

# El problema de la seguridad de las policías frente al terrorismo y las mafias organizadas

JAIME GARCÍA COVARRUBIAS\*

## **R**esumen

En los últimos años el potencial del armamento de las mafias locales y delincuencia internacional ha crecido desmesuradamente. El instrumento que tiene el Estado para enfrentar esta amenaza son las policías. Sin embargo, las medidas de prevención se dificultan debido a que la sociedad actual privilegia sus libertades por sobre las restricciones de seguridad.

En este artículo se analizan las diferentes modalidades de policía ya sea de base militar o civil, y las ventajas y desventajas de cada una de estas opciones.

**Palabras clave:** Seguridad, Terrorismo, Mafias

## **Abstract**

In recent years the potential for the procurement of weapons by local insurgent groups and international criminal groups has grown disproportionately. The police is the instrument that the state has to face these growing threats. However, the preventive measures available to states are shaped by the need to adapt to society shifting preferences in the freedoms vs. security restrictions debate. This article explores two different police modalities available to the state, military or civilian, and the advantages and disadvantages of each of these security measures.

**Key words:** Security, Terrorism, Criminal groups.

---

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y ex Profesor de Asuntos de seguridad Nacional en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (National Defense University) en Washington DC, entre 2001-2014. Escrito en Santiago de Chile el 21 de Mayo del 2018. Correo electrónico: jagarco20@icloud.com Se agradece la cooperación en este trabajo a mi ayudante de investigación durante varios años desde que era alumno en Ciencias Políticas en la Universidad Central en Chile, profesor Cristian Fonseca Zagal.

## Introducción

En los últimos años hemos visto y vivido con preocupación el aumento de la calidad y cantidad del armamento de los grupos mafiosos internacionales, ligados a la droga u otros tipos de mafias donde las organizaciones terroristas resultan las más letales.

Esta situación, sin duda, representa una amenaza cierta y grave a la seguridad nacional de los países, debido a que ha ido dejando a las policías tradicionales sin posibilidades de tener resultados efectivos y en muchas oportunidades los enfrentan en inferioridad de condiciones.

Como nos consta históricamente, las policías de nuestros países nacieron y se organizaron para enfrentar y someter a otro tipo de delincuencia, la que muchas veces ni siquiera portaba armas de gran calibre y en un modelo de sociedad que no permitía el crecimiento de grupos armados.

En consecuencia, las formas de abordar esta grave situación son un tema de mucho análisis y el instrumento más efectivo que se disponga para ello, es motivo de puntos de vista diferentes. Para unos, deberían ser las fuerzas militares en cambio para otros las policías, dado que es una amenaza de seguridad interior.

En nuestra región existen modelos de policías disimiles. Por una parte, las que tienen una organización civil y por otro lado las que se organizaron sobre una base militar, dotadas de organización y disciplina similares a la fuerza armada. Hoy, hay que revisar los términos de uno u otro tipo de policías y quizás buscar la convergencia de ambos modelos.

Este artículo de opinión, ya que no constituye una investigación formal, tiene como fin analizar esta grave situación de violencia que viven los países en la región causante de muchas muertes y dolor. Asimismo, como estudiar cuál es la mejor forma de neutralizarlo ya que las policías son las encargadas de fortalecer y dar eficacia al estado de derecho.

Solicito diferenciar que, en este trabajo me aboco a analizar los casos de la policía uniformada de corte civil respecto a la policía uniformada de corte militar. No he considerado por tanto a las policías civil, no uniformada (tipo FBI en EEUU o PDI llamada Policía de Investigaciones en Chile), existentes en los países y que cumplen una tarea que no están en el ámbito de la previsión sino que más bien centrado en ser instrumento investigativo del poder judicial.

Adelanto que en lo personal me inclino por fortalecer a la policía, por sobre el empleo de la fuerza armada

ya que prefiero a estas últimas dedicadas a la seguridad nacional y amenaza externa. No obstante entiendo que si se profundiza la militarización de la delincuencia internacional pueden llegar a ser una amenaza a la seguridad nacional de los países y en ese caso, habría que trasladar su neutralización al aparato militar.

Ahora bien, toda la tarea de seguridad en el mundo actual debe tomar en consideración que los ciudadanos si bien desean seguridad, por una parte, no están dispuestos a que se le limiten sus libertades excesivamente por la otra.

## El problema de la Seguridad en la sociedad actual

La Democracia tiene dos dimensiones que son de distinto ámbito pero que resultan indivisibles. Una es la dimensión filosófica y la otra la que corresponde a su parte instrumental. Estas no se pueden disociar ya que la primera, esto es la dimensión filosófica, fundamenta a la dimensión instrumental. Si así no ocurre la democracia queda solamente en su esfera instrumental perdiendo su connotación de ejercicio valores republicanos.

En su dimensión filosófica están los valores que le sirven de fundamento y que los conocemos como valores republicanos o democráticos. Estos valores son preferencias compartidas y deseadas por los seres humanos, en este caso por los del mundo occidental. Estos valores se han ido decantando en el proceso cultural y han ido tomando forma y consolidando un "ethos cultural" que nos identifica como sociedades que por su grado de evolución, historia, desarrollo y tradición asumimos a la democracia como sistema de organización política, jurídica y más aún como forma de vida. De allí que es muy importante esta dimensión valórica.

En esta dimensión axiológica interactúan varios valores que la sociedad va jerarquizando a través del tiempo de acuerdo a sus particulares intereses, normalmente determinados por los grupos mayoritarios. Sin embargo, existen dos valores cardinales que tienen esta condición debido a que no pueden dejar de estar ya que encarnan las dos instituciones más importantes de la democracia cual son el Estado y los Ciudadanos. Estos valores son la Autoridad y la Libertad.<sup>1</sup> La primera representa al estado y la segunda a los ciudadanos, estando ambas en una condición tal que hace que cuando aumentamos la autoridad del estado nos veamos en la obligación de disminuir la libertad de los individuos. Inversamente, cuando aumentamos la libertad de los individuos nos vemos en la exigencia de disminuir la autoridad del

1 Ver Hume David, Ensayos Morales y Políticos, Editorial Losada, Buenos Aires, 2010, pp 77 y sigtes.

estado. No es posible aumentar ambas ya que siempre una le restará parte de su extensión a la otra. El fundamento teórico está en Tocqueville, quien señaló que en los valores democráticos siempre habrá unos que le quitarán parte de su extensión a otro.<sup>2</sup>

En nuestras sociedades siempre estos valores han estado en tensión. Si observamos los procesos independentistas comprobaremos que lo que sucedió en nuestra evolución histórica fue justamente, que los estados disminuyeron autoridad en beneficio de la libertad de los ciudadanos demandantes. Todas las Constituciones fueron, precisamente, en la dirección de aumentar libertades y de restringir el estado, lo que se fue logrando en nuestras sociedades al ir alcanzando un cierto equilibrio, deseable para un determinado momento, pero que hoy no necesariamente satisface ya. En los tiempos actuales en América latina aún existen fuertes presidencialismos casi como extensión del poder colonial y un conjunto de libertades con limitaciones que a veces son más virtuales que reales. Por ejemplo ¿De qué le sirve el derecho de asociación a un cesante? ¿O la libertad de información a alguien que no ha tenido la oportunidad de estudiar lo mínimo y de saber leer? En fin, las libertades adquieren su mayor expresión cuando existe un mínimo cultural en la sociedad.

Desde el siglo pasado el estado moderno entro en crisis y con éste la autoridad como valor político, y tantos es así que los grupos de ciudadanos organizados quieren restarle poder por distintas razones y por ello buscan organizarse en distintas organizaciones no gubernamentales (ONG). Hoy estas ONG resulta algo así como “la conciencia del estado” ya que están enfrentando por parte de estas organizaciones es precisamente a la autoridad estatal. Sin embargo, en algunos casos defienden sus causas debilitando la mantención del orden.

Habrà, asimismo, otros valores que no están en la condición de cardinales pero que si tienen relevancia ya que influyen y le dan un efecto multiplicador o a la autoridad del estado o en las libertades públicas, Estos serán la participación, sufragio popular, igualdad, solidaridad, derechos humanos, honradez pública, Justicia, seguridad y otros. Por ejemplo, la seguridad le dará principalmente un efecto multiplicador a la autoridad del estado pero también posibilitará un ejercicio de libertad a los ciudadanos que respetan la ley. Sin embargo, las libertades se verán mermadas en algún espacio para dar paso a la seguridad. Ese es el dilema de

la seguridad entre la autoridad y la libertad en el caso de acudir a la seguridad. El resto de los valores colaborarán fundamentalmente potenciando la libertad ciudadana.

En este artículo, dado la temática, colocaremos el énfasis en la seguridad. Esta última es una necesidad humana hoy, ya que el problema planteado en la introducción lleva a que las personas sientan que pueden perder su vida, la de sus seres queridos y sus bienes materiales sin que medie razón aparente. En suma, nadie se siente seguro hoy en día en ninguna parte.

Por su parte, la dimensión instrumental es el ámbito donde estos valores anteriores tienen su expresión institucional y tangible. Dicho en otros términos, los valores se expresan en las instituciones republicanas y en el ejercicio de deberes y derechos propios de la democracia. Es en este entorno donde el valor deseado de la seguridad deberá hacerse realidad, pero para que ello ocurra tendrá que existir alguien que la regule y un grupo de personas que acepten que sus libertades sean coartadas en beneficio de su propia utilidad. En tal sentido, esta organización jurídico-política llamada estado organiza y regula los instrumentos que han sido definidos para dotar de seguridad a los individuos ya sea dentro del propio estado como hacia afuera de este. Junto a ello deberá buscar el consenso o la aceptación de estos para conculcar sus legítimas libertades. Es aquí donde observamos tensión entre autoridad y libertad, con la búsqueda del consiguiente equilibrio. Sin embargo, aquí se dará la contradicción de que los ciudadanos querrán el máximo de seguridad y con un ejercicio amplio de las libertades públicas mientras que el estado enfrentará el dilema de cómo conceder esa seguridad óptima restringiendo lo menos posible las libertades. Al enfrentar este dilema traemos a colación de nuevo al notable pensador francés Alexis de Tocqueville ya que no podremos resolver esta circunstancia en forma ideal, tal cual él lo señala en su obra cumbre ya citada en dos tomos “La Democracia en América”.

Desde mi manera de ver las cosas debemos aceptar que la democracia tiene la inseguridad en su propia naturaleza y que es imposible hacer de una democracia un lugar absolutamente seguro ya que para ello tendríamos que restringir todas las libertades y transformarla en una dictadura. Podemos asegurar sin temor a equivocarnos que Cuba es muy segura, como también lo es Corea del Norte o seguramente lo fue la Libia. Las grandes democracias no son absolutamente seguras y de lo que se trata, justamente, es tener conciencia de ello e intentar hacerlas un lugar algo más seguro y tener el riesgo calculado de su inseguridad. No podemos, ni debemos ni menos hacer demagogia fomentando la

2 Ver a Tocqueville Alexis, La Democracia en América Tomo I y II

obsesión de la seguridad total en una democracia ya que seguridad y libertad son dos opuestos. No habrá otra forma de asegurar a los ciudadanos en democracia que cercenarle parte de sus libertades. Este cercenamiento comienza con algunas libertades muy específicas pero después no se sabe dónde termina.<sup>3</sup>

Esta circunstancia hace que sea muy difícil manejar el tema de la seguridad de la población ya que la “necesidad de seguridad” no será tan permanente como el estado piensa y los mismos que en un momento abogan por máxima seguridad se rebelaran ante la pérdida de sus libertades.

### **El fenómeno del terrorismo y la violencia organizada.**

Todos los países que sufren el terrorismo y la violencia organizada, también pasaron por etapas previas sin tomar las medidas de prevención ya que determinar cuándo es terrorismo y convencerse de la existencia del fenómeno es complejo. Esta sentencia debe estar presente siempre cuando observamos acciones violentas destinadas a atemorizar a la población o a parte de ella. El terrorismo en cualquiera de sus formas es un fenómeno mundial que se esparce como el aceite y que si no se toman las acciones a tiempo después se hace incontrolable.

Por ejemplo en el Perú, en 1980 el gobierno del Presidente Belaunde a través de su Ministro del Interior José María de la Jara aseguró que los actos delictivos del grupo Sendero Luminoso era solo “abigeato” y removieron al general de la policía José María Balaguer por afirmar que eran hechos terroristas y que había grupos de ultra izquierda tras ellos. Sin embargo, estas acciones de “abigeato” de quemar ánforas electorales y colgar perros en los postes, solo limitadas a Ayacucho, Junín y Cusco en los ochenta, ya en los años noventa se había extendido a todo el país, provocando gran cantidad de víctimas con cifras que van entre 35.000 muertos según algunos hasta 70.000 según la comisión de la verdad. En concreto, lo que le sucedió al gobierno del viejo líder político Belaunde Terry fue el típico caso de analizar el hecho en sí pero no el propósito y efecto deseado que este contiene.

Para conocer, controlar y resolver el terrorismo se requiere estudiarlo muy a fondo, para tener absoluta claridad en el momento de atacarlo lo que deberá hacerse sobre la base de tres ejes que deben aplicarse simultáneamente, en forma coordinada, convergente y con mucha voluntad, a saber:

- Conocer los fundamentos de las acciones violentas de carácter terroristas para resolverlas más profundamente. Esto toma tiempo y no debe paralizar las acciones de corto plazo.
- Determinar los tipos armas que emplean para impedir el acceso a estas y conocer los recursos económicos que poseen.
- Disminuir el rango de oportunidad para evitar que se cometan estos actos violentos lo que debe hacerse con fuerzas policiales con rasgo operativo y un adecuado sistema de Inteligencia. Aquí en este espacio están las policías debiendo definirse si es posible de combinar distintas formas policiales y resolver que le corresponde a cada cual.

La experiencia nos enseña que el terrorismo, normalmente, tiene un origen de raíz ideológica, religiosa o instrumental como narcotráfico u otras. Es por ello, que se complica su identificación y confunde. México, por ejemplo, sin duda vive un terrorismo que se desprende de la acción de mafias ligadas al narcotráfico. La ETA, grupos radicales islámicos y FARC son también fieles representantes de las causas mencionadas. Sin embargo, también puede tener razones puramente militares cuando un estado más pequeño o un grupo que no se inscribe en un estado determinado, opta por ejecutar acciones terroristas para enfrentar a un estado formal provisto de gran potencial militar, incluso nuclear, anulándole sus capacidades y disminuyendo así el evidente desequilibrio tecnológico. Ese es el riesgo que los EEUU corren en la actualidad ya que su tremendo desarrollo militar lo expone a esta situación, frente a cualquier país que pueda ser su eventual enemigo.

Para efectos teóricos y de estudio, el terrorismo se inscribe dentro de lo que se llama la “guerra asimétrica” u “operaciones complejas” que puede ser interna o externa y en la cual un grupo inferior puede de esa forma enfrentar a uno superior. En el caso de EEUU, también, se define como el enfrentamiento de dos relatos. Uno fundado en la religión, ideología radical, condición social etc...y el otro en valores nacionales de un estado formal y ofertas de prosperidad.

El primer obstáculo que existe para enfrentarlo, es la necesidad o tendencia propia de los estados organizados de concederle una definición específica y tipificación jurídica con el propósito de castigar a los que cometan estos actos. Esto me tocó verlo en EEUU y en varios otros países donde, mientras los hechos ocurrían, se perdía el tiempo en discusiones de “juristas de salón” que discutían sobre cómo definir lo que sucedía. En el caso de los países de habla hispana su definición o tipificación jurídica se dificulta más aún ya que tenemos cuatro diccionarios que operan simultáneamente a saber, el de la Real Academia de la lengua que define oficialmente, el de las propias disciplinas y

3 García Covarrubias, Jaime, “Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa” Revista Anepe Numero 117, Enero-Julio 2011

organizaciones donde están las instituciones policiales y armadas, el de la calle que no se fija en sutilezas y el de la ley que manda prohíbe y permite. No se puede obviar uno en desmedro de los otros ya que todos son una realidad. Esto es que cada uno definirá los fenómenos determinado por su propia perspectiva, función o actividad. Más aun, el diccionario de la academia se alimenta de los anteriores. Por ello, que la determinación más corta, rápida y legítima es definir el terrorismo a través de la ley, tomando otros países como referencias pero sin copiar ya que cada realidad es única. Sabemos que para aprobar una ley se requiere consenso, lo que se dificulta cuando existen visiones que simpatizan con quienes cometen estos actos. Por ello, lo recomendable es castigar los actos que tengan un fin terrorista, sin fijarse en la causa ya que esta es la que produce división.

Un grupo que ha elegido el terrorismo como forma de lucha proviene o se esconderá muchas veces tras causas nobles como recuperación de tierras ancestrales (pueblo mapuche), defensa de grupos sociales, independentistas (ETA) causas religiosas (Islamismo radical) u otras. Esta situación significara que muchos que no participan de estos actos violentos pero que si se identifican con la causa se vean utilizados y finalmente afectados por estos grupos radicales. Por ello, una forma de debilitar a los grupos violentistas en su relación con la demanda que dicen defender es precisamente la de captar, proteger y apoyar a estos sectores pacíficos. La ausencia del estado ante los colectivos que respetan la ley es un grave error y fue lo que fortaleció mucho a las FARC en Colombia. El Programa de Seguridad Democrática y Plan “Patriota” estuvo destinado, precisamente, a superar esa gran falencia, obteniendo solamente resultados parciales ante el término de la gestión del Presidente Uribe y el cambio de política.

Un factor fundamental de los grupos terroristas es que requieren de la prensa ya que la única forma de llevar a cabo su propósito es atemorizar a la mayor cantidad de gente. En su momento, Inglaterra opto por no sumarse a la propaganda terrorista omitiendo publicar sus actos. Sin embargo, no estoy tan seguro que esta sea una solución conveniente ya que existe la mirada opuesta, que uso España, de mostrar con mucha crudeza los crueles crímenes de ETA para hacer impopular su causa. Esto último le dio muy buenos resultados por el rechazo que provoco el grupo terrorista por parte de la población española.

Se reitera que para entender y definir el terrorismo hay un punto donde no hay que perderse y es preguntarse si las acciones producen o no terror. Toda vez, que no se

trata de ver terrorismo en todas partes o aplicar la ley, que es muy dura, a diestras y siniestras.

En consecuencia, la mirada debe ser objetiva y desprejuiciada en lo ideológico ya que no se debe amparar a ningún grupo que cometa estos actos violentos que, como comprobamos, en su etapa más avanzada incluyen los secuestros aleatorios y/o selectivos, y si hay debilidad estatal surgirán los grupos paramilitares, como ocurrió en Colombia, con el fin de tomar la justicia por su propia mano.

Hoy, se sabe que hay jóvenes latinoamericanos militando en ISIS que conocen muy bien el escenario de sus países y que por lo tanto estarán muy prestos a cometer actos terroristas o a sumarse a quienes los cometen.

La experiencia nos enseña que el terrorismo es un espiral que no se toma en serio hasta que viene un atentado importante, logrando precisamente su efecto deseado.

#### **Las policías como instrumentos de seguridad en la actualidad**

Como señalamos precedentemente, las policías serán las encargadas de disminuirles el rango de oportunidad a los grupos delictuales. Ellas, son los únicos instrumentos que el estado se ha dado para enfrentar las delincuencias. Inicialmente, eran los mismos ciudadanos que conformaban estos grupos hasta que derivaron a organizaciones permanentes, más armadas e instruidas.

Con el tiempo se evoluciono a los diferentes tipos de policía. Uno básicamente civil con organización más común a la sociedad civil y el otro tipo militar basado en el honor, marco legal y capacidades orientadas a cumplir su misión y caracterizado por calidad, organización y disciplina como un todo y como base general para cumplir su misión.<sup>4</sup>

La pregunta que cabe es si para enfrentar a estas nuevas amenazas a la seguridad interior de los países es más eficiente una policía con formas civiles o una de corte militar adaptada a la seguridad interior como son los casos de países como Francia con su gendarmería, Italia

4 Ver de Garcia Covarrubias, Jaime, los Tres pilares de la Transformación militar publicado en RESDA.L Los Tres Pilares de una Transformación Militar, Military Review, Edición Hispanoamericana, Nov. – Dec. 2007. Replicada en varias publicaciones más en la región considerando en Military Review en Versión en inglés y en portugués. También en citado por Moloeshnik Marcos Pablo, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Núm. 19, Núm. 1, 2005, pág. 176 y sigtes.

y sus carabinieri, España con la guardia civil, Portugal y su gendarmería y Turquía. En la región está Carabineros en Chile y en Colombia cuya policía tiene un status bastante militar aunque se autodefine como policía de tipo civil. Asimismo, Argentina tiene su gendarmería pero con un enfoque más de frontera.

A. Argumentos en contra de una policía con carácter militar:

- El carácter militar podría ser un elemento que distorsiona o dificulta la relación con la población. Todo ello, por cuanto las manifestaciones externas propias de la disciplina militar y sus formas, puede provocar distancia entre la policía y los ciudadanos.
- Atendiendo el significado de lo militar, se puede entender la idea de militarizar o “someter a la disciplina militar” a la población. Por ello, se podría reclamar una supuesta militarización del país ante la presencia masiva de policías de este carácter, en cumplimiento de su misión constitucional de mantener o restablecer el orden público quebrantado; lo que muchas veces otorga un sello represivo al actuar policial.
- La estructura militar es un fundamento central para la actividad militar, pero no para la policial. Ese es otro punto que somete a crítica a esta forma.
- La obediencia, la disciplina y el respeto no son condiciones únicas de un carácter militar por tanto, por el solo hecho de ser una institución que respeta las leyes, ser de condición militar o no, no quita que se respeten estas tres características.
- La Institución en muchas ocasiones se permea excesivamente el carácter militar, en el sentido que se excede en la fuerza, lo que es sindicado por la sociedad como una represión, lo que incide en el distanciamiento en la relación sana que debe haber entre policía - comunidad.
- Se podría criticar por parte de algunos sectores de la ciudadanía el carácter militar ya que como imagen distanciaría a la ciudadanía de la institución policial.
- A diferencias de instituciones civiles hay un trato y relación diferente entre superior y subalterno, siendo esta más distante, lo que de alguna forma se replica entre la relación entre el policía y el ciudadano común.

B. Argumentos a favor de una policía de carácter militar:

- La policía de “ethos” militar se define como una institución que tiene una “estructura organizacional”, basada en sólidos principios y valores, que son un buen atributo para el cumplimiento del resguardo del orden público interior de la república y resguardar el estado de derecho.
- El carácter militar es una impronta que regula las condiciones y las relaciones al interior de la institución, dando un sello de identidad, homogeneidad, profesionalismo que estas policías han plasmado durante

la historia, es decir, una jerarquía entre sus miembros, una férrea disciplina, obediencia y patriotismo.

- El carácter militar beneficia a la institución respecto de una doctrina única que se refleja en el accionar diario de las operaciones policiales.
- Componente esencial para la eficiencia implica funcionar mediante una jerarquía de mando que aúna criterios y procedimientos.
- Fortalece la imagen corporativa pudiendo diferenciarse positivamente de otras instituciones.
- El tipo militar no está sujeto a sindicatos por parte de sus integrantes. Por ello, no se lesiona la disciplina y, además, les obliga a cumplir horarios de mayor exigencia. En el caso de la gendarmería francesa puede ser movilizada por largos periodos dada su condición militar. Sin perjuicio, hay algunas policías militarizadas que tienen organizaciones que velan por los derechos de los miembros.
- Se facilita la coordinación con las fuerzas armadas ante circunstancias que se requieren actividades coordinadas o decididamente conjuntas.<sup>5</sup>

No obstante, esta discusión no está zanjada y hay que tomar en consideración algunos aspectos. En el caso de Chile, Carabineros nace en 1927 desde el ejército con las tradiciones propias de la caballería asimilando a las policías existentes a la fecha. Tiene una lata tradición y en momentos incluso tuvo dependencia del ministerio de defensa. La institución no ha estado libre de problemas indeseables, como está ocurriendo en este momento. Empero, pese a todo ello no sería fácil un cambio de condición por el arraigo tradicional que tiene entre la población que le ha llevado a estar por largo tiempo en el primer lugar del ranking de confiabilidad en el país. Además, no hay garantías que el fraude ocurrido a su interior, por algunos miembros, no hubiese ocurrido en una institución de perfil civil.

Quizás, la solución es que una policía única nacional, para países no federales, fuera organizada por funciones más que escalafones rígidos. Esto significaría que la función de previsión, controles de tránsito e investigaciones preliminares la hagan personal de corte más civil y la protección frontera y las fuerzas operativas para luchar contra mafias fuertemente armadas la lleven a cabo los medios con mayor formación militar. Todo ello, bajo un mismo mando general y en una sola institución. Las policías tienen dispersión de funciones y eso, perjudica, su eficiencia.

5 Se agradece las conversaciones sostenidas con el Profesor de la Academia de Ciencias Policiales de Chile, Profesor y Coronel R Ricardo Fuentealba.

Por cierto, hay otras opciones de entregar la defensa del país contra estas mafias decididamente a la fuerza armada u organizar fuerzas de tareas entre la policía y la fuerza armada. Todo dependerá de la decisión de los países y de sus respectivas regulaciones constitucionales y legales.

Es un factor muy importante si el país es federal o centralizado. En el caso de los segundos es más fácil la solución única pero en los estados federales habrá múltiples policías coexistiendo. La situación de México, país federal, está convenientemente tratada en el artículo del Dr. Pablo Moloensnik citado en este mismo artículo cuando se refiere al Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>6</sup>

### CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes respecto de esta tensión y dilema que se produce entre la seguridad y las libertades individuales en el problema de la seguridad frente al terrorismo y las mafias organizadas las describo a continuación.

El aumento de seguridad lleva consigo la pérdida de libertades de los individuos de una sociedad, pero hasta ahora no se ha establecido si esta pérdida es directamente proporcional o no, pero si sabemos que la seguridad está compuesta de una serie de factores que tienen distinto peso específico dependiendo esto del estado que se trate, entonces diremos que la forma de combinar estos factores producen diferentes calidades de seguridad y que es el sistema político en su conjunto a través de sus agencias el responsable de determinar aquellos factores estrictamente necesarios para que esa pérdida de las libertades pueda ser más gradual o menos traumática sobre todo para aquellos casos en que la sociedad organizada a través de ONG ha generado una fuerte demanda exacerbando las libertades individuales.

Resulta imprescindible comprender que enfrentar el terrorismo significa trabajar sobre la base de los tres ejes simultáneos ya mencionados cuales son conocer, controlar y resolver, esto implica coordinar las acciones gubernamentales de las agencias para que se ejecute y produzca un efecto sinérgico de tipo convergente, debiendo de forma previa estudiar a fondo la viabilidad de realizar una “transformación policial” basada en el análisis de las funciones policiales tradicionales, sobre todo en su rasgo operativo para reorganizarlas según las nuevas necesidades del combate de la delincuencia común, crimen organizado, el terrorismo, la función

preventiva y la relación con la sociedad civil; implicancia que conlleva la revisión de los modelos de policías civiles y/o de rasgo militar, según la realidad de cada país. En este estudio, a mi juicio, debemos considerar al menos las siguientes implicancias:

- En los países que coexisten policía civil (del tipo del FBI en EEUU) y uniformada (carácter civil o militar) hasta ahora ha existido una tendencia para delimitar la función de cada una y se ha intentado favorecer la llamada “coordinación de las policías”, siendo poco exitoso e incluso a riesgo de una cierta mal entendida competencia institucional por obtener mayores logros de una por sobre la otra. Aquí se debe hacer una urgente (demorarse es igual a favorecer el avance delictual), decidida (puede marcar una impronta o sello de un gobierno en materia de seguridad interior) y marcada diferenciación en lo que cada una debe realizar, esto es fundamental para establecer una asignación de roles operacionales de conformidad a su ethos que generará un círculo virtuoso de eficiencia en su accionar y un uso de recursos más eficientes y eficaces en la realización de su misión.
- Considerar que la definición de una policía civil o de carácter militar para combatir el terrorismo debe llevar indistintamente consigo la concepción de un entrenamiento tipo “fuerza de elite”, especializado en conocer, controlar y resolver el terrorismo de forma integral. En mi opinión la mejor base sobre la cual se puede empezar a organizar estas unidades es a partir de los modelos táctico-operativos que combaten al crimen organizado del tráfico de drogas, primero porque poseen un nivel de trabajo conjunto muy exitoso entre sus unidades al interior de cada tipo de policías, segundo, porque estos grupos criminales tienen una similitud con los terroristas en su orgánica y medios que ya han sido identificados a través de los sistemas de inteligencia policial, y tercero, porque existe una estrecha vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo.
- Recomiendo recoger las experiencias exitosas de las operaciones de paz en las cuales las policías se han visto enfrentadas en terreno a situaciones en las cuales han debido utilizar Reglas de Enfrentamiento (ROE) para la resolución de conflictos acotados y focalizados, esto permitirá dos cosas: primero, dotar a las policías de una forma de trabajo táctico-operativo con profunda responsabilidad social en el cuidado de los derechos humanos en cuanto al uso de la fuerza en terreno civil y segundo, pensar en la creación de un área de estudios de operaciones especializado en el combate del crimen organizado y del terrorismo (dado su estrecho vínculo), esto porque como ya comenté se deben estudiar a fondo los fundamentos que dan origen al crimen organizado y al terrorismo porque si bien ellos pueden mantenerse invariables por largo tiempo sus estructuras y formas de

6 Op cit, Moloensnik, pág. 179

proceder evolucionan y van adoptando nuevas formas y medios, siendo imprescindible la formación de una masa crítica en los escalafones superiores, lo que se logra a través de una revisión e incorporación de estas materias a la malla curricular de las academias policiales.

- La conformación de fuerzas tareas seleccionadas y de elite es una solución previa a cualquier decisión definitiva de transformación policial. Las fuerzas armadas pueden ser parte de esas fuerzas tareas pero no involucrando necesariamente a personal en la función operativa. En esto hay que circunscribirse a la normativa legal de cada país.

Con todo, resulta imperioso que el análisis de este problema debe ser una resultante de la conducción político-estratégica toda vez que sus implicancias demandan cambios y transformaciones de corto, mediano y largo plazo que requieren de una voluntad política e institucional efectiva y que en el intertanto no debe debilitar la seguridad.

Finalmente, quisiera terminar con una sentencia: “No hay que esperar la oportunidad de tomar decisiones, hay que crearla”

#### **Bibliografía**

García Covarrubias, Jaime (2011). “Las dificultades para conceptualizar la Seguridad y la Defensa” Revista Anepe, Número 117, Enero-Julio 2011, Santiago de Chile.

García Covarrubias, Jaime (2007). Los Tres Pilares de una Transformación Militar, Military Review, Edición Hispanoamericana, Nov. – Dec. 2007.

Hume David (2010). Ensayos Morales y Políticos, Editorial Losada, Buenos Aires.

Moloeznik Marcos Pablo (2005). “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Núm. 19, Núm. 1, 2005.

Tocqueville, Alexis de (2014). La Democracia en América. <https://mcrcaicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>