llamado a resolverlas, en conjunto con la sociedad civil. En su origen está la incapacidad del Estado de proveer servicios básicos, y lo que en inglés se denomina *state capacity*. Este concepto se entiende como la presencia de todas las agencias del Estado en todo el territorio nacional. Para algunos, como Foweraker (2016), la ausencia de esta capacidad se traduce en la «inhabilidad del gobierno democrático para implementar sus políticas públicas de manera efectiva» (p. 22). Es decir, no solamente las fuerzas armadas y las policías resultan incapaces de cumplir con sus funciones, sino también todas las oficinas públicas como aduanas, infraestructura, escuelas, hospitales y todos los servicios básicos, no importando en qué parte del territorio se encuentre una determinada comunidad o individuo. Por lo tanto, lo principal es evaluar si la utilización de las fuerzas armadas para el control del orden público o la militarización de las policías constituyen respuestas adecuadas para alcanzar la percepción objetiva y subjetiva de seguridad.

Si miramos el contexto regional, llama la atención el grado de correlación que existe entre aquellos países que utilizan las fuerzas armadas para actividades internas y la represión, a diferencia de aquellas naciones que no las usan (Baeza y Escudero, 2018). La literatura concluye que habría una falta de proporcionalidad. Es decir, las respuestas frente a los peligros que representan amenazas tales como el narcotráfico, pandillas o crimen organizado no pueden enfrentarse como una guerra. Por lo tanto, si el Estado utiliza la lógica bélica, a quienes están al frente les da estatus de combatientes, aunque sea de manera irregular. Ello inevitablemente genera una escalada en la cantidad, calidad y especialización del armamento que utilizan los delincuentes, a la vez que aumenta la violencia con que se desarrollan las operaciones. A esto debe agregarse que, producto de esa falta de regulación propia de la guerra irregular, se suma la ausencia de límites de los conflictos interestatales que están sometidos a las normas de la guerra y al derecho humanitario. Es decir, se vuelve una guerra sin cuartel. Por otro lado, podemos apreciar que los países que tienen separadas las funciones militares de las policiales consideran las amenazas antes descritas como parte del fenómeno delictual. Por lo tanto, no equiparan a quienes realizan acciones ilegales como una fuerza militar a ser derrotada.

» Si el Estado utiliza la lógica bélica, a quienes están al frente les da estatus de combatientes, aunque sea de manera irregular. «

Este argumento, propio para los casos de narcotráfico, también es extensible para los casos de protesta social que estamos observando en la región. Mientras más involucradas están las fuerzas armadas o menos idóneas son las policías en el uso proporcional de la fuerza, la violencia aumenta y el conflicto escala. La falta de respuesta institucional, la falta de agencia del Estado y, en suma, la carencia de capacidad estatal, tensionan la relación entre quienes protestan y los agentes de seguridad, y la represión con violación a los derechos humanos es el resultado más probable. Por otro lado, la respuesta a través de políticas públicas que respondan a las demandas que inician las protestas es lenta, por la falta de capacidad estatal y la excusa de que se trata de un problema de orden público y no de política pública.

### Militares que actúan como policías o la militarización de las policías

La pregunta es entonces si la militarización de la actividad policial en América Latina tiene que ver con dos elementos distintos e igualmente importantes: por un lado, el reemplazo de los actores policiales por



militares en las operaciones de control del delito y, por otro, cambios en las estructuras de los cuerpos policiales que los han hecho más parecidos a una cuarta rama o arma de las fuerzas armadas, y en lo que al principio denominamos como fuerzas híbridas.

En cuanto al uso de los militares, esto va más allá de la correlación antes mencionada.

La no separación de la función militar de la policial trae problemas asociados a la duplicidad de acciones y que dificultan los límites del uso de la fuerza. Las fuerzas armadas, por su naturaleza, están diseñadas y entrenadas para el conflicto bélico y, por extensión, para el desempeño de otras funciones militares que son distintas a la guerra pero que por naturaleza les son propias. Estas fuerzas no fueron entrenadas para lidiar con el crimen común ni para ser el brazo operacional de los órganos de la administración de justicia. Volvemos al tema central, estamos usando herramientas que finalmente son una falacia ecológica, pues están diseñadas para una respuesta distinta en sus fines y naturaleza.

La experiencia de la militarización de las policías tiene más que ver con la naturaleza de las estructuras jerárquicas y la dependencia policial a los Ministerios de Defensa, que a la implementación de verdaderas policías militares en la gestión de seguridad interior. Esto es relevante para evitar confusiones conceptuales. Por la naturaleza de las operaciones, pareciera que se desarrollan *guerras contra el narcotráfico* o *guerras contra la piratería*. Sin embargo, cuando se analizan los procedimientos, alcance de armamento y otras características, puede verse que no constituyen operativos militares, sino en la lógica de estas fuerzas híbridas. Lo mismo ocurre en materia de inteligencia, donde pueden apreciarse mayores niveles de complementariedad y entrega de información entre los diferentes servicios. Ha resultado problemático conciliar esta formación de las fuerzas policiales a la hora de enfrentar la protesta social, tanto porque se evade el problema de fondo como por la naturaleza del enfrentamiento y sus consecuencias.

## Conclusiones

El panorama presentado es un problema central para una visión personalista del ser humano, que considera que debe haber una proporcionalidad entre las acciones del Estado y el impacto que ello tiene sobre cada persona y su entorno en comunidad. La opacidad en los roles de las fuerzas armadas y las policías en vastos sectores de América Latina tiene efectos directos sobre el Estado de derecho, el recto ejercicio del uso del imperio para establecer el orden, la primacía de los derechos humanos y el ejercicio de un Estado democrático liberal. Es decir,

cuando el aparato del Estado debe recurrir a herramientas que no le son propias para el fin que fueron creadas, es el momento en que la distorsión genera injusticias, incluso peores que las que trata de remediar con el ejercicio de estas.

En el caso latinoamericano, la falta de capacidad estatal para resolver problemas básicos de su población, las profundas inequidades, la exclusión y el sentimiento de malestar ha sido llenada por una visión de control del orden público con una institucionalidad policial carente de medios idóneos para cumplir su cometido. En los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, las serias acusaciones de violación de derechos humanos dan cuenta de la poca conexión institucional que de forma integral puedan asegurar el orden público, canalizar las demandas y fortalecer la democracia.

## Referencias bibliográficas

- Bachelet: Los disturbios en Ecuador tuvieron un alto costo humano. (2019, noviembre 29). *Noticias ONU*, <https://news.un.org/es/story/2019/11/1466011>.
- BAEZA, J., y ESCUDERO, M. C. (2018). Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la Guerra: Funciones para el futuro. En S. NAMIHAS (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas*. Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- EFE. (2019, diciembre 5). La ONU documenta en Bolivia posibles violaciones a los derechos humanos, *EFE*, <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-documenta-en-bolivia-posibles-violaciones-a-los-derechos-humanos/20000013-4126693>
- EUROPA PRESS. (2019, octubre 16). Amnistía pide una investigación sobre las violaciones de Derechos Humanos en las protestas de Ecuador, *La Vanguardia*, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191016/471028737545/amnistia-investigacion-violaciones-derechos-humanos-protestas-ecuador.html>.
- FOWERAKER, J. (2016). Democracy and its Discontents in Latin America. En J. FOWERAKER y D. TREVISIO (eds.), *Democracy and its Discontents in Latin America* (pp. 1-16). Boulder: Lynn Reinner.
- MANETTO, F., y OQUENDO, C. (2019, noviembre 27). Los líderes de las protestas elevan la presión con un nuevo paro nacional en Colombia, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2019/11/26/colombia/1574784464\\_965703.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/26/colombia/1574784464_965703.html).
- PION-BERLIN, D. (2010). Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America, *Democracy and Security*, 6(2), 109-127.