



Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad

Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI

Ponencias del Seminario celebrado en El Escorial
ESPAÑA, del 5 al 9 de Julio de 1999



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad

Con la colaboración de:



Telefónica

Edita: Fundación de la Policía Española

Conde de Aranda, 16, 3ª planta

e-mail: iep@dgp.mir.es

Fotomecánica: FCM, S.L.

Impresión: Intigraf, S.L.

Diseño de la colección y maquetación: Ninis Aler

D. L.: M- 3509-2000

ÍNDICE

Introducción, por Manuel Correa Gamero <i>Director del Seminario</i>	7
Apertura, por Ricardo Martí Fluxá <i>Secretario de Estado de Seguridad</i>	17
Conferencia Inaugural, por Rodolfo Martín Villa <i>Presidente de ENDESA. Ex-Ministro del Interior</i>	27

Primer Panel

Nuevas Demandas de Seguridad

Conferencias

Policía Comunitaria y Mediación Denis Szabo <i>Universidad de Montreal</i>	41
La Policía Comunitaria del Futuro Jesús de Miguel <i>Universidad de Barcelona</i>	55
Las Demandas de Seguridad. Cambios registrados en los últimos años José Luis Fernández Dopico <i>Ex-Director General de la Policía</i>	71
El Policía como Agente de Intervención Social José Vicente Herrera Arrando <i>Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía</i>	81
Mesa Redonda y Coloquio Modera: Pedro Díaz-Pintado Moraleda <i>Subdirector General Operativo de la Policía</i>	89

Segundo Panel

Proximidad, Mediación y Resolución de Problemas

Conferencias

La Función Policial orientada a la Resolución de Conflictos Edward Maguire <i>Universidad de Nebraska</i>	97
La Prevención como Factor de Seguridad Marcus Felson <i>Universidad Rutgers, New Jersey</i>	115

Actuación Policial No Judicializada	
Santiago Cuadro Jaén	
<i>Comisario General de Seguridad Ciudadana</i>	125
Cambio Social y Cambio en la Organización. El Caso del Cuerpo Nacional de Policía	
José Ramón Pin Arboledas	
<i>Profesor IESE</i>	133
Mesa Redonda y Coloquio	
Modera: Rafael Ramos	
<i>Secretario General Técnico del Ministerio del Interior</i>	143
Tercer Panel	
El Marco Conceptual de la Nueva Seguridad del Estado	
Conferencias	
Globalización y Seguridad del Estado	
Philippe Melchior	
<i>Director del Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior (IHESI) de Francia</i>	151
La Seguridad Interior de la Unión Europea	
Jürgen Storbeck	
<i>Coordinador de EUROPOL</i>	173
Nuevos Conceptos en la Seguridad Nacional	
Miguel Chamoro García	
<i>Director del Gabinete del Secretario General de INTERPOL</i>	189
La Investigación Preventiva de la Delincuencia Organizada	
Felipe del Pozo Blanco	
<i>Jefe del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía</i>	201
Mesa Redonda y Coloquio	
Modera: Gustavo de Aristegui	
<i>Director General del Gabinete del Ministro del Interior</i>	211
Cuarto Panel	
Necesidad de Información y Límites a la Actuación de los Agentes de Inteligencia	
Conferencias	
Control de Riesgos y Estado de Derecho	
Luis González Seara	
<i>Universidad Complutense de Madrid</i>	219
Servicios de Inteligencia Exterior en la Era de la Globalización	
Iván Nedev	
<i>Político. Ex-embajador de Bulgaria en España</i>	229
La Información como Factor Estratégico	
Jesús de la Morena Bustillo	
<i>Comisario General de Información</i>	241
Límites Éticos y Legales en la Inteligencia Transnacional	
Ignacio Peláez	
<i>Fiscal de la Audiencia Nacional</i>	251
Mesa Redonda y Coloquio	
Modera: Juan Díez Nicolás	
<i>Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid</i>	257

Jornada de Clausura

Conferencias

La Policía de Proximidad: Evolución y Proyección
Juan Gabriel Cotino Ferrer
Director General de la Policía 269

La Justicia de Proximidad
Ismael Moreno
Magistrado de la Audiencia Nacional 277

Cierre

Intervención del Excmo. Sr. Ministro del Interior D. Jaime Mayor Oreja 303

INTRODUCCIÓN

Manuel Correa Gamero

Director del Seminario

Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI
ESPAÑA

Puesto que la seguridad, no es sino un concepto que se construye socialmente, cada época ha tenido una concepción diferente de este sentimiento. En la sociedad de principio de siglo, y de milenio, en que ya nos encontramos, el significado que damos a la palabra seguridad, es nuevo y diferente como en ninguna otra época. Esto supone que estamos inmersos en una nueva sociedad, donde al hablar de seguridad, nos referimos a un concepto nuevo, con matices, en muchos aspectos inéditos que inauguran, no solo el concepto del bien social al que nos referimos hoy, sino también el modo de producirlo y de satisfacerlo contemporáneamente.

A mediados de la década de los ochenta, Ulrich Beck, sociólogo de la Universidad de Munich, publicó "La sociedad del Riesgo", un intento de dibujar la nueva modernidad a la que nos dirigimos. En ella se afirma que la producción social de riqueza va acompañada sistemáticamente de la producción social de riesgos. Otros autores, con anterioridad —Eisenstadt entre otros— ya habían puesto de manifiesto que los grandes descubrimientos, los avances de la tecnología aplicada a las formas de vida cotidiana, contribuían muy poderosamente a socavar las fuentes de la certeza o convicciones en que se asienta la vida.

En esa misma dirección, Beck plantea el fin de los reductos de seguridad que habían venido existiendo hasta hace pocas décadas. Con la modernidad avanzada o postmodernidad se ha producido la socialización universal de los riesgos y con ellos todos participamos de la inseguridad. Si hasta ahora el viejo mundo europeo se había resguardado de los riesgos de pertenencia a una raza relegada, de los estragos de la miseria, o de la disidencia política, desde la quiebra del sarcófago de Chernobil y de la existencia de las mafias transnacionales no existen reductos seguros.

A todos nos alcanza el riesgo y nos instala en la incertidumbre. Los modernos medios y flujos del transporte, al establecer una tupida tela de araña en rutas aéreas alrededor del planeta, no permiten poner frenos al Ébola. Como los flujos económicos por medios cibernéticos hacen en la práctica muy dificultoso localizar los orígenes de los capitales que se blanquean.

Así pues, la seguridad es hoy algo distinto, y esto, por muy diferentes razones, de las que comentaremos solo algunas, que marcan aspectos en general poco citados: la seguridad, sobre todo en los países desarrollados con altas cotas de bienestar, constituye un elemento de gran valor político. Es uno de los más poderosos factores del marketing mediático. Probablemente lo fue siempre, recuerden los mayores de nuestro país el éxito del periódico 'El Caso'; pero hoy la penetración de la televisión facilita a la audiencia los más crudos sucesos —por cierto vanagloriándose que lo hacen en vivo y en directo— lo que ha supuesto que su consumo se haya revitalizado en los últimos diez años, no sólo con los 'reality shows', sino también con la información ordinaria que transmite. Pero no sólo es la televisión, el resto de las fuentes de información le van a la zaga. Los medios emiten más que transmiten —la selección de los contenidos y los modos de presentarlos, son siempre de las redacciones— los sucesos que por su carácter sujetan el mayor número de espectadores, de donde depende siempre su éxito comercial y su rentabilidad.

En el ámbito de las proclamas políticas, la seguridad ha pasado al primer plano de las propuestas en el discurso político. Partidos conservadores, y lo que es más novedoso, los progresistas, han introducido entre los servicios públicos el de la seguridad. Sin duda todo ello forma parte de una suerte de conducción de las masas hacia el estado del bienestar que lideran por igual los políticos de todas las tendencias. Es como si se admitiera inconscientemente que el destino de la sociedad es el de ser conducida a un paraíso feliz donde la inseguridad será desterrada. Si ese sentimiento se extiende entre la población, el resultado puede ser el de que, a la postre, nunca tendremos suficiente grado de seguridad y ese será un factor de descontento, sobre el que siempre se podrán hacer emplazamientos de mejora continua.

En este sentido, el consumo de la seguridad, se incluye junto a la educación y la sanidad, en un área de productos nuevos. Los modos de consumo de nuestra sociedad, se habían centrado preferentemente hasta ahora, en productos materiales. Sin embargo la facultad de consumir se revela infinita, alcanzando ahora a ciertos servicios sociales como el de la seguridad que nos ocupa. Si esto es así, el nuevo afán de consumo es insaciable; piénsese en la dinámica que se produce, por ejemplo, en el consumo de bienes materiales como el automóvil: hoy no se busca el coche para desplazarse entre dos puntos geográficos, sino que la necesidad de tener coche, cambiar de coche, sus grados de equipamiento, niveles de velocidad o confort, etc., no satisfacen nunca plenamente.

Así, por ejemplo, la seguridad privada, los escoltas, las cámaras los medios electrónicos de detección del intrusismo... etc., sirven de referente para evaluar

los estándares de la seguridad pública, nunca satisfactoria plenamente, al entrar en juego los mecanismos sociopsicológicos de la emulación social.

La actitud básica del consumidor se alimenta, entre otros factores, de dos que citaremos: un incremento real de la renta disponible dentro de las sociedades avanzadas, y un empobrecimiento de la facultad de discriminar las conductas individuales con criterios personales. El empobrecimiento cultural, la asunción de conductas estandarizadas, la imitación de las formas urbanas de vida, aislan a los ciudadanos creándoles un sentimiento mayor de inseguridad y aislamiento personal, lo que de nuevo deriva en la petición a los gobiernos de que provean más medidas de seguridad ciudadana.

Edgar Morin describió hace unos años —Penser L'Europe— este decaimiento de la cultura que durante siglos promovió el criterio propio y personal frente al pensamiento colectivo, oficial o de moda y su sustitución por la cultura de masas sostenida por la televisión y la publicidad, el desarrollo capitalista transforma todo lo que toca en mercancía; el industrial, estandariza todo lo que integra; el desarrollo tecnourbano despersonaliza todo lo que domina; el desarrollo cosmopolita de la urbanización, que desintegra las antiguas comunidades y atomiza la existencia de la masa solitaria. Esa soledad del hombre contemporáneo que ha perdido la seguridad que nacía de su interior, busca sustituirla por otra que procede del poder organizado.

Aparece así la seguridad como un sentimiento apasionado que los ciudadanos demandan sin parar, cuya satisfacción no se logrará nunca.

Otra característica reveladora de la nueva situación, es el hecho de que la demanda de seguridad hoy no discrimina las fuentes de los riesgos. Esto es, la inseguridad económica, la inseguridad en el puesto de trabajo, la inseguridad que dimana el mundo criminal y delincuente, así como las incertidumbres que proceden del incontrolado mundo de los sistemas, ya sean de atención a la salud, los servicios financieros y todos los de base informática, cuyo control es imposible al ciudadano, configuran entre todas un escenario, en donde el ciudadano, desorientado, no puede señorear ningún ámbito de cuantos les afectan. Quedando así el ciudadano a merced de multitud de influencias cuya percepción es, con frecuencia, la resignación ante lo incontrolable. En esta situación su reacción más frecuente es la búsqueda de la seguridad.

En este ámbito de la seguridad pública, la cuestión es la de encontrar el enfoque adecuado para dar una nueva estructura a las organizaciones que forman las policías, de manera que respondan adecuadamente a necesidades rea-

les. Han de conocerse bien, como es lógico, cuáles son verdaderamente esas necesidades que registra hoy la sociedad, cuáles son los riesgos, las amenazas, tanto para los ciudadanos, en su vida cotidiana, como para los sistemas políticos, el marco jurídico y el orden democrático.

Por lo que parece, a primera vista, las asechanzas que se ciernen sobre los ciudadanos y sus modos de vida, son muy parecidas a las de siempre: su seguridad, sus bienes y el sosiego en la convivencia. Ciertamente todo ello más complicado hoy por la forma en que se organiza la sociedad en el medio urbano complejo, las relaciones personales, actualmente más anónimas y desconfiadas, así como por las propias expectativas que cada uno tiene sobre su modo de vida y lo que puede esperar de los servicios públicos. Frente a estas consideraciones está el hecho objetivo de que los factores criminógenos que producen el delito actúan, por multitud de causas, de forma más activa y con mayor crudeza, que en otras épocas.

Algunos cambios sociales de carácter transversal, como ahora se dice, y que tienen que ver con la falta de participación de los valores morales, en las conductas, hacen que ciertos delitos se prodiguen más y su presentación social sea más descarada y con menor grado de sanción social. En el ámbito del pequeño delito estaríamos refiriéndonos al menudeo de ciertos robos cuya finalidad es la de proveerse de dinero para sufragar ciertas necesidades poco necesarias. Hace treinta años se robaba para comer, hoy se roba un aparato de radio, o un coche para permitirse una noche divertida.

En el ámbito de los grandes delitos, se presenta con características distintas el de la corrupción: jueces, políticos, policías y financieros suelen ser sus protagonistas. Frente a la opinión de quienes piensan que actualmente no hay más corrupción que en el pasado, sino que hay mayor transparencia y se conoce más y mejor, hemos de añadir que sin negar esta postura, hoy la corrupción es más descarada y ciertos frenos éticos que actuaban en el pasado han decaído notablemente.

Estos y otros factores producen en el ámbito del crimen organizado un efecto cualitativamente más importante, aunque se produzca —sólo en apariencia— de manera saliente y menos perceptible. En los últimos veinte años, el crimen organizado ha venido perfeccionando su organización hasta suponer hoy la entidad transnacional más importante. Los procesos que hoy conocemos como globalización, han venido a acelerar la extensión de las organizaciones criminales, y les ha facilitado su integración en el mundo de las finanzas y la política. La caída del muro y desaparición de los regímenes soviéticos, supusieron un

impulso fantástico cuya consecuencia más notable fue la extensión planetaria de organizaciones criminales conectadas para coordinar sus acciones. Las actuaciones más frecuentes en cuanto a las especializaciones criminales se centran en los sectores de las drogas, tráfico de capitales, materiales radiactivos y tecnología militar, antigüedades, tráfico de vehículos lujosos, chantajes, secuestros, asesinatos, falsificación de moneda y de marcas...

En cuanto a las actividades legales, las actuaciones de las mafias, o como se quiera llamar a las organizaciones delictivas, su presencia se manifiesta en todos los sectores de la actividad económica. La construcción para el sector privado y las obras públicas, la hostelería, la banca y las financieras en general, las cadenas de distribución a gran escala, etc, son sectores en los que participan los negocios legales de origen mafioso. Aunque no siempre, las actividades tienen como finalidad el blanqueo de capitales, con lo que se llegan a pervertir sectores completos de actividades determinadas. La penetración de dinero negro en el sistema de mercado quiebra el principio de libre competencia consagrado en las constituciones de los países libres, y marginan las actividades empresariales legales. Por ejemplo: en algunos lugares la aportación de dinero negro en la construcción y promoción inmobiliaria es tan abundante que el valor de venta está por debajo de los costos de producción; con lo que los constructores que actúan con plena legalidad acaban siendo desplazados o desaparecen de la región.

13

La dificultad está en la persecución de estas actividades, ya que muchas veces los materiales primarios para la construcción proceden de fábricas cementeras o acerías cuyos propietarios pertenecen también a organizaciones delictivas y pueden estar radicados a miles de kilómetros de distancia, o incluso en otros países; con lo que todo ello supone de dificultad para la investigación policial. Además, los instrumentos de pago no son siempre fáciles de auditar.

En el mes de diciembre de 1990, la DEA pasó aviso a la policía europea de que un conocido delincuente de nombre alemán pero conectado con la mafia siciliana, llegaría a Italia con cuarenta millones de dólares procedentes de blanqueo de capitales de las actividades mafiosas. El dinero americano se pondría a disposición de las familias Madonia y Santapaola, con el fin de hacer una operación de compra de rublos en oro.

El rublo soviético de oro era una moneda, generalmente de circulación exterior garantizada por el Banco Central Soviético. Su valor equivalía a un dólar veinte centavos. En esta fecha un rublo común se estaba cambiando a seis céntimos de dólar en el mercado negro, a causa de la crisis del sistema soviético. La

mafia rusa tenía que transformar rublos comunes en rublos de oro, con la connivencia de ciertas autoridades bancarias que proporcionarían los certificados adecuados. Los nuevos rublos de oro comprados con los cuarenta millones de dólares en bancos suizos se destinarían para comprar dólares, armas y drogas en los EE.UU, la operación en síntesis consistía en transformar cuarenta millones en seiscientos millones de dólares.

Los flujos de dinero producen vértigo. Según datos del Banco Internacional de Compensación de Basilea, en 1987, solamente diez países iberoamericanos le transfirieron 170 mil millones de dólares. Aunque el verdadero negocio del tráfico y blanqueo de dinero se encauza a los siete países cuyo régimen fiscal resulta más ligero y donde los estados no hacen demasiadas preguntas, estos son: Hong Kong, Panamá, Liberia, Islas Bermudas, Bahamas, Antillas Holandesas y las Islas Caimán. Estas últimas, por ejemplificar su significado, cuentan con un activo de divisas de unos 250 mil millones de dólares, superior al que pueda tener Alemania.

Pero no sólo en estos países se introduce dinero negro para ser blanqueado, se estima por la Bundeskriminalamt y la Dirección de Aduanas que, antes de la unificación de Alemania se blanqueaban al año unos 90 mil millones de marcos, cantidad que se ha incrementado con la reunificación. Con todo ello pueden olvidarse los servicios policiales de detener al viejo traficante con una maleta llena de papel moneda. Los procedimientos de la policía hoy deben ser otros, su preparación también, así como las estrategias de cooperación internacional.

Como consecuencia de la falta de experiencia, y otros factores internos de la Federación Rusa, la cooperación policial aquí es más difícil y los delincuentes actúan con una gran impunidad. No obstante, en el año 1992 en sólo dos meses, y con motivo de un dispositivo policial llamado 'Operación Trawl', se incautaron los siguientes materiales: 19.000 toneladas de metales —níquel, cobalto, aluminio ...—, 731.500 toneladas de gasolina, 50.000 m³ de madera, un helicóptero Mi-8 de combate, un transporte blindado de tropas, 5.000 misiles y diez millones de cartuchos de guerra, cuando todo ello salía ilegalmente de Rusia. El significado es aún más acusado si se piensa que ese año, se buscaba sobre todo, tráfico ilegal de petróleo y por otro lado, lo incautado en estas fronteras procedente del antiguo mundo soviético, se estima sólo en el 20% de lo que se trafica, si existe una vigilancia policial específica.

Como la mafia siciliana controlaba una fortuna cuantiosa en rublos, a través de Palermo, los 'partenaire' del crimen organizado ruso son: las familias San Lorenzo y Madonia de Palermo, Santa Paola de Catania, los hermanos Cuntera

de Aruba, la familia Morabito y otras que se relacionan más directamente con los cárteles colombianos. De todo este estado de cosas tiene conocimiento el Centro de Estudios Estratégicos y Globales de la Academia Rusa de la Ciencia, quien presentó este informe en 1993.

Como se ve, estamos ante una nueva delincuencia, ya no se trata sólo de riesgos de la seguridad individual, o del Estado, se está planteando una acción delincuente que afecta radicalmente a las relaciones básicas de la organización social. Y en este sentido no hay más remedio que definir, a la luz de la nueva realidad, cuál ha de ser el enfoque de la seguridad que se demanda. Desde esta perspectiva, el "Seminario sobre Seguridad Pública y Policía en el comienzo del siglo XXI", ha de plantearse una nueva política de la seguridad del Estado, como también de los ciudadanos, hasta llegar a definir la tarea de los policías en este nuevo marco, su formación, y el alcance de sus actuaciones en la cooperación supraestatal.

15

Socialmente la agencia más caracterizada en la producción de seguridad, es históricamente la policía, los servicios policiales, y debemos preguntarnos al llegar a este punto de nuestra reflexión: ¿Está la policía en condiciones de satisfacer las demandas de seguridad que se formulan hoy socialmente? Incluso cabe preguntarse si es este su papel y la función para la que existe. Por mucho que se incremente la moderna ampliación de las funciones policiales o nuevas áreas de atención social, puede o debe la policía intentar satisfacer las demandas de seguridad tal como se presentan por los ciudadanos, o ha de refugiarse en su ancestral papel de luchadora contra la criminalidad.

La cuestión es extremadamente interesante y sea cual sea la opción que se adopte tendrá consecuencias transcendentales. El seminario "Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI", es el intento de reflexionar sobre estas cuestiones. Supone el esfuerzo de orientar adecuadamente la utilidad social de una institución de servicio público, ante el nuevo marco social que presentan los nuevos tiempos.

No se trata sólo de promover un enfoque teórico. Ciertamente la universidad debe prestar su ámbito de reflexión y un cierto distanciamiento del problema para acertar mejor en el diagnóstico; pero no sóloamente, ya que también se espera de este seminario que surjan propuestas concretas de actuación.

No hemos de dejar de señalar aunque sea anecdótico, que no es frecuente el trabajo conjunto entre policías y profesores universitarios. Esperamos que ambas partes salgan beneficiadas del trabajo en común. No puede perpetuarse

el aislamiento universitario de los problemas cotidianos de los ciudadanos, especialmente cuando se trata de problemas llenos de vivacidad, como los que se han descrito más arriba. Tampoco la policía puede permitirse seguir en su propio reducto buscando la resolución más adecuada a los cometidos que la sociedad le encomienda.

El seminario pretende reflexionar sobre la nueva seguridad y las circunstancias que la definen, sobre aspectos semejantes a los ya mencionados, incluso sobre el hecho de que éstos sean o no reales. No se trata sólo, ni prioritariamente de afrontar el trabajo con una orientación epistemológica, sino que buscaremos la posibilidad de aplicar el trabajo de las policías al fruto o las conclusiones de estos días de seminario en común. Las organizaciones policiales, son sistemas organizativos muy complejos, de grandes dimensiones y ... muy caros por lo que todo ello nos debe animar a encontrar conclusiones válidas y adecuadas a las necesidades.

16

Cuando reflexionamos sobre la adecuación de los resultados del trabajo de las policías ha de hacerse un esfuerzo para clarificar los objetivos. No vale decir que la función de la policía es la de patrullar las calles. Patrullar es sólo una técnica adecuada ante ciertos riesgos. La función de la policía es la de producir seguridad. Tal vez deberíamos decir que es la de producir seguridad socialmente perceptible, si no fuera que, en ocasiones, la seguridad que produce se percibe solamente en el ámbito de las garantías políticas fundamentales, inherentes al sistema constitucional. Dicho más directamente, se produce seguridad para los ciudadanos, pero también se produce seguridad para el Estado. Sin duda se trata de una misma cosa, pero en los dos ámbitos señalados los objetivos son distintos, distintos los métodos de trabajo, y, en gran medida, distintas las técnicas que emplearan los profesionales.

Por ello el Seminario se organiza en torno a dos centros de interés: la seguridad de los ciudadanos y la seguridad de los estados, en cuanto organizaciones políticas sujetas al derecho.

El Director del Seminario, Manuel Correa Gamero
El Escorial, 5 al 9 de julio de 1999

APERTURA

Ricardo Martí Fluxá

Secretario de Estado de Seguridad

Querría comenzar estas palabras felicitando a la Dirección General de la Policía por la interesante iniciativa que ha tenido al organizar este Seminario en un marco académico tan acogedor y a la vez de tanto prestigio como éste, integrando así una cuestión tan esencial para todos los ciudadanos como es la seguridad en el programa de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial.

Es para mí un placer el poder aportar y compartir con ustedes una serie de reflexiones que me gustaría que sirvieran de palabras introductorias para las ponencias y debates que van a tener lugar en los próximos días.

El primer requisito que se plantea a la hora de hacer cualquier reflexión sobre la seguridad y, muy especialmente, a la hora de tratar de fijar las líneas en las que debe asentarse la seguridad en el futuro más inmediato es, sin duda, el de delimitar cuáles deben ser sus objetivos. Saber hacia dónde vamos, hacia dónde queremos ir, es una premisa ineludible para saber, a su vez, lo que queremos hacer.

En ese requisito, en esa delimitación de objetivos, es en lo que me gustaría centrar mi intervención con la esperanza de que pueda servir para trazar las líneas generales del escenario actual y futuro de la política de seguridad, un escenario que, a su vez, estoy seguro de que se verá completado en su diseño por las aportaciones del resto de personas que van a participar en este Seminario.

Indudablemente, cuando a finales del siglo XX se habla de seguridad, es absurdo pensar en ésta en términos que forman ya parte de la historia, que han quedado obsoletos y que no responden a una concepción moderna de la misma y adaptada a la realidad del presente. Así, no cabe hablar ya de la seguridad como el ejercicio de un poder coactivo del Estado ni como una política dirigida, de manera exclusiva, a reprimir, a perseguir o a castigar la delincuencia.

La seguridad, en nuestros días, es algo más. La seguridad es, en primer lugar, un derecho de todos los ciudadanos. La seguridad es, en consecuencia, un

deber para los poderes públicos. Y, en tercer lugar, la seguridad es también un bien común, un servicio público que debe formar parte del conjunto de prestaciones que las Administraciones públicas y, por extensión, los responsables políticos, han de ofrecer a la comunidad a la que sirven.

Estas afirmaciones, estos caracteres, son precisamente los que a mi juicio nos delimitan lo que deben ser los grandes objetivos de la política de seguridad del siglo XXI, que se pueden concretar en tres ideas muy precisas:

- En primer lugar, evidentemente, la seguridad debe dirigirse a la **protección de los derechos y libertades de los ciudadanos**, tal y como lo exige nuestro propio texto constitucional.

En este sentido, la seguridad no puede seguir entendiéndose en nuestros días como un concepto opuesto al de libertad sino, por el contrario, como una premisa y un elemento complementario de ésta. Una sociedad en la que sus miembros no puedan gozar, en su integridad, sin cortapisas, de sus derechos fundamentales, en que no puedan hacerlos valer y verlos respetados y protegidos por sus responsables políticos, por sus responsables judiciales y también por sus responsables policiales, no podrá ser nunca una sociedad libre.

Pero, al mismo tiempo, esos derechos fundamentales nunca podrán desarrollarse en toda su extensión si no es en una sociedad segura, en una sociedad en la que un individuo o un grupo de individuos no puedan secuestrar la libertad de los demás a través de acciones criminales, sean de la naturaleza que sean.

Por ello, como decía antes, la seguridad no es sólo persecución, represión o castigo. La seguridad es también prevención, protección y garantía y, como tal, se constituye en un requisito irrenunciable de la libertad. En ese sentido, suscribo lo que decía Benjamin Franklin al afirmar que "los que cambian su libertad por su seguridad no merecen ni libertad ni seguridad". Pero iría más allá y diría que lo mismo merecen los que sacrifican su seguridad por un mal entendido concepto de libertad.

- En segundo lugar, por extensión de lo anterior, la seguridad debe también entenderse no ya sólo como un instrumento de garantía de los derechos individuales sino también como **un instrumento de garantía del propio Estado de Derecho**.

Al margen ya de los derechos individuales de cada uno, el respeto a la Ley y la actuación de todos, poderes públicos y ciudadanos, dentro de los márgenes

que la legalidad nos marca, es el punto de partida para hacer valer en una sociedad democrática lo que han de ser sus valores fundamentales: la libertad, la tolerancia y la convivencia pacífica.

Por ello, ese sistema de valores elementales del Estado democrático y de Derecho, en lo que a la seguridad se refiere, se traduce en que, en primer lugar, los responsables de la seguridad deben actuar siempre desde el más escrupuloso respeto a la legalidad y, al mismo tiempo, desde una cultura policial orientada a la defensa del Estado de Derecho. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben ser, en consecuencia, ejemplo y a la vez baluarte del principio de legalidad que debe inspirar nuestro modelo de convivencia.

Burke decía que la ley es la seguridad del pueblo, la seguridad de cada uno de los gobernados y la seguridad de cada uno de los gobernantes. Por tanto no puede mayor seguridad para un Estado, para una sociedad, que el imperio y la defensa de la legalidad.

21

– Y el tercer gran objetivo, la tercera gran línea definidora de una seguridad moderna, es la idea de que **la seguridad debe estar al servicio del bienestar social**. Tradicionalmente, en lo que ha sido el contenido que desde la Revolución Industrial hasta nuestros días se ha dado al concepto de Estado del Bienestar o, simplemente, a la idea de bienestar social, se ha incluido dentro del mismo a cuestiones tales como la sanidad, la educación, la vivienda o las condiciones laborales. Pero yo creo que, en ese conjunto de prestaciones que los ciudadanos esperan del Estado, debe incluirse también la seguridad como elemento fundamental para alcanzar una digna calidad de vida por parte de todos los ciudadanos.

En ese sentido, la seguridad, como antes decía, no es ya sólo un poder coactivo del Estado sino un **servicio público** que éste tiene la obligación legal y moral de prestar a la comunidad. La seguridad, así entendida, no significa solamente la protección de los derechos del individuo, sino que incide y afecta directamente a la calidad de vida de éstos. Una sociedad segura es una sociedad libre. Pero es que además una sociedad segura es una sociedad en la que hay calidad de vida.

Consecuencia de ello es que en la nueva cultura de seguridad que queremos asentar y consolidar en nuestras Fuerzas y Cuerpos prime la idea de que sus miembros han de ser, por encima de todo, servidores públicos y, por tanto, tengan presente en su quehacer diario una cultura basada en la cercanía hacia aquéllos a quienes sirven, hacia aquéllos que son los beneficiarios directos de su labor, como son todos los ciudadanos.

Es este tercer gran principio, este gran objetivo de potenciar y mejorar el bienestar social a través de la seguridad, el que querría que constituyese el eje de mi intervención.

Los ciudadanos tienen el derecho a exigirnos ese servicio público de seguridad, un derecho que ya les reconocía la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como un derecho tan irrenunciable como la libertad o la propiedad. Pero además tienen el derecho a recibir un servicio de calidad, un servicio capacitado, adecuado a sus necesidades y dirigido a proporcionarle ese bienestar social por el que debe velar el Estado.

Pues bien, desde esa perspectiva, la cuestión que yo plantearía como ejercicio de reflexión es si realmente existe una **dimensión social** en la política de seguridad más allá de la mera persecución del delito, si realmente pueden hacerse cosas desde el punto de vista de la seguridad que enriquezcan a ésta con una **dimensión de solidaridad** que vaya más allá de la mera protección de derechos.

Evidentemente, puedo anticipar la respuesta y decir que estoy convencido de que sí y que, de hecho, en esa línea, con ese espíritu, se trabaja desde el Ministerio del Interior.

Para respaldar y dar contenido a esta afirmación de principio, yo diría que ese espíritu de solidaridad, esa dimensión social, está presente y se persigue a través de las tres grandes líneas de acción que inspiran hoy día la actuación del Cuerpo Nacional de Policía y que suenan como un lema, muy simple en cuanto a su formulación, pero muy denso en cuanto a su contenido. Esas tres grandes líneas son las de **aproximar, cooperar y especializar**.

No cabe duda de que un servidor público debe estar cerca de aquéllos a quienes ha de prestar el servicio. Así, los Cuerpos policiales deben formar parte de nuestro escenario cotidiano. Deben ser accesibles, deben integrarse en la vida cotidiana de nuestra sociedad, deben facilitar el contacto fácil, directo y continuo con la comunidad. A esa finalidad responde la idea de **aproximar**, de tal manera que esa cercanía no suponga una presencia intimidatoria sino una accesibilidad tranquilizadora.

No hay nada, absolutamente nada, que rompa más la tranquilidad de las personas, su cotidianidad, que una amenaza, un riesgo o un daño a su seguridad. Por ello, no hay un momento en el que las personas se sientan más vulnerables y por tanto más necesiten una respuesta rápida y eficaz que cuando eso ocurre. Y precisamente por eso enriquece nuestro bienestar social el tener la cer-

teza de que, cuando un evento de este tipo se produzca, vamos a poder obtener ayuda adecuada y eficaz en tiempo y forma.

Pero, además, la proximidad aporta otro valor añadido. Nos hace sentir seguros. En términos de bienestar social, no basta con que los índices de criminalidad sean bajos, no basta con que las grandes actuaciones en materia de seguridad sean exitosas, no basta en definitiva con lograr que una sociedad sea segura, desde un punto de vista objetivo, sino que es también necesario que esa sociedad se sienta segura. Ese sentimiento forma parte del bienestar social.

A estas aspiraciones responde un programa de gran éxito del Ministerio del Interior como es el de la Policía de Proximidad, que ha servido para integrar, para incorporar a nuestro escenario urbano, a nuestra vida diaria, a una Policía cercana, accesible, que da seguridad y que genera un sentimiento de seguridad en nuestros barrios y calles. Es ése un primer elemento que da contenido a esa dimensión social a la que he aludido.

23

El segundo gran principio de actuación es el de **cooperación**. John Stuart Mill decía que el grado de progreso de una civilización se mide por el grado en que haya progresado su capacidad de cooperación. Pues bien, si aplicamos esa máxima, yo diría que, en materia de seguridad, vivimos en un tiempo de progreso, en un tiempo de avance.

Si mirásemos al pasado, podríamos definir la seguridad como el ejercicio del poder coactivo del Estado. Pero si observamos el presente y, sobre todo, si lo que queremos es dirigirnos hacia el futuro, esa idea de acción de poder, solitaria y monopolística del Estado carece de todo sentido.

Vivimos, en primer lugar, en una sociedad supranacional en la que los límites territoriales, las fronteras tanto físicas como políticas se difuminan y en el que, además, la criminalidad —sea cual sea la manifestación de la misma en que pensemos: ya sea narcotráfico, trata de bienes o de personas, terrorismo, cualquiera en realidad— opera a un nivel organizativo que trasciende la dimensión nacional.

Pero, además, en el caso de España, vivimos en un Estado con tres niveles administrativos diferentes y en el que los tres tienen un papel que jugar en materia de seguridad, incluidos Cuerpos policiales diferenciados.

Por ello, por ambas razones, el diseño de una política de seguridad eficaz ha de pasar necesariamente por los principios de cooperación y coordinación

tanto internacional como interadministrativa. Ignorar estos principios sería tanto como conducir la seguridad hacia la ineficacia, la inoperancia y, en definitiva, el fracaso.

Por ello, como decía, vivimos tiempos de progreso en la medida en que la política de seguridad que estamos aplicando y diseñando para el futuro tiene un pilar fundamental en ese principio de colaboración, tanto al engazarla con las líneas que marcan las necesidades internacionales como con la realidad plural de nuestro país, de tal manera que esta política se vea enriquecida por la suma de esfuerzos y por la unión de todos en la búsqueda de objetivos.

Por último, en tercer lugar, el tercer verbo fundamental en ese lema de acción es el de **especializar**. Si, por un lado, queremos que la seguridad tenga una dimensión social, por otro lado hemos de tener en cuenta que las necesidades de los ciudadanos no son homogéneas en materia de seguridad. No todos esperamos lo mismo, no todos demandamos lo mismo, no todos vivimos una realidad única en cuanto a las amenazas a nuestra seguridad.

Por ello, del mismo modo que existen demandas específicas, debe existir también una capacidad de respuesta especializada. Sólo así se puede ofrecer una respuesta social que satisfaga a todos.

La creación de unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado responde a esa diversificación en la demanda. El bienestar social se ve dañado por cualquier amenaza criminal: por la violencia doméstica y por el terrorismo, por las grandes redes de crimen organizado y por la pequeña delincuencia, por la acción contra la propiedad y por las acciones contra el medio ambiente... A todo ello se ha de dar respuesta y cada respuesta exige una formación, una capacitación, una especialización, en definitiva, específica.

La especialización conduce no sólo a la eficacia sino también a la involuación, a la sensibilidad, a la prevención y también a la solidaridad en la respuesta policial y todo ello son componentes de un servicio policial de calidad, un servicio policial acorde con una sociedad compleja pero también humanizada, como todos deseamos que sea la sociedad en la que habrán de vivir nuestros hijos.

No cabe duda que el próximo siglo, los próximos años van a traer nuevos retos para la seguridad. Van a traer una criminalidad cada vez más sofisticada, unas nuevas formas de criminalidad cada vez más complejas y, en consecuencia, unas demandas de los ciudadanos cada vez más específicas y al mismo tiempo más diversificadas en este terreno.

Por ello, en conclusión, de lo que se trata es de seguir avanzando, teniendo como meta esos tres objetivos de la seguridad que mencionaba al comienzo de mi intervención y como guías en el camino esas tres líneas de actuación que he analizado. Todo ello ha de definir y conducirnos a la política de seguridad del siglo venidero.

Cervantes tenía razón al afirmar que cada hombre fabrica su destino. Cada sociedad, también. Y lo que cabe desear, en el terreno de la seguridad, es que trabajando desde la previsión seamos capaces de hacer realidad el deseo que formulaba Martin Luther King: que seamos capaces de aprender el arte de vivir juntos.

Muchas Gracias.

CONFERENCIA INAUGURAL

Rodolfo Martín Villa

Presidente de Endesa / Ex-Ministro del Interior

Sr. Secretario de Estado, Sr. Director General de la Policía, Directores del Curso, señoras, señores.

En primer lugar, quiero agradecerles que se hayan acordado de mí y me hayan ofrecido la posibilidad de intervenir en esta sesión inaugural del Curso.

Supongo que no he sido invitado en razón a mis actuales y pacíficas ocupaciones en el campo del kilovatio, sino más bien en función de las menos pacíficas, incluso diría que arriesgadas, pero también muy honrosas, lides que sostuve en los años a los que se ha referido Juan Díez Nicolás en su presentación. Estos años fueron justamente los de la Transición española, que hubiera sido imposible que discurrieran como discurrieron sin la colaboración y cooperación, en primera línea, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, de la Policía y de la Guardia Civil.

He indicado muchas veces, en intervenciones análogas a esta, que la Transición modificó totalmente el esquema de los derechos y libertades de las españolas y de los españoles. Pero que, desde el punto de vista de los servidores públicos, el ingeniero de caminos que construía carreteras antes de 1975, no modificó en demasía sus métodos de trabajo después de ese año, como tampoco lo hicieron el profesor universitario tampoco o el inspector de tributos. Sin embargo, el guardia civil, la policía y, en definitiva, el conjunto de los servidores de la seguridad, sí que tuvieron que hacer una sustancial adaptación a las nuevas condiciones de sus métodos y formas de trabajo, hasta convertirse en una parte esencial del proceso y en una de las expresiones más claras del cambio profundo que la propia Transición significaba.

Voy a hablar con orgullo, con humilde orgullo, de aquellos años en los que tuve el honor de compartir con las gentes de la seguridad una gran parte de las responsabilidades que asumí en los gobiernos de la UCD presididos por Adolfo Suárez. Esas responsabilidades supusieron un riesgo, pero también la suerte de haber servido en primera línea, los fines de un propósito político de la mayor trascendencia.

Voy a hablar, por lo tanto, con parcialidad o, mejor dicho, con honrada parcialidad, pues no es fácil ser imparcial cuando se han vivido determinados momentos y determinadas circunstancias. Y lo voy a hacer como hombre que cree en la nación española, en España, y que cree, por lo tanto, en esta articulación jurídica de la nación que es el Estado en definitiva. También, como hombre que cree en la fortaleza del Estado y no tanto en su dimensión.

He insistido muchas veces en que la obesidad de los Estados no es fuente de fortaleza, sino que es fuente de debilidad. Pero tampoco debemos perder de vista que tan débiles como las personas extraordinariamente obesas lo son también las extremadamente delgadas. Pues bien, lo mismo ocurre con el Estado, por lo que es fundamental que está bien dimensionado.

Por otra parte, del mismo modo que es imposible concebir al Estado sin sus funciones más características y esenciales: la política exterior, la defensa y la seguridad, tampoco es posible concebirlo sin sus servidores. En este sentido, se puede pensar que sería necesario for-

mar a nuestros diplomáticos de manera distinta, incluso que deberían realizar sus funciones de forma diferente a la que ha venido siendo habitual, —y, de hecho, soy testigo de que en estos últimos años así se está haciendo—, pero sería impensable que el Estado no dispusiera de una política exterior propia de la nación, servida por sus diplomáticos. Podría pensarse, también, que la formación y la forma de actuar de las gentes de la defensa, de nuestros militares de los tres ejércitos, tendría que ser distinta, pero ello no obstaría a la evidencia de que la defensa constituye una función propia del Estado, que debe ser servida por los militares.

De la misma forma, pude pensar, y de hecho lo pensé, incluso hice lo que estuvo en mi mano a lo largo de los tres años de mi mandato como ministro de la Gobernación y ministro del Interior por conseguirlo, que nuestros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado debían modificar su configuración, pero ciertamente nunca dejé ni dejaré de pensar que la seguridad de todos es una misión esencial del Estado, que debe ser servida por esos Cuerpos y fuerzas, en cuya adecuada articulación nos jugamos algo fundamental para nuestra convivencia.

Sé que abordo el tratamiento de este tema en un momento en el que la configuración jurídica de la nación sufre ciertas amenazas desde arriba y desde abajo. El Director de la Seguridad del Estado ha dicho que somos un Estado configurado en tres niveles distintos: el nacional, el autonómico y el local. Esta configuración hace que el Estado tenga que ceder competencias a estos dos últimos niveles. Además, nuestra integración en Europa hace que seamos algo bastante parecido a una comunidad autónoma europea, si se me permite utilizar esta similitud en una terminología puramente doméstica, nacional y española.

Con todo, y además de que a ese fenómeno específicamente nacional que son las autonomías y a ese otro específicamente europeo representado por las cesiones de soberanía a la Unión Europea, hay que sumar la aparición de las empresas multinacionales, en las que los centros de decisión se han trasladado fuera de los estados tradicionales, y el desprestigio del estado nación que se ha producido al hilo de la caída de los países del socialismo real, y yo sigo afirmado mi fe en el Estado nación. Especialmente, sigo afirmando mi fe en el Estado nacional español que, con sus 500 años de historia, es una de las creaciones políticas más antiguas y prestigiosas de Europa y del mundo.

Y, desde esta perspectiva, me gustaría contemplar con ustedes lo que ha sido la política y la realidad policial en tres etapas fundamentales de la reciente historia española: en primer lugar, durante la Transición, considerándola finalizada a estos efectos en las primeras elecciones del 15 de junio de 1977. En segundo lugar, durante la etapa de elaboración constitucional y, por último, en el marco de la integración en Europa.

Estas tres etapas han sido esenciales para la vida de los españoles y no podrían sin la colaboración policial. La política policial ha estado en la entraña y en la esencia de los momentos más importantes, de los problemas más relevantes y de las soluciones más trascendentes de la política española en el periodo que entre esas tres etapas integran.

Torcuato Fernández Miranda, rector de la Universidad de Oviedo, catedrático de la Universidad de Madrid y presidente de las Cortes en la Transición, que tuvo un gran protagonismo en ese periodo de la historia española, nos recordó a algunos, entonces jóvenes políticos, que la vida política española en sus dos últimos siglos, había estado afectada por cuatro grandes problemas, que los españoles apenas habíamos podido superar: la cuestión social —la lucha de clases—, la cuestión religiosa, el problema militar y la unidad del Estado —el problema autonómico, diríamos hoy—.

La verdad es que los gobernantes de la Transición, nos encontramos esos problemas tras el régimen de Franco, en distinto estado de situación y en distinto grado de dificultad para su solución o su tratamiento.

La cuestión religiosa creo que no fue un problema para nosotros. La Iglesia española se había reconciliado con la realidad, fundamentalmente a partir del Concilio Ecuménico Vaticano II. De hecho, los últimos años del régimen de Franco fueron años de problemas entre la jerarquía religiosa y la autoridad política, sin que lo fueran en cambio de división entre los españoles en función de la cuestión religiosa. Por el contrario, creo que, en esos años, la Iglesia no fue un problema sino que fue una solución. Es más, considero que su colaboración a la transición desde un régimen autoritario a las libertades que disfrutamos cubrirá páginas importantes y positivas en la historia de la Iglesia española.

En el mundo militar, en cambio, sí pudo haber algún problema menor, que las gentes de la Policía y de la Guardia Civil percibieron de forma muy cercana, fundamentalmente en relación con la legalización de los partidos, y en especial la del Partido Comunista. Pero la verdad es que, de una manera general, los ejércitos permanecieron disciplinados ante su Comandante en jefe, en un proceso de reforma que fue de la Ley a la Ley.

Seguramente, la cuestión autonómica fue, de las cuatro citadas, la que presentaba un perfil más delicado, por tratarse de un problema que, por su propia naturaleza, es de casi imposible solución. Porque, o la cuestión se resuelve a gusto de los periféricos o se resuelve a gusto de los mesetarios, y porque, en cualquiera de ambos casos, la solución que se adopte puede ser imposible de imponer a unos o a otros. Como dijo D. José Ortega en las Constituyentes de la II República refiriéndose a la cuestión catalana, que en aquel entonces era el problema más importante: "Basta con que lo conlleemos". Ni siquiera llegó a decir basta con que lo convivamos. Llevamos, desde el año 1980, con un sistema autonómico no exento de dificultades. No obstante, ni siquiera las situaciones más difíciles vividas desde entonces han provocado que el Gobierno de la Nación haya tenido que aplicar, ni pensar en aplicar alguna de las medidas institucionales que la Constitución contiene al respecto.

Creo que los gobernantes de la Transición debemos reconocer, como también lo debe hacer el pueblo español, que la lucha de clases y el problema social, que el profesor Fernández Miranda consideraba como una gran dificultad, de nuestra convivencia, se había disipado en gran medida antes de que la abordáramos. De hecho, es o cierto que la situación de lo que genéricamente se puede calificar como lo social en España en las vísperas de la Transición, lejos de constituir un problema, se había tornado claramente en los fundamentos mismos de la solución.

En España, a partir de finales de los años 50 y, fundamentalmente en la década de los 60 y comienzos de los 70, hubo una transformación social de tal calibre y de tal profundidad, que bien podría decirse que, en 1975, todo era moderno en España menos el régimen político. Realmente, todos los datos sociales: el porcentaje de la población que vivía en las ciudades, el número de los que se licenciaba en las aulas universitarias, muchos de ellas, o la gran mayoría, sin antecedentes familiares de titulación universitaria, el acceso de las mujeres a la universidad y al trabajo, el disfrute de bienes que en sí mismos revelaban unos determinados índices de riqueza, el número de médicos y otros índices sanitarios, en suma, hacían de España un país ciertamente moderno a finales de 1975, que coexistía con un régimen político autoritario, probablemente más en la apariencia que en la realidad.

Por todo ello, a mi juicio, el milagro de la transición no lo fue tanto, sobre todo si se tiene en cuenta que los españoles, seguramente sin saberlo, estaban en el deseo de no repetir los viejos problemas que dieron lugar a la Guerra Civil de 1936. En este sentido, y al menos desde mi punto de vista, la cuestión biográfica acabó por mostrarse muy importante. De hecho, el cambio en el que la Transición consistió se explica en una gran medida por el encuentro entre veteranos políticos antifranquistas, como Carrillo o Tarradellas, y jóvenes políticos reformistas del régimen anterior, como Adolfo Suárez. En un análisis más real,

más profundo y más pragmático de la realidad española, lo que desde fuera pudo verse como un milagro, se vio en España como el fruto de una evolución normal, como algo perfectamente posible.

Los procesos de la puesta en marcha de los derechos fundamentales de asociación y de reunión, la ley para la Reforma Política, expresión clara del triunfo, al menos formal, del proceso de reforma frente a la pretensión de una ruptura o las Elecciones Generales de 1977 no hubieran sido posibles, ni imaginables, sin la colaboración de la Policía y de la Guardia Civil.

Creo que los españoles nos estrenamos en el uso de las nuevas libertades, como la de reunirnos con fines políticos o la de circular por la calle manifestándonos, quizá con un cierto exceso de frecuentación pero, en general, con prudencia. Todo esto se pudo hacer también gracias a una actitud ciertamente prudente por parte de los dirigentes políticos, pero especialmente por una actitud prudente y templada de las gentes de seguridad.

Como saben ustedes, se dice que es en la política donde deben brillar las cuatro virtudes cardinales. Pues bien, yo creo que la Policía y la Guardia Civil hicieron uso para su propia fuerza de la fortaleza y de la justicia, pero que actuaron frente a los ciudadanos con dosis masivas, y muy bien administradas de prudencia y de templanza.

Además, la Policía y la Guardia Civil fueron también una expresión clarísima, definitiva, esencial en sí misma, de ese proceso de reforma. Frente a los que desde la ultraderecha trataban de instrumentalizar a los Cuerpos de Seguridad del Estado, en aquellos tiempos de terrorismo tan grave, y frente a los que, desde el otro extremo, trataban de depurarlos, los gobernantes de entonces, los reformistas, nos planteamos la conveniencia de que experimentaran un proceso de reforma. Como suele suceder, un proceso de reforma inteligentemente planteado puede llegar mucho más allá que un proceso de ruptura. En todo caso, lo que mandaba la tabla de la convivencia española, lo que mandaba la tabla del entendimiento entre los españoles de entonces, era que se produjera un proceso de reforma en general y de reforma, en particular, en relación con la Policía y con la Guardia Civil.

Yo, que tenía una larga biografía política, no había tenido, sin embargo, hasta el momento de hacerme cargo del Ministerio de la Gobernación, que luego habría de llamarse de Interior, otra relación con la dirección de los Cuerpos de Seguridad que la obtenida durante el último año y medio del régimen de Franco, a lo largo de cuyo período fui gobernador civil de Barcelona. Aquella experiencia me proporcionó una cierta cercanía a los problemas a los que me enfrentaría en 1976, cuando asumo la dirección de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado desde el Ministerio de la Gobernación, así como a las posibles soluciones.

Tenía algunas ideas. Pensaba que teníamos unos medios personales más que suficientes, por lo que nunca propuse al Consejo de Ministros la ampliación de las plantillas de los Cuerpos. Tenía idea de que la coordinación entre ellos era escasa y que carecíamos de medios materiales. Nuestras instalaciones, nuestras comunicaciones, nuestros vehículos, eran impresentables. Debíamos evitar la interferencia en las comunicaciones policiales, que había sido un deporte de estudiantes de colegio mayor durante toda nuestra etapa universitaria. Lo militar estaba presente en demasía en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Aun en la propia dirección de la política de seguridad, en lo relativo a la delimitación de los derechos de asociación y de reunión, la Policía estaba presente en exceso.

A partir del examen de esta situación, tuvimos que tomar algunas decisiones, como la de apartar a los mandos militares de la dirección de la Policía. Tradicionalmente, las Jefaturas Superiores de Madrid y Barcelona estaban en mandos militares. En muchas ocasiones la Dirección General de Seguridad lo había estado también. La Comisaría General de

Información también lo estaba. Por lo tanto, hubimos de dar a la autoridad gubernativa las funciones que ésta debía tener y devolvimos o pusimos en manos del gobernador civil de Madrid y del resto de sus colegas, por primera vez desde hacía muchos años, la autoridad sobre los Cuerpos y Fuerza de Seguridad del Estado y la administración de los derechos fundamentales.

Fueron tiempos difíciles. En algunos momentos no fueron buenas las relaciones entre la autoridad gubernativa y los cuerpos policiales. Sin embargo éstos comprendieron, aunque pasado algún tiempo, cuáles eran de verdad nuestras intenciones. Comprendieron que la reforma venía demandada no sólo porque estaban cambiando las formas del Estado autoritario al Estado democrático, sino porque cambiaban las funciones de unas personas que habiendo sido hasta entonces el brazo armado del Estado, pasaban a convertirse, a veces también como brazo armado, en protectores del ejercicio de los derechos y de las libertades de los ciudadanos.

Vimos también en aquel entonces una falta de conexión casi total entre el aparato policial y el aparato judicial. Muchas veces recuerdo las noches difíciles del mes de enero de 1978, mientras Oriol y Villaescusa permanecían secuestrados. Como he dicho en innumerables ocasiones, aquellos fueron los únicos momentos en que vi de verdad amenazado el proceso de transición a la democracia. Yo recibía a los funcionarios policiales que estaban tras la pista de los responsables de los secuestros y que me explicaban cómo iban las investigaciones. Y, al final, cuando me quedaba solo, me hacía esta consideración: ¿Cómo hacer para que estos señores le cuenten lo mismo al juez que se va a encargar del proceso o al fiscal que va a intervenir en el proceso?

Con todo, y aun teniendo en cuenta las dificultades políticas implícitas en la tensión entre reforma y ruptura, especialmente presentes para los hombres de la Policía y la Guardia Civil, aun sabiendo que la empresa de la seguridad, que dicho sea de paso, siempre he visto unida a la de la justicia, distaba mucho de ser una empresa bien organizada, tratamos de resolver algunas cuestiones legales de importancia con la Ley de la Policía. Considero que esta Ley, aunque fuera preconstitucional, era ya en sus fundamentos absolutamente constitucional. De hecho creo que hubiera resistido cualquier análisis del Tribunal Constitucional por exigente que fuera.

Al final, la sociedad española debe reconocer a las gentes de la seguridad de aquellos años y a los gobiernos de entonces que, pocos meses después de la muerte de Franco y por primera vez en doscientos años de la historia de España, no hubiera un solo detenido en las cárceles por razones políticas, como tampoco había un solo español fuera de España por esas razones. Esto se debe, aunque no digo sólo, pero sí en buena medida, a la actuación impecable de nuestros policías y de nuestros guardias civiles y también a una buena dirección política de estos Cuerpos, ambas desde el punto de vista profesional.

Hemos hablado de la Policía y de la Guardia Civil en la Transición y de la misma forma concebimos su presencia en la etapa de la Constitución Española.

En uno de sus artículos, se define a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado no como limitadores, sino como garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Son tratados de una forma muy especial. Tanto es así, que me parece que son los únicos servidores públicos, con independencia de magistrados, jueces y fiscales, para cuya actuación la Constitución exige que sea regulada por una Ley Orgánica. Y dado que trabajan para un asunto tan esencial como la libertad y la seguridad de los españoles, que constituyen derechos fundamentales, tienen un estatuto orgánico que no tienen otros servidores públicos como los catedráticos de universidad, los diplomáticos, o los inspectores financieros.

De otra parte, la Constitución declara que la seguridad está entre las funciones esenciales del Estado. Bien es verdad que esta declaración se establece sin perjuicio de la existencia de policías de Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo estipulado en los estatutos de autonomía y en el marco de una Ley propia. Además, sobre las relaciones entre la policía y la justicia, la Constitución declara que la policía judicial actuará en dependencia de magistrados, jueces, tribunales y Ministerio Fiscal, para la averiguación de los delitos, la captura del delincuente y la salvaguarda de los derechos. Estas son las declaraciones que la Constitución Española hace en relación con la seguridad y con sus gentes.

Sin embargo, debo decir que el desarrollo de estas previsiones constitucionales ya no me tocó a mí. Hace ahora 20 años, concretamente, en abril de 1979, se produjo mi cese. En ese momento se constituye el primer gobierno constitucional, el tercero presidido por Adolfo Suárez, con lo que la regulación de todas estas cuestiones corresponderá a los distintos gobiernos de la UCD hasta el año 1982. Pero la verdad es que hasta el año 1986, en el que tiene lugar nuestra entrada en la Comunidad Europea, no se produce una Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Esta sería o será la tercera etapa de mis consideraciones.

Hemos de reconocer que, como en tantas cosas del proceso autonómico, el tiempo lógico, el tiempo jurídico, es vencido por el político, por una cierta interpretación del tiempo histórico. Quiero decir con esto que, en lo que hace referencia a las policías autonómicas, los estatutos tendrían que haberse desarrollado en el marco de esta Ley, a la que hace referencia el artículo correspondiente de la Constitución. Sin embargo, las cosas se produjeron al revés. El tiempo político le ganó la partida al jurídico y los estatutos, fundamentalmente el estatuto vasco, fueron las que marcaron ya unas ciertas competencias para las policías de las Comunidades Autónomas. Así, ha sido la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado la que se ha tenido que amoldar, en cierto modo, a los estatutos ya vigentes y no al revés, como las previsiones constitucionales señalaban.

En todo caso, sigue apareciendo la necesidad de configurar esa empresa de la seguridad, cercana, formando parte de la empresa de la justicia en varios órdenes. Pues en definitiva ¿qué papel desempeña la Policía aquí y en el resto del mundo?

A mi juicio, son el brazo, uniformado a veces, de la administración de la que dependen para llevar a efecto sus mandatos. Se encargan también, por otro lado, de la dirección de unas determinadas competencias que afectan a la seguridad, y que a nivel nacional deben ser realizadas por los cuerpos nacionales. Es el caso de la entrada y salida de los españoles del territorio nacional, del derecho de asilo, del carnet de identidad, etc. Aseguran, además, algo muy importante, como es lo que podríamos llamar la pequeña seguridad, de la que se encarga formalmente la policía uniformada. Es decir, se encargan de que podamos disfrutar de ese pequeño gran bien que es circular con normalidad por la calle. Mantienen, también, unos mecanismos de información de carácter preventivo, previos a su actuación como policía judicial, y, sobre todo, actúan como policía judicial.

En cuanto a lo que el Secretario de Estado ha llamado la gran empresa, refiriéndose a la policía de proximidad, yo siempre he considerado que ésta, denominada en su momento policía de barrio, debería estar fundamentalmente en manos de las administraciones más próximas. Ojalá las corporaciones locales, sobre todo las grandes corporaciones, pudieran hacerse con la competencia de ese servicio tan próximo, tan cercano y tan esencial. Eso no quiere decir que los Cuerpos del Estado no tengan que tener sus propios servicios uniformados para los grandes acontecimientos, para estados que, no siendo necesariamente de excepción, exceden sobradamente de la normalidad cotidiana. Si mañana sucediera un pro-

blema importante en cualquier provincia, creo que los Cuerpos de Seguridad del Estado deberían ser quienes acudieran allí para garantizar la seguridad.

En cuanto a los mecanismos de información de carácter preventivo y a la actuación como policía judicial, considero que deberían estar siempre en manos de aquellas policías que están en relación con los tribunales.

Mi posición, aunque ya imposible de realizar, es que si uno y nacional es el poder judicial, una y nacional debería de ser la policía judicial. Pero, como he dicho antes, aunque el tiempo lógico, el tiempo jurídico, haya perdido la batalla frente al tiempo político, sí que al menos debiera de establecerse una cierta coordinación, una cierta graduación que interrelacionara la envergadura de los delitos, la jerarquía de los tribunales y la estructura de la policía judicial. Si, por una parte, es posible decir que estos son los delitos de los que entienden los juzgados de primera instancia o instrucción en la terminología anterior, estos son los delitos de los que entienden las audiencias provinciales, estos son los delitos de los que entienden los tribunales superiores de justicia de cada una de las Comunidades Autónomas y estos son los delitos de carácter nacional; debería haber una correspondencia entre esos delitos, la policía judicial, a sus distintos niveles y el órgano enjuiciador desde el poder judicial. Sin embargo, en la situación actual, policía judicial es casi todo, es decir, y dicho sea con todos los respetos, desde el hombre de ICONA que vigila los ríos y que cuida de las vedas y de los tiempos de caza y de pesca, a los componentes de la policía científica que están interviniendo en los grandes delitos de carácter, incluso supranacional.

Yo creo que tiene que haber una correspondencia entre la policía judicial y cada uno de los órganos judiciales que intervienen. Cada uno debe tener su propia policía judicial y ahí, en esa correspondencia, podría ordenarse de alguna manera un tema que a mi juicio y por lo que veo y leo, dista, no digo si mucho, pero dista de estar ordenado.

En este sentido, hay a mi juicio hay una figura muy importante en el ordenamiento jurídico español, aunque no bien definida en la Constitución. Se trata de la figura del ministerio fiscal y la del propio Fiscal General del Estado. Los Gobiernos han defendido una cierta idea de dependencia gubernamental, la cual es clara, al menos cuando se dice que el Fiscal General del Estado se nombra a propuesta del Gobierno. Por esta razón, el Fiscal General del Estado y el propio ministerio fiscal ya no son lo mismo que un juez y un tribunal. Se le define de forma muy ampulosa, muy larga y de difícil entendimiento, aunque siempre he considerado que, en el espíritu de la Constitución no estaba una concepción estrictamente judicial de ese cargo. Sin embargo, se adopta esa solución y, entonces, el ministerio fiscal es, de alguna manera, el juez instructor, y es la diferencia entre el juez instructor y el juez enjuiciador.

El ministerio fiscal es un órgano que en muchos aspectos depende del Gobierno, bien es verdad que tamizado, porque es un órgano que interviene cerca de los jueces y de los tribunales. Y, por ello, su dependencia no es la misma que tienen los ingenieros de caminos de la Confederación Hidrográfica del Duero respecto al Ministerio de Fomento, pero tampoco tiene que configurarse como un nuevo poder judicial por actuar en el marco de la ley. En este aspecto, sí son iguales que los ingenieros de caminos de dicha Confederación, que tienen que actuar en el marco de la Ley de Aguas.

Después de algunos sucesos, fundamentalmente los relacionados en su día con Laos, soy consciente de que quedan pocos partidarios del Ministerio de Justicia e Interior. Sin embargo, yo insisto en manifestarme empeñadamente partidario. En estas cuestiones como en muchas otras, comprendo que nos debemos a la raíz latina de lo que somos y por lo tanto de nuestra propia Administración. Pero, ciertamente, considero que las soluciones anglosajonas son, desde el punto de vista pragmático, bastante mejores y bastante más

positivas. En ese sistema, como bien sabe el Director de la Seguridad del Estado, porque vivió en Estados Unidos de Norteamérica algunos años, el ministro de justicia es el fiscal y de ahí depende la policía a nivel federal.

El viejo ministerio de Justicia, no sólo el del régimen de Franco, sino el viejo Ministerio de Justicia español que tenía a su cargo la administración de la justicia en su conjunto, ha sido liberado de enormes competencias cuando éstas han sido asumidas por el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano de gobierno del poder judicial, no de los jueces. Por tanto, hay que reconocer que es hoy un ministerio con menor contenido que antes.

El propio Ministerio de Interior no es el viejo Ministerio de la Gobernación, con competencias en sanidad, en correos y en administración local. Creo, no obstante, que habría que pensar otra vez cómo mejorar la eficacia al servicio de la seguridad y al servicio de los derechos y libertades de los españoles. En esto, como en algunas otras cosas, son mejores las formas sajonas. También nosotros coexistimos, no ya con distintos Cuerpos de Seguridad a distintos niveles territoriales, sino que, en el nivel nacional vivimos y convivimos con dos Cuerpos de Policía, la Guardia Civil y la Policía. Esto es muy respetable, forma parte de nuestra tradición, y con eso hay que trabajar y ahí es donde se debe establecer una gran coordinación.

A pesar de todo, la verdad es que veo con envidia una organización territorial de la Policía que en cada territorio tiene una sola policía competente, y que para cada tipo de delito y en relación con cada instancia de la administración de justicia tiene una sola policía judicial. Aquí, ni en cada centímetro cuadrado del territorio español tenemos una sola policía, ni en relación con los delitos tenemos una policía judicial que sea competente en relación con el órgano judicial competente. Ello provoca los problemas que todos los días vemos. Y, desde luego, creo que estos problemas obligan a nuestras autoridades, y fundamentalmente a que los responsables del Ministerio del Interior, tengan que morderse la lengua muchas veces, haciendo uso de la fortaleza y la justicia para, para conseguir grandes dosis de prudencia y de templanza.

En cuanto a nuestra integración en Europa, debo decir que la he visto y, en cierto modo, la veo más desde el lado económico. Como diría un "progre": la Europa de los mercados más que la Europa de los ciudadanos. He sido diputado de la oposición desde el 89 y, en su ejercicio, me daba cuenta de que la mayor parte de las leyes, sobre todo las leyes de carácter económico, no eran, en el fondo otra cosa que la acomodación a la Directiva comunitaria correspondiente. Y me preguntaba siempre quién había hecho esta Directiva. ¿La ha hecho un Parlamento de verdad? No. ¿La ha hecho un Gobierno de verdad, cuya razón de ser hubiera estado justificado en un momento fundacional en que los órganos legislativos ceden al Ejecutivo por razón de eficacia? Tampoco. Y por otro lado, me daba cuenta de que, por primera vez, estábamos presentes en el proceso de integración europea desde el principio, al menos en esta su última etapa, aunque, como nos ha sucedido siempre a los españoles, hubiéramos llegado tarde a la primera. Desde el comienzo es la Europa de las cosas, la Europa que suprime las aduanas, los aranceles, o la Europa de la moneda única. Es decir, se ha empezado un poco la casa por el tejado, cuando acaso la expresión más clara de un estado de estados, de una nación de naciones, debiera haber sido la creación a partir de las funciones esenciales de un Estado: las relaciones exteriores, la defensa o la seguridad.

Pero, en todo caso, las cosas han sido como han sido. Sin embargo, a juzgar por los últimos acontecimientos, parece que Europa se halla en proceso de creación del llamado segundo pilar. Este segundo pilar se refiere a las relaciones exteriores y a la defensa, que

son una parte esencial de la Europa de los ciudadanos. Y parece que por fin vamos a tener, en la figura del actual Secretario General de la OTAN, al ministro de defensa y de relaciones exteriores de la Unión Europea.

Espero que entiendan mi empeñamiento en lo que se refiere a la colaboración europea en materia policial y judicial, pues en este capítulo se encuentra, sin duda, el tercer gran pilar de la construcción comunitaria. Y no debo ir tan descaminado, puesto que las comisiones legislativas en España son de Justicia e Interior, y las reuniones de ministros europeos son también de Justicia e Interior. Estoy seguro que, tanto la experiencia en política exterior del Secretario de Estado, como la forma tan positiva con la que se están cuidando los contactos internacionales en la lucha contra el terrorismo en este momento, permitirán que España, y por lo tanto los policías y los guardias civiles españoles, alcancen un papel predominante en el EUROPOL. Pero esta organización tiene que tener una dirección ciertamente eficaz para la lucha contra los grandes delitos. No se puede entender que, cuando hemos suprimido las fronteras, sigan teniendo vigencia jurídica las extradiciones. No se puede entender que los grandes delitos como el terrorismo, el tráfico de drogas o el mercado de las personas, no tengan que tener un tratamiento más avanzado del que hoy tienen en la línea de una mayor integración europea.

En cada país funcionará su policía, su ministerio fiscal y su juez, pero, si de verdad queremos tener un espacio policial y judicial europeo, tendremos que imaginar, y no demasiado tarde, un código común y un procedimiento común para esos grandes delitos. Si un juez de la Audiencia Nacional de Madrid pide que venga a España determinado ciudadano, acusado de delitos de terrorismo, que reside por ejemplo en Bayona, venga a España, la tramitación debería ser similar a la que se realiza cuando solicita una colaboración de ese mismo tenor a su colega de Granada. Porque, o hay espacio policial y judicial europeo, o no lo hay. Y al menos debemos de hacer lo posible para que lo haya en esos grandes delitos.

Señor Secretario de Estado, señoras y señores, estas son mis reflexiones sobre los temas que hoy nos han convocado. Insisto que se trata de una visión parcial de alguien que sirvió en momentos difíciles. De alguien que formó parte de ese matrimonio con la Policía y la Guardia Civil española que es el Ministerio del Interior, que, como todos los matrimonios, pasó por momentos difíciles, pero que también nos permitió compartir el riesgo y la honra de vivir una etapa excepcional e irrepetible de nuestra historia.

Considero que una intervención como esta, por tener lugar en un ámbito universitario, aunque sea veraniego, tiene que tener lógicamente su dosis de crítica. Y debo decir también, para terminar, que una buena razón para que las cosas me parezcan distintas y mejores hoy que ayer, es la de que hace veinte años hubiera sido impensable la celebración de un curso sobre la Policía en un recinto universitario.

Nada más y muchas gracias.

Primer Panel

NUEVAS DEMANDAS DE SEGURIDAD

Conferencias

POLICÍA COMUNITARIA Y MEDIACIÓN

Denis Szabo

Universidad de Montreal

Policía comunitaria, "problem solving policing",
mediación: nuevas soluciones para un antiguo problema

En el palacio comunal de la ciudad de Siena, Lorenzetti pintó un fresco frente al despacho del alcalde titulado: "El buen gobernador". El artista señala los resultados del buen gobierno: el recinto urbano asegura tranquilidad; en las calles y plazas, los hombres, las mujeres, los animales caminan sin prisas, la gente no se precipita para conversar; las jovencitas bailan al sonido del tambor, y en la parte rural de la composición, más allá de las murallas, pero protegidos por ellas, los campos están bien ordenados, las cosechas acabadas, etc.

Al final de la edad media, evoca J.M. Erbes (1990, p. 21), las ordenanzas y los textos legislativos afirman que la policía tiene como misión *"mantener el entorno en paz, asegurar el reposo de la gente y eliminar los malhechores de los campos y ciudades"*.

Fundamentalmente, la función de la policía no ha cambiado mucho. Sin embargo, el contexto demográfico, sociocultural y político son muy distintos. En primer lugar hay que poner de manifiesto el contexto demográfico: la dimensión de las aglomeraciones ha crecido. Todos estos cambios exigen una readaptación regular de las instituciones que rigen la sociedad, el contexto sociopolítico, la estratificación y la organización social, el orden feudal. El orden constitucional, democrático, por ejemplo, ha trastornado profundamente el orden público y político. La organización de la gestión del estado y del poder se ha transformado radicalmente. Finalmente, los progresos tecnológicos han tenido un impacto decisivo sobre el trabajo policial.

Antes de examinar más detenidamente estos puntos, una aclaración preliminar se impone: en todas nuestras reflexiones, procedemos a comparar, a evaluar medidas, o reformas similares introducidas no obstante en contextos históricos y administrativos distintos. Esta constatación limita singularmente el alcance preciso de nuestras observaciones (Ver Montjardet, pp. 21-24).

Sir Robert Peel propuso al parlamento británico en 1829, una ley sobre la seguridad pública y la policía que subrayaba el carácter preventivo. "El objetivo principal, escribió, es la prevención del crimen. La seguridad de las personas y de los bienes será mejor asegurada por la prevención que por la detección y el castigo del culpable, habiendo este cumplido ya su crimen (citado por Weitcamp y Alli, 1999). Más de cien años después, Goldstein (1979), Eck y C. (1987) insisten en el concepto preventivo añadiéndole el "problem oriented policing". En esto se distingue el antiguo enfoque del nuevo. En la tradición británica, el policía fue el único miembro de la comunidad que fue pagado a tiempo completo por cumplir los deberes que incumbían a todo ciudadano responsable de la seguridad y del bien de su comunidad.

Nacimiento de la llamada policía "comunitaria". El concepto nace de la constatación de que, desde la época de Peel, no ha habido una colaboración sistemática e institucional entre la policía y el público. Hubo incluso relaciones hostiles entre alguna parte de la ciudadanía y los servicios policiales, pudiendo llegar hasta el enfrentamiento masivo y violento. La seguridad pública se deterioraba a simple vista, los poderes públicos, los organismos

de la sociedad civil se interrogaban desde los años 80 acerca de la preocupante situación. Se constató que la relación entre los ciudadanos y sobre todo entre algunas categorías de estos y los servicios de policía se hicieron escasos llegando incluso a desaparecer, generándose una desconfianza creciente entre los representantes de la sociedad civil y la policía. La comunidad ciudadana se dividió en función de sus sentimientos hacia la policía. Algunos reclamaban una mayor represión, otros preferían medidas preventivas. Por fin la seguridad pública se volvió el objetivo político y social principal en el mundo occidental. Los contactos entre los ciudadanos y los policías se reducían a encuentros producidos tras un delito, en un contexto a la vez traumatizante y judicial.

Así, para mejorar una seguridad pública, seriamente deteriorada desde el último cuarto de siglo, con tasas de arrestos decrecientes, con errores policiales numerosos y llamativos, implicando muchas veces a minorías "visibles", miembros de comunidades étnicas que alimentaban ya fuertes resentimientos hacia la policía, hacía falta preconizar métodos de gestión de la seguridad diferentes a los antiguos. La policía tenía que entrar en todas las categorías sociales, sobre todo en las que se consideraban como marginales. La policía debía integrarse en la comunidad. Era necesario un enfoque global que fuese más allá de los contactos habituales entre el público y la policía dominados por la técnica: verificación de identidad, aplicación de pruebas, etc. surgidas siempre en un contexto burocrático y judicial. (Weitekamp y Alli, 1988, p. 2).

Trojanovic y Carter (1998, p. 17 y siguientes) presentan el rasgo distintivo de la policía comunitaria como una filosofía y no como una técnica policial particular. La policía se vuelve pro-activa y funciona en un marco descentralizado. Todas sus actividades se orientan hacia la reducción de la criminalidad, la supresión de las actividades molestas, la disminución del miedo al crimen. ¿Cómo lo consigue la policía? Gracias al compromiso de cada funcionario de policía, con el barrio que le fue asignado, desarrollando relaciones personales y duraderas con los miembros de la comunidad.

Estos son los principios que rigen la policía comunitaria, llamada también "policía de proximidad".

1. No hay diferencia sustantiva entre los ciudadanos y la policía en cuanto a la preservación de la seguridad pública. La policía es el público, y éste es la policía. La única diferencia es que la policía está apoyada para atender a esta finalidad a tiempo completo mientras que el público lo hace a tiempo (muy) parcial.
2. La policía comunitaria se compromete a largo plazo en asegurar la seguridad pública del barrio o de la localidad asignada. Se hace cargo de la comunidad por completo en todas sus dimensiones. Su enfoque es "comprensivo", y consecuentemente más amplio que las intervenciones policiales puntuales. Una comunicación en doble sentido se establece entre la policía por una parte y los miembros de la comunidad por otra.
3. La intervención de la policía va mucho más allá que el incidente técnico causado por una infracción o un acto criminal. Se compromete en buscar las causas de los incidentes, busca comprender el origen y el motivo del drama o del evento que fueron el origen de su intervención como policía. Apunta de tal forma, a la prevención.
4. La policía comunitaria es también descentralizada. Este hecho facilita considerablemente la comunicación a doble sentido: los unos escuchan a los otros.
5. La policía no rechaza intervenir, proponer su ayuda si es necesario, en situaciones que no impliquen actos criminales. Así aumenta su capital confianza con la comunidad y contribuye a la mejora de la calidad de vida de esta misma.

6. La policía se vuelve catalizador en el seno de la organización comunitaria y incita, incluso valora, la cooperación confiada entre ciudadanos.
7. La policía da una gran importancia a la represión/supresión de la incivilidad tal y como el vandalismo, los grafitis, los ruidos nocturnos, la circulación peligrosa o la limpieza de los espacios públicos.
8. La policía comunitaria patrulla a pie. De esta forma el agente se familiariza con sus conciudadanos y se desarrollan relaciones de confianza.
9. La policía comunitaria anima a los agentes para participar en actividades de barrio, a que se les llame como árbitro en conflictos menores, volviéndose catalizadores de actividades diversas en la comunidad, favoreciendo la vida juntos.
10. Esta inmersión del policía en la vida del barrio le facilitará singularmente la tarea para investigaciones de naturaleza criminal.

En una palabra, concluyen nuestros autores que toda la comunidad animada por el mismo espíritu, colabora al mantenimiento del orden, de la seguridad pública, de la calidad de vida, de la reducción del miedo al crimen, de la mejora de las relaciones de vecindad... El espíritu comunitario así creado y confortado constituye la mejor muralla contra actividades criminales y contra el crimen organizado.

En conclusión, la idea dominante de la policía comunitaria consiste en promover las instituciones comunitarias, para que todas colaboren con la policía para asegurar una fuerte cohesión social. Refuerza así los valores básicos de la comunidad, basados en el respeto mutuo y corresponsabilidad de intercambios, de servicios, de asistencia y de protección.

La lucha contra el crimen organizado, en contra de las diversas formas de organizaciones delictivas sigue siendo el principal objetivo de la policía profesional especializada y centralizada. Para el policía comunitario lo esencial en el trabajo se hace a escala preventiva, a través de su inserción personal en la vida de la comunidad a su cargo. En ésta mantiene la paz pública, practica la mediación entre las diversas personas o las diversas instancias comunitarias.

POLICÍA COMUNITARIA Y "PROBLEM SOLVING POLICING" (PSP): CONCEPTOS INSEPARABLES

Hemos visto que la policía comunitaria tiene unas ambiciones globales: abarca la comunidad en su totalidad geográfica, demográfica, sociocultural y sociopolítica. La policía comunitaria, tal y como la hemos presentado, solo sería un punto de vista, una dulce utopía, si no fuera acompañado de "PSP".

LA FILOSOFÍA DE LA POLICÍA COMUNITARIA Y EL "PSP"

Desde hace dos décadas la policía norteamericana examina estrategias, busca medios de diferente tipo para reducir la tasa de criminalidad que aumenta constantemente. Busca estrategias represivas y preventivas para poner fin a esta plaga nacional. Según Moorey Trojanowicz (1988), policía comunitaria y "PSP" tienen las mismas fuentes filosóficas. Caractericemos estas fuentes:

- A. Es conveniente sustituir las jerarquías geográficas y territoriales por otras basadas en las funciones.

- B. Gracias a la descentralización de los controles, el policía puede desplegar sus iniciativas sin demasiadas trabas y poder utilizar plenamente sus conocimientos prácticos.
- C. Hace falta fomentar las interacciones entre la policía y la comunidad local con el fin de que ésta coopere desinteresadamente y sin reservas con la investigación policial. Hace falta resaltar también la diferencia que existe por su parte con las estrategias policiales de PSP centralmente planificadas y dirigidas, de carácter altamente profesional y especializado. En estos casos, una vez el "Problema" está resuelto, la policía deja de intervenir. Los policías comunitarios en cambio siguen con una estrecha simbiosis con la comunidad local.

Es esta distinción entre las dos estrategias la que inspira la reflexión de Peak & Glensor (1996) que insiste sobre la estrecha relación que hay entre la policía comunitaria por una parte y la técnica del PSP, por otra.

"La policía con orientación comunitaria y el recurso al PSP emanan los dos de un concepto pro-activo del trabajo policial. Este favorece la solución de crímenes, afecta a la calidad de vida de la comunidad, favorece la asociación entre policía y comunidad, aumenta o disminuye el miedo al crimen, ayuda a construir estrategias para identificar, analizar y abordar, con un esfuerzo común, los problemas que afectan a la comunidad, a su misma raíz". (p. 95).

EL PÚBLICO Y SU ACTITUD HACIA LA POLICÍA

Planteemos ahora la actitud del público hacia la policía y su disponibilidad para una relación estrecha y confiada con el servicio de la policía. Los resultados de las encuestas sociológicas tienden a medir la actitud del público hacia la policía no dejan de ser ambiguos. (Ver Veitekamp & Alli Problem solving: views of citizens & citizens expectations, Tubigen, 1999). Más de la mitad de los ciudadanos no informa de los delitos de los que son víctimas(la encuesta se refiere a la Alemania unida. La desconfianza es aún más fuerte sobre todo en los Länder del este, de la Ex RDA). Otros estudios indican que la colaboración sigue siendo selectiva (Ver Szabo, D., Comunicación en el coloquio de Barcelona en octubre de 1998). En efecto si la composición étnica, sexual y sociocultural (incluyendo los métodos de estilos de vida "alternativos")de la policía no refleja o refleja demasiado poco la de la población en general, no hay que esperar el establecimiento relaciones eficaces y confiadas. El juicio de OJ Simpson en Los Angeles refleja, sin necesidad de análisis complejos, que las desconfianzas dividen a las comunidades e impiden por mucho tiempo toda colaboración confiada entre las dos partes.

Debemos de subrayar más de una vez que la pre-condición para una policía comunitaria consiste en la existencia de las relaciones confiadas entre miembros de una misma comunidad territorial, entre los ciudadanos de esta comunidad y los servicios de la policía. Cuando más homogénea es la comunidad socio culturalmente, más integrada es acerca de los valores constitutivos de una comunidad, más ciudadanos sienten responsabilidad y solidaridad hacia otros, y más fácil será tener contactos o entendimientos de asociaciones entre la policía y la comunidad. Cuanto más diversificada es la comunidad, incluso dividida muchas veces en sectores hostiles, geográficamente segregada, socialmente excluida, disponiendo de un nivel de renta fluctuante, el modelo de policía comunitaria tendrá menores oportunidades de éxito e incluso de posibilidad de implantación en la comunidad.

Si la PSP privilegia la lucha implacable contra los elementos criminales, y el compromiso a luchar contra el crimen, dividirá la comunidad de la cual se encarga entre las víctimas porque tienen personas que proteger- y los sectores que proveen muchas veces los contingentes de agresores. Subrayemos que en nuestra mente, está división no corresponde a una división entre ricos y pobres. Dado que el examen de la relación entre agresores y víctimas subraya el hecho de que las principales víctimas de actos criminales son... los pobres!

El concepto del trabajo policial como una guerra entre las fuerzas del bien y del mal conduce a la división y a la confrontación entre diversas clases, grupos, etc. Conduce también a la confrontación entre los diversos intermediarios, mediadores que actúan en el marco de la ley. Esta les asigna la protección de las personas y de los bienes incitando a la restauración de las relaciones de confianza, la pacificación y la cooperación entre ciudadanos en el seno de una comunidad donde estas relaciones fueron temporalmente rotas.

Abordando, más tarde, el concepto de "justicia restauradora", veremos a continuación, a través de autores ya citados tales como Weitecamp y Alli (1999), como esta antinomia entre "policía justiciaria" y "policía comunitaria" puede resolverse, sublimarse.

Un obstáculo al desarrollo de la policía comunitaria: el estatus legal del sistema de justicia criminal y el estatus legal del policía.

Conviene aquí confrontar una dificultad importante que supone la diferencia del estatus del policía en un sistema de derecho habitual basado en la costumbre y con el derecho continental. En efecto, en el sistema continental, el principio de legalidad predomina. Por el contrario, el sistema del derecho habitual basado en la costumbre, se amolda al principio de legalidad del "sine lege". Su aplicación por tanto por lo que concierne a la justicia penal, es más flexible. Esto vale para la policía pero también para el magistrado; pensemos en las prácticas para-legales del "plea-bargaining" por ejemplo.

¿De que se trata concretamente? En los países de tradición germano-romana, el poder judicial exige la obediencia estricta de las normas legales. El policía tiene la obligación de informar a sus superiores toda infracción o ilegalidad constada o llevada a su conocimiento. Esta rigidez recetada por la ley y que debe garantizar la igualdad de todos ante ésta, constituye un obstáculo considerable a todo intento de introducción de la policía comunitaria, originaria de los países donde prima el derecho consuetudinario.

Las relaciones de subordinación de la policía judicial en el magistrado, bajo la autoridad del ministerio público, complican otra vez la situación, acerca del papel de la policía, los límites de su independencia, su capacidad de tomar iniciativas sin estar cubierto oficialmente por sus superiores que asumen, al final toda la responsabilidad de la actividad de sus subordinados.

En los países pertenecientes a la cultura de la legalidad, se teme a la extensión del poder discrecional del policía; que debe estar siempre bajo control judicial. Se teme también la extensión de la red de vigilancia policial "informal" que podría tener una influencia negativa sobre el ejercicio de las libertades individuales y los derechos del hombre.

Subrayemos con fuerza que este peligro derivado de la actividad de una policía proactiva para la libertad de los ciudadanos es inversamente proporcional al grado de homogeneidad de la comunidad, de una municipalidad, de un barrio o de una región.

No obstante es un hecho incontestable que el público desee una policía fuerte, bien visible y presente en su barrio. Desea también policías "amigos del público", corteses, dispuestos a prestar servicio, incluso en pequeñas "miserias" de la vida cotidiana.

¿QUÉ DECIR DE LA MEDIACIÓN?

En las páginas anteriores, examinamos las características principales de la policía comunitaria y su corolario, la PSP. La mediación es concebida como una técnica de gestión privilegiada, dónde la policía comunitaria funciona, para resolver fuera, o al margen del sistema de justicia penal, las diferencias entre ciudadanos o grupos de ciudadanos. La policía pro-activa tiene un papel a veces catalizador, a veces iniciador, e incluso de árbitro entre las partes, que alivia considerablemente el trabajo de los tribunales sobrecargados.

UN EJEMPLO: LA POLICÍA COMUNITARIA EN CANADÁ

En la segunda parte de esta ponencia, les vamos a presentar el caso canadiense de la policía comunitaria. Se pone a modo de ejemplo bajo algunas consideraciones; hija de tradición británica, la policía canadiense actúa descentralizada en un inmenso territorio, a nivel municipal principalmente. Ella se integra en las estructuras de un estado federal. Este hecho introduce variantes de flexibilidad en prácticas policiales. El código penal es nacional; pero está administrado por provincias fuertes. En última instancia, la Carta canadiense de derechos y libertades se impone al conjunto del territorio y es siempre tenido en cuenta en la administración de la justicia incluyendo las prácticas policiales.

Para Canadá el orden público proviene de una acción interactiva entre la policía y la colectividad, afirma el documento que emana del gobierno federal (1990). Empleamos numerosos extractos a continuación.

La filosofía de la policía comunitaria se asume ampliamente en los términos expuestos en la primera parte de nuestra conferencia. "Una policía funcionando con la comunidad, compartiendo valores comunes, arreglando litigios preferentemente por la mediación y comulgando con los principios de la Carta de derechos y libertades".

Una palabra sobre el estado y la organización de la policía canadiense. En 1990, más de 55.000 policías aseguraban la seguridad pública cuyo presupuesto anual era de más de 5 mil millones de dólares canadienses. Se contaban 5 millones de infracciones criminales y cerca de 5 millones de víctimas adultas.

La policía privada constituye el modo de protección de bienes más común en Canadá. La policía la asesora y constituye la reserva general profesional en casos de crímenes graves.

Gracias a la asociación, que une desde ahora la policía local con su comunidad, gracias a la mediación que es ahora la técnica privilegiada de la resolución de conflictos, la comunidad local se hace cargo de alguna manera de su propia criminalidad. No delega al servicio de una policía burocrática lejana, muchas veces inaccesible y poco eficaz. El policía integrado en la comunidad, buscará con todos, las causas de los crímenes: con la municipalidad, con el sistema escolar, de la salud pública, de las organizaciones profesionales, de los sindicatos, de las asociaciones filantrópicas, etc. Así es como opera, muy democráticamente, el control civil de la actividad policial.

¡Nada es nuevo bajo el sol! La policía comunitaria vive un renacimiento, después de más de 150 años de latencia. Latencia porque la organización de la gendarmería, de la guardia civil, de los carabineros, de la gendarmería húngara antes de 1945, guardaban ciertas características de la policía comunitaria creada por Robert Peel. Los progresos de la tecnología han distanciado a la policía de su comunidad. La revolución cultural, trastornando valores tradicionales que aseguraban una cierta cohesión en nuestros grandes centros de

actividad cosmopolitos, cargados de conflictos étnicos, sociales, religiosos y más, ha conmovido las bases de nuestras comunidades. La burocratización de un control centralizado ha hecho el resto. La actividad policial fue medida por el número de arrestos efectuados y por la rapidez de las intervenciones. Este fue el modelo de la policía reactiva que inspiró el trabajo policial las últimas décadas: centralizado y burocratizado. Frente a su fracaso, el modelo proactivo comunitario fue implantado a partir de los años 70-80.

Las tres tablas del anexo, provenientes de la obra de uno de los mejores especialistas de la policía comunitaria canadiense, mi compañero André Normandeau (1998, pp. 20-22), presentan de una manera clara y pedagógica los cambios surgidos en el seno de la institución policial canadiense cuando se pasa de un modelo reactivo a otro proactivo. Destaquemos con el autor que tres de las siete características se ven repartidas de forma desigual entre las diversas organizaciones policiales. Para que una policía se califique como comunitaria, algunas de estas características deben estar presentes.

PROBLEMAS DEBIDOS A LA POLICÍA COMUNITARIA

No habíamos olvidado de apuntar la imagen idílica que presentan los promotores de la policía comunitaria acerca de esta. ¿Será una panacea?

Para ello, será útil dar la palabra a D. Rosenbaum (1998) partidario del modelo proactivo incluso revelando las dificultades que aparecen en su aplicación. Estamos, nos recuerda, aún en la fase de diseño más que en la de aplicación. Las preguntas son más numerosas que las respuestas, cuando abordamos la reforma práctica.

Es exacto que dos décadas de investigaciones han administrado una prueba irrefutable del fracaso del "team policing", técnicas reactivas, burocráticas y centralizadas. Hacia falta buscar algo nuevo: los electores se impacientan, la criminalidad llega a sus máximos. Se ha re-inventado pues... a Sir Robert Peel. Un movimiento de reforma generalizado se ha apoderado de los policías norteamericanos. De forma dispersa, bajo el impulso de un alcalde, de un gobernador, de un fiscal (district attorney), de magistrados, de investigadores criminologistas, de periodistas, etc: las reformas han empezado.

Algunos conceptos claves han emergido rápidamente: "comunidad" "PSP", la preeminencia de la prevención en una perspectiva global, etc. Cada uno hacia lo mejor que podía, seleccionando los métodos, comparándolos con las circunstancias locales, y la coyuntura política local. El diálogo y muchas veces el conflicto, surgían con los consejos municipales representando intereses diversos incluso mafiosos, las autoridades inquietas por el principio de legalidad y de protección de las libertades individuales, garantizadas por la constitución... sin hablar de los intereses políticos que algunas de estas iniciativas podían perjudicar.

Rápidamente, se plantea la pregunta sobre la eficacia de estas medidas. Sólo la evaluación de su impacto podía justificar, legitimar, las reformas emprendidas.

Desde que se ha empezado a preguntar al público sobre las amenazas, que concretamente afectaban su seguridad, su bienestar, su calidad de vida, no ha sido el crimen organizado, o la corrupción policial, lo que ha aparecido en primer lugar, sino que es el vandalismo, los grafitis, los ruidos y los desórdenes en los espacios públicos, los robos y los atracos, los pequeños tráficos de drogas en las afueras de las escuelas, etc. los fenómenos que se presentan a los miembros de la comunidad, como problemas de seguridad dominantes.

¿QUÉ QUIERE EL PÚBLICO?

Las encuestas de Skogan, citadas por Rosenbaum, demuestran la estrecha relación entre el deterioro de los sentimientos de seguridad y los delitos. La pequeña delincuencia, las famosas "ventanas rotas" y el resurgimiento de la gran criminalidad mafiosa, la corrupción municipal policial, todos encuentran un terreno preparado, propicio en un medio desmoralizador. Buscando huir atrincherándose en sus casas, desconfiando de todos, en particular de la policía, los ciudadanos desarrollan reflejos de auto-defensa. Se responsabilizan para asegurar su propia seguridad.

Si no se mantiene el orden a nivel vecinal, en las pequeñas comunidades, una devaluación general de la seguridad pública acaba por producirse a escala general. Y en este momento la situación se vuelve fácilmente incontrolable. Esto empieza por pequeñas cosas: un coche aparcado en segunda o tercera fila; grafitis no limpiados sobre edificios públicos o edificios de prestigio, etc. La idea de "tolerancia cero" vino de esta constatación por parte de los investigadores. La idea inspiró numerosas controversias en el ámbito de su aplicación. Por ejemplo: la reciente ejecución del inmigrado africano Diallo en Nueva York supuesto violador en serie.

Pero por encima de estos desaciertos, el público percibe y valora la disminución incluso la eliminación de la pequeña delincuencia que más afecta a su bienestar y su seguridad.

Las investigaciones traídas por Rosenbaum son unánimes: no son los arrestos espectaculares de grandes criminales tan peligrosos que afectan, por sí solos a los sentimientos de seguridad de la comunidad. Son los desórdenes en la calle, las peleas en los lugares públicos, el no respeto del descanso nocturno, que propagan miedo, suscitan la agresividad y activan en su caso, las reacciones de auto-defensa, el fenómeno peligroso de "escuadrones de la muerte", tristemente celebres, entre otros lugares, en América Latina.

Rosenbaum comparte la opinión de Goldstein, que la policía funcionando en el marco comunitario, debería tener capacidad para arreglar a su juicio, cuestiones menores de seguridad pero que resultan irritantes en la vida cotidiana de la comunidad.

Dos conceptos claves deben mantenerse: En lo que trata de la comunidad, hace falta partir de cero. Se deben suscitar mecanismos de autoregulación que regirán espontáneamente, la mayoría de las relaciones humanas: la seguridad y velar por su respeto. Ejemplo: limpieza, ruido, etc. Una organización piramidal debe resultar de ello: ancha y sólida en base, delgada y directiva en la cima. Cuanto más autoregulada y autogestionada es una comunidad, más oportunidad tiene la policía comunitaria. Debe existir una sinergia entre todas las instituciones públicas, privadas, las iglesias, etc. El policía se vuelve así como un director de orquesta, pero que tiene "el palo" en la mano!

La PSP funciona así; deben negociarse coaliciones, asociaciones, muchas veces al margen del sistema de justicia penal, pero no fuera de las leyes, a fin de combatir a la raíz misma las causas que provocan los robos, atracos, tráfico de drogas, violencias y chantajes en escuelas, etc. Los reglamentos municipales deben respetarse; la animación comunitaria sectorial, etc. debería ayudar a llegar a los objetivos. Es lo que el criminalista R Clarke llama el "social crime prevention" que completa la prevención situacional que ya ha sido probada.

Deben suscitarse grandes y pequeñas alianzas para el trabajo en común encaminado a resolver de raíz problemas que suscitan sentimientos de inseguridad de nuestras comunidades.

Finalmente, una prueba sobre el coste de una policía comunitaria. Primero, hay que abordar la formación de los policías capaces de gestionar una comunidad conservando sus

funciones propiamente policiales. Es sin lugar a dudas la más importante consecuencia de tal reforma. Se debe invertir en el hombre más que en los gadgets, las máquinas. Se trata de reorganizar el sistema comunitario integrando en él, en un lugar estratégico, el policía comunitario. El trabajo tradicional de la policía, el POP, sigue existiendo; no ocasionará más gastos que los que conlleva cada nuevo despliegue de fuerzas del orden. El único gasto adicional concernirá la investigación. No puedo extenderme en este campo. Remito simplemente a un folleto producido por el profesor Larry Sherman de la universidad de Pennsylvania, bajo los auspicios del Ministerio de Justicia Federal de los EE.UU. Se intitula "Evidence bases policing". Indica el futuro del papel indispensable y capital que la investigación criminal empírica y aplicable asumirá en la aplicación y la generalización del modelo de la policía comunitaria y el "problem oriented policing".

Realizado en Georgeville, Quebec, junio de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

Sollicitor general du Canada, Ottawa, octobre 1990.

Szabo, D.: *Intégration normative dans les sociétés post-industrielles et changements dans les rôles assignés à la police. Etapes dans la modernisations et des stratégies policières.* 1970-1995.

Barcelone, 1998. Manuscrit.

Weitecamp, E. G. M., H. J. Meier, U.: *Problem solving policing: views of citizens & citizens expectations.* Tubigen, 1998, manuscrit.

Eck, J. E., Spelman, W.: *Problem solving policing. Washington D.C Policing executif rese-arch forum*, 1987.

Goldstein, H.: *Problem oriented policing.* Philadelphia, Temple University Press, 1990.

Peak, K. G. Glensor, R. W.: *Comunity policing & problems. Strategies & tectics.* New Jersey Prentice Hall, 1996.

Trojanowicz, R.: *The philosophy & role of comunity policing.* Michigan State University Press, 1988.

J. P Brodeur (sous la direction de): *How to recognize good policing?* London, Sage, 1998, In Rosenbaum, D. P., *Changing role of the police. Assessing the current transition to comunity policing*, pp.3-30. S.P.C.U.M. *Une vision de l'avenir de la police au Canada.* Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1990.

Walgrave, L.: *Restaurative justice for juveniles.* Leuven University Press, 1998.

Umbreet, M. S.: *Victims meet offender. The impact of restaurative justice & médiation*, N.Y., Willow Press, 1994.

Monjardet, D.: *Professionnalisme et médiation de l'action policière*, In *Cahiers de sécurité*, n° 33, 1998, pp. 21-49.

P. McCold: *Restaurative justice. An annotated bibliography.* N.Y.Monsey, 1997.

Macé, E.: *La médiation: paradigmes et référenciels des politiques publiques de sécurité*, pp. 7-21, In *Cahiers de la sécurité*, Paris, 1998, n°33.

F. M. Erbes: *Avant-Propos*, in *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1990, pp. 5-9.

A. Normandeau (sous la direction de): *Un service de police de type communautaire et professionnelle.* Montréal, Méridien, Tome I-II, 1998, 1, 1998.

Annexe I. Normandeau, A.: (1998). Op. CIT Tome I, pp. 20-21-22-23.

ANEXOS

LOS "3 X 7": LOS INGREDIENTES DE LA PPC

Un cierto número de ingredientes (los "3 x 7") caracterizan este modelo de policía: los siete ingredientes ideológicos, los siete ingredientes técnicos y los siete ingredientes prácticos. Están presentes de forma concisa en las tablas 1, 2 y 3. Estos veintidós elementos son indicativos y cubren solo las principales características del modelo. Además, no coexisten todos en el tiempo de vida de un servicio de policía comunitaria. Algunos servicios privilegian tal o cual elemento según sus necesidades. No obstante, de manera general, algunos de estos ingredientes deben encontrarse en un servicio que manifiesta el deseo de ser un policía profesional de tipo comunitario.

Tabla 1: Los siete ingredientes ideológicos de la policía

1. Una eliminación de la burocracia y de algunas sujeciones administrativas que impiden la iniciativa y el dinamismo de los policías.
2. Una revisión del modelo paramilitar que pasa por una redefinición de la autoridad y de la disciplina en el seno de los servicios de policía.
3. Un espíritu de empresa privada que se caracteriza por: la afición al riesgo; el derecho a error (con ciertas condiciones); la responsabilidad personal; un incentivo al esfuerzo, a la calidad, a la innovación y a la imaginación creativa; una "perspectiva hacia el cliente" y un "servicio al consumidor" en materia de seguridad pública, y, la excelencia, la eficacia y la eficiencia... por encima de los prejuicios.
4. Una motivación profesional que se renueva por: un reclutamiento además de una formación básica continuada de alta calidad; un plan de carrera y un sistema de promoción orientado hacia un equilibrio entre la diversidad de las tareas, la especialización, la autonomía profesional y la imputación además de una escala de salarios más diferenciada.
5. Un liderazgo innovador, "visionario", con "carácter", "empresario", presente en todos los niveles de la policía.
6. Unas relaciones múltiples entre la comunidad (vía asociaciones), los cargos electos, los gestores del servicio, el sindicato policial, el servicio de policía, los servicios públicos (educación, salud, trabajo, etc.) y los otros servicios de justicia (proyectos de prevención comunitaria, seguridad privada, medio judicial y correccional).
7. Una gestión participativa que se aplica remplazando el sindicalismo de confrontación (antiguo) por un sindicalismo de concertación (más moderno), y la gestión de la autoridad jerárquica por una "gestión de concertación".

Tabla 2: Los siete ingredientes teóricos de la policía

1. La misión de la policía es fundamentalmente la de agentes de paz. El policía trabaja respetando los derechos y las libertades democráticas.
2. La policía adopta una estrategia crucial, es decir una consulta sistemática de la comunidad y de sus asociaciones.
3. La actitud y el comportamiento de la policía son definitivamente de naturaleza "pro-activa" e interactiva (policía-comunidad).

4. La policía orienta en parte sus energías hacia la resolución de los problemas ligados a la criminalidad y al desorden social. En colaboración con las asociaciones apropiadas, apunta a la resolución de algunas causas de problemas para actividades de prevención tanto como represión.
5. La policía, en cooperación con otros grandes servicios públicos y privados, contribuye en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Con sus programas comunitarios de prevención, apunta no sólo a contener y reducir la criminalidad, sino también a reducir el miedo al crimen y a aumentar el sentimiento real de seguridad de la comunidad.
6. Los policías de primera línea son más bien generalistas que especialistas, cuyo grado de responsabilidad y de autonomía es importante en el interior de una organización descentralizada y desconcentrada.
7. La obligación de rendir cuenta rigurosamente a la comunidad y a los cargos electos caracteriza un servicio de policía de calidad.

Tabla 3: Los siete ingredientes prácticos de la policía

54

1. Una multitud de proyectos de prevención comunitaria del crimen, bajo el liderazgo de la policía y de los organismos comunitarios, en colaboración muchas veces con otros servicios públicos y privados.
2. Una multiplicación de la presencia policial mediante la implantación de pequeños puestos de tipo comunitario en cada parte de la ciudad, barrio, según las dimensiones demográficas y geográficas.
3. Una visibilidad policial adicional, reforzada por patrullas de policía a pié en el barrio, en bicicleta o a caballo, dependientes de los pequeños puestos.
4. La puesta en marcha de comités consultivos de ciudadanos al lado del servicio de la policía, en la ciudad y en los barrios. Estos comités podrían volverse auténticos consejos de administración.
5. La participación activa de los cargos políticos electos en el seno del consejo local de seguridad pública.
6. Un funcionamiento adecuado de un comité de deontología policial para responder a las quejas de los ciudadanos ante algunos policías.
7. Un reclutamiento que refleja más la demografía de la ciudad (comunidades culturales, mujeres); una formación básica continuada, orientada hacia una policía profesional de tipo comunitario; unos métodos de trabajo más finos y más rigurosos (better and smarter)

LA POLICÍA COMUNITARIA DEL FUTURO

Jesús de Miguel

Catedrático y Director del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona
Vicepresidente, Ciencias Sociales de la European Cooperation
in the Field of Scientific and Technical Research

El futuro de la Policía es la Policía Comunitaria. No es un modelo concreto, sino un proceso. No tiene un meta única que deba conseguir. Es un sistema organizativo y una forma nueva de entender las relaciones policía/población que no se puede definir con exactitud. En ese sentido la Policía Comunitaria no es una diana, sino una forma de entender la realidad social. Es difícil planificar un futuro abierto, sin definir exactamente. Pero esa indefinición es un reto típico del siglo XXI, no solamente en áreas policiales sino en muchos otros aspectos de la sociedad entre ellos la propia democracia. La Policía Comunitaria va a suponer un esfuerzo importante de expertos/as y de la población. Es además parte del proceso de profundización de la democracia, por la que muchas personas trabajan. El presente artículo presenta y discute las características esenciales de ese proceso de Policía Comunitaria en el caso de España¹.

Lo primero y principal es entender las organizaciones policiales dentro del marco de referencia del proceso democrático español. Juan Díez Nicolás es un sociólogo español que ha dedicado esfuerzos especiales a analizar las fuerzas armadas y de seguridad. Su reciente libro sobre Identidad nacional y cultura de defensa (1999) es una investigación excelente, necesaria para entender el marco de referencia de la Policía Comunitaria en España². Gonzalo Jar —teniente coronel de la Guardia Civil— publica al final del siglo XX un artículo seminal sobre "El papel de la Policía en una sociedad democrática" que debe ser leído con atención para entender lo que un politicólogo e intelectual como él plantea³. A un nivel más organizativo Diego Torrente escribe un artículo también básico sobre la "Prevención del delito y futuro de la Policía"⁴. El presente ensayo parte de los planteamientos de estos tres

(1) El presente artículo agradece a —y reconoce que— Manuel Martín Fernández es la persona que en España más ha contribuido en el siglo XX a desarrollar la Policía Comunitaria. A él pues va dedicado el presente ensayo... con agradecimiento. Su libro *La profesión de policía* (Madrid: Siglo XXI y Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990) es el estudio que introduce todo el nuevo planteamiento de la Policía en España. Es lectura indispensable.

(2) Juan Díez Nicolás, *Identidad nacional y cultura de defensa* (Madrid: Editorial Síntesis, 1999), 271 pp. Díez Nicolás es catedrático de Sociología de la Universidad Complutense, y Vicepresidente de la International Sociological Association. Tiene una carrera profesional y de responsabilidades políticas considerable en que se combina bien el análisis de la realidad social y su aplicación.

(3) Gonzalo Jar, *El papel de la Policía en una sociedad democrática* (Revista Española de Investigaciones Sociológicas 85 (1999), pp. 199-220). Gonzalo Jar además de teniente coronel de la Guardia Civil, es un excelente intelectual, y profesionalmente doctor en Ciencias Políticas. Está considerado como una de las mentes más claras en el tema de las Policías españolas del futuro.

(4) Diego Torrente, *Prevención del delito y futuro de la Policía* (Revista Española de Investigaciones Sociológicas 85 (1999), pp. 85-94). Torrente es un profesor de Sociología de la Universidad de Barcelona, y Master en Criminología por la prestigiosa London School of Economics. Su libro *La sociedad policial: Poder, trabajo, y cultura en una organización local de Policía* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, 261 pp.) es el mejor estudio en España sobre el trabajo policial, considerándose ya un clásico inapreciable.

expertos, desarrollando las características esenciales de la Policía Comunitaria, en una sociedad global, tolerante, y multicultural: la sociedad del siglo XXI.

Hablar del futuro suele ser una estrategia metodológica, cuando no una trampa de leones. En la España de fin del siglo XX y principios del siglo XXI el futuro se convierte en presente. El tiempo futuro y el pasado están contenidos en el presente, como se sugiere en los cuatro cuartetos. Pero no puede entenderse la Policía —las Policías en el caso español, pues son múltiples cuerpos— sin entender la sociedad que viene. Tampoco se puede organizar la Policía como si fuera una isla desierta, como la *sociología Robinsón Crusoe* (como advertía C. Wright Mills), sin entender el resto del mundo. Es un tema de debate internacional, lleno de ideas nuevas. La hipótesis fundamental —si hay una en el presente ensayo que yo pretenda dejar clara— es que la Policía se convierte en motor del cambio social. Ya no es un aparato represor, intolerante, o perseguidor de minorías. La Policía supone, cada vez más, una estrategia de análisis de la realidad social, y de su cambio. Su nuevo rol, por descubrir en España, es el de abanderado de la Constitución democrática, protector de minorías, y defensor de la tolerancia en una sociedad multicultural y multilingual. La Policía es parte del proceso democratizador de la sociedad española; un proceso que seguramente no alcanzará nunca a pararse. Así que solamente se puede imaginar una parte de lo que es la Policía Comunitaria del futuro. Pero es una parte importante, con sus características principales que dan consistencia a lo que en el resto del mundo se entiende por *community policing*. Lo comunitario no es tanto la Policía como el trabajo policial.

VIOLENCIA E INSEGURIDAD

La sociedad democrática, como proceso, aparece discutida en las obras de Robert Dahl entre otros/as autores internacionales. Perceptivamente lo resume en su libro *La democracia*, publicado por Taurus. Se entiende que la Policía vibra, como diapasón con referencia al tema ineludible de violencia e inseguridad en la sociedad contemporánea. Se trata de una nueva cultura de la seguridad, que en España apenas si está desarrollada⁵. Un objetivo básico es medir el impacto de la violencia en la calidad de vida de la población. Es preciso comprender las diversas formas de violencia y de inseguridad. La tarea consiste en definir qué formas de violencia e inseguridad se definen como importantes por la población, y contrastarlas con las que establece la propia Policía. Algunas formas de violencia e inseguridad se ignoran. Hay que salir del discurso legal-judicial, de la ley y el orden. Muchas formas de violencia y de inseguridad no llegan a la Policía ni al sistema judicial. Se necesita investigar la realidad social de forma más innovadora para poder definir esas formas usuales pero poco tenidas en cuenta por las organizaciones policiales. La economía informal (subterránea, ilegal, mercado negro de trabajo) ha incrementado el crimen transnacional, las mafias, y tráfico de armas, de drogas, mujeres y niñas/os (incluso de órganos). Pero suele ignorar que la mayor parte de la violencia sucede en el hogar o en un entorno próximo, familiar, a las personas. Es una violencia relacionada con la familia, que no suele ser denunciada a la Policía, y sobre la que hay pocos datos. La carencia de datos concretos es uno de los problemas con los que se enfrenta la Policía del futuro.

Se sabe poco de esa violencia, que lo es de varones. Son varones contra varones, también ejercida sobre mujeres y niños/as. Resulta curioso que tanto la violencia como la

(5) No me refiero a la violencia e inseguridad dentro de la Policía. Aunque sea un tema fascinante de investigación que merece, en el caso de España, una investigación sociológica definitiva.

seguridad es "cosa de hombres". Lo que parece un signo de poder, representa en el fondo una especie de maldición. Muchos varones salen perjudicados —como víctimas o como delincuentes— de esa violencia no analizada. Se dice que la violencia moderna es como un iceberg, en que la punta que sobresale por encima del agua, que es detectada por las organizaciones policiales y judiciales, no es más que una mínima parte del total. El siglo XXI va a poner un énfasis especial en detectar esa nueva violencia más doméstica.

España está un poco fuera de esos análisis innovadores. El movimiento feminista es en España tardío e incompleto. Tampoco ha existido en nuestro país un movimiento social a favor de los niños/as, ni *children's rights*, ni *children revolution*. La bibliografía sobre violencia, mujeres, y niños/as es escasa en España. Sin embargo, las experiencias de discriminación reales son abundantes. La Policía del futuro tiene como una de las tareas la identificación y el análisis de esas diversas formas de violencia. Se trata de discriminación doméstica, a menudo homofóbica, racista, sobre desórdenes en el barrio (incluyendo agresiones al mobiliario urbano, por ejemplo). La violencia —e inseguridad— se ceba lógicamente en personas y situaciones de poco poder. Es violencia contra personas muy jóvenes (especialmente niñas/os), contra mujeres, contra viejos. También es una violencia en forma de estallidos contra las llamadas "minorías raciales" (aunque la terminología no es políticamente correcta), contra minorías políticas, y refugiados/as. Cada estallido de violencia racista sorprende, pero sigue una pauta establecida, y una frecuencia conocible. Es también violencia contra pobres, o que produce pobreza. La pobreza es cada vez más de mujeres (e hijas), como parte del conocido proceso de feminización de la pobreza.

Menos conocida, o discutida, es la violencia contra personas bajo tratamiento psiquiátrico, o personas con (supuestos) problemas de salud mental. El proceso de tolerancia, gradual pero consistente en los últimos años en España, supone una comprensión creciente sobre la situación de esas personas. Las generaciones jóvenes son las más tolerantes de la historia de España, y eso puede demostrarse con datos (con la escala F, por ejemplo). Pero sigue existiendo violencia de todo tipo sobre gais y lesbianas. En algunos países existen experiencias de educación de policías realizadas por gais o por minorías raciales, o movimientos pro-gais dentro de la propia Policía. Todavía no se ha organizado nada similar en España. En el caso español es importante la minoría histórica de los gitanos/as, ahora con menos importancia relativa debido a las inmigraciones de personas de África. Hay también casos claros de violencia contra minorías religiosas.

Las personas sin-papeles (llamados migrantes ilegales) son sistemáticamente explotados en la sociedad española. Curiosamente el incremento ostensible del racismo tiene origen, a veces, en las propias políticas del sector público. Por un lado las personas inmigrantes son necesarias económicamente, pues realizan trabajos de lumpen. La sociedad necesita de esas personas, sobre todo si no tienen papeles, y pueden ser explotadas con más facilidad. Pero el discurso oficial del Estado es que deben ser rechazados, sellando la "fortaleza Europa" a la inmigración africana. Eso produce un incremento del racismo institucional. Sin embargo, cuando se suceden los estallidos de violencia racista, normalmente sorprendentes, se acusa a la propia población "blanca" (nativa) de iniciarla, cuando la causa final suele estar en el propio Gobierno.

La violencia que va a preocupar más en el futuro, con la que debe trabajar una Policía Comunitaria, va a ser definida por la propia población. Seguramente va a ser una violencia doméstica, en el sentido de provenir de personas que se conocen bien. Hay además una preocupación especial por la violencia asociada al ocio de las personas jóvenes (especialmente varones de clase baja). Es preciso pues que la Policía Comunitaria promueva un análisis nuevo de la violencia e inseguridad. También es necesario analizar las políticas públi-

cas contra esos tipos de violencia. No se entiende fácil la violencia política diferencial: la que existe en unas regiones, ciudades, o barrios determinados y no en otros. La violencia política (ETA, movimientos violentos en el País Vasco, Cataluña) es un tema que concentra recursos, análisis, pero pocas explicaciones claras.

La Policía Comunitaria no sólo reacciona frente a la violencia e inseguridad, sino que además desarrolla un papel importante en la investigación, o mejor aún en el análisis de la realidad social relacionada con esas formas (nuevas) de violencia. Se necesita pues investigación concreta sobre las diversas formas de violencia. Eso es fácil de entender; pero un poco más complicado es estudiar las formas en que la sociedad conceptualiza esa violencia. La Policía suele medir la violencia en la calle, pero poco en casa, dentro de las empresas o en organizaciones. Tampoco se suele medir la violencia entre el personal dentro de una institución⁶. La Policía supone, equivocadamente, que la violencia e inseguridad es el resultado de la acción de personas extrañas, en el sentido de raras y en el sentido de extrañas. Pero en el siglo XXI el conocimiento de la realidad social ya no se puede limitar a estadísticas judiciales o policiales sobre el tema de inseguridad. Incluso conviene superar los datos basados en víctimas. Las personas violentas, que ejercen la violencia, son también víctimas. Mucha innovación se va a producir en las metodologías para el análisis de la realidad social. La Policía Comunitaria requiere de investigación novedosa de las relaciones sociales. Se requieren técnicas sociales imaginativas, bastante más cualitativas, y en profundidad. El objetivo es superar la criminología tradicional, con estudios menos basados en la ley y el orden, y más en la investigación interdisciplinar. Un estudio realmente importante —seguramente el primero en España con esta nueva perspectiva— es el libro titulado *Desviación y delito* de Diego Torrente⁷. El objetivo intelectual es combinar la metodología cuantitativa con la cualitativa, con datos y teorías nuevas. La Policía Comunitaria del futuro tiene además como una de sus tareas la re-definición de la llamada exclusión social.

Junto a ese avance metodológico, formas antiguas de violencia e inseguridad mutan a formas distintas. Es el caso de los gangs, bandas, y pandillas violentas en España, conectadas con los euro-gangs. En un terreno distinto está la violencia institucional a través de la TV o a través de internet. El objetivo de la Policía Comunitaria es minimizar el impacto de la violencia (e inseguridad) en la calidad de vida de las personas. Es la población la que tiene que definir, por sí misma, qué tipo de violencia sufre. No se trata de que la Policía luche solitariamente contra la violencia e inseguridad. Se trata más bien de potenciar lo que pueden hacer organizaciones e instituciones diversas: la población primero, pero además el Estado, los partidos políticos, sindicatos, ONG, Iglesias, universidades. Una sociedad violenta, y con nuevas formas de violencia menos policiales-judiciales, requiere dos cosas: una evaluación continuada de las políticas públicas, y una reorganización profunda de la Policía. No por azar aparece como objetivo la reorganización de la Policía, o el estudio de las nuevas estrategias de organización. Como se expresa gráficamente en algunos estudios extranjeros, es preciso reinventar la Policía⁸.

(6) Menos aún hay estudios sobre violencia dentro de la propia Policía. Aunque suele ser bastante usual y problemática.

(7) Diego Torrente, *Desviación y delito* (Madrid: Alianza Editorial, 1999 en prensa).

(8) Un libro fundamental es el de Wesley G. Skogan, y Susan M. Hartnett, *Community Policing: Chicago Style* (Oxford: Oxford University Press, 1997, 258 pp). Es parte de la colección sobre *Studies in Crime and Public Policy*, dirigida por Michael Tonry y Normal Morris. En la misma colección hay textos tan imprescindibles para comprender las evoluciones futuras como el de David H. Bayley *Police for the Future*.

POLICÍA COMUNITARIA

Hay un debate internacional sobre el papel de la Policía, que el sociólogo Albert J. Reiss ha resumido con precisión⁹. En España ese debate apenas ha comenzado, y la vaguedad y desdiseño de algunas interpretaciones son evidentes. El presente ensayo pretende iluminar algunas de las zonas de claroscuro de esa polémica. En el mundo entero hay numerosos experimentos de Policía Comunitaria, muchos de los cuales fracasan o son de una duración limitada. En España dentro del sector público se observa un miedo cerval a fracasar. Se prefiere no hacer nada. Alejandro Nieto en su famoso libro sobre *La organización del desgobierno* (sobre todo en su edición de *La nueva organización del desgobierno*), desarrolla la hipótesis de que el sector público español se caracteriza por desarrollar contra-organizaciones cuyo objetivo es neutralizar el cambio, la innovación. Las organizaciones públicas españolas suelen estar altamente desorganizadas (siguiendo el síndrome del "vuelva usted mañana") pero sólo se organizan para luchar contra la innovación dentro del propio sector público¹⁰. Es la idea que yo mantengo en mi estudio sobre *El mito de la sociedad organizada*¹¹.

Los cuerpos de Policía se resisten al cambio como gato panza arriba. Utilizan cualquier estrategia para no cambiar. Es necesario pues que el cambio hacia una Policía Comunitaria se lidere enérgicamente. La base del cambio es medir el impacto de la Policía en la calidad de vida de la población¹². Pero hay que tener en cuenta que mucho trabajo de la Policía Comunitaria es sobre minorías semi-legales o ilegales. Para cambiar es necesario inventar nuevas estrategias de poder, y evaluar el cambio de forma sistemática. Es imprescindible establecer un plan hacia una Policía Comunitaria. Pero eso no supone solamente un plan para la Policía, sino además para la población. Este punto fundamental es el que los semi-innovadores en España no entienden (o pretenden no entender). No sólo hay que crear formas de convencer a la Policía, y a los/las policías, sino además a la población. Eso supone sustituir (o por lo menos superar) la lucha tradicional contra la delincuencia y el desorden, que integran el modelo tradicional de "policear"¹³. La Policía Comunitaria sustituye ese modelo tradicional por formas elaboradas de prevención de la delincuencia, y por estrategias claras de solución de problemas concretos en la comunidad. Pero no es la Policía quien define exactamente los problemas, ni las prioridades, ni su solución. Es la población quien debe establecer las prioridades policiales. La Población trabaja con la población de la comunidad para identificar, y para tratar de resolver, los problemas dentro del municipio (o barrio). No importa demasiado si esos problemas se solucionan, o por lo menos no es un signo de fracaso que no se solucionen todos. El éxito está en el cambio de la organización

(9) Albert J. Reiss, Jr., *Police and Society in the Twenty-First Century* (Barcelona: Master en Estudios Policiales, noviembre de 1995), 22 pp. El MEP —Master en Estudios Policiales— es el que dirige Manuel Martín Fernández en la Universidad de Barcelona, organizado en colaboración con el Ministerio del Interior. Es el master más innovador sobre Policía Comunitaria en España, con una formación muy avanzada y democrática.

(10) Alejandro Nieto, *La nueva organización del desgobierno* (Barcelona: Ariel, 1998). Es un libro imaginativo, pero con ausencia de bibliografía internacional, y sin definir bien los orígenes reales del desgobierno.

(11) Jesús M. de Miguel, *El mito de la sociedad organizada* (Barcelona: Península, 1979). El estudio ganó el premio de ensayo del Gobierno Vasco.

(12) No suele utilizar la expresión "ciudadanos" precisamente porque muchas de las personas que sufren la violencia e inseguridad ni siquiera son ciudadanos/as del país donde viven.

(13) En español no existe el verbo "policear", que sería la traducción de *to police*, o de *policing*. Eso sugiere que no existe una acción específicamente distinta de la del control armado.

del trabajo policial. El objetivo primitivo no es reducir la delincuencia, sino cambiar la organización de los servicios.

A estas alturas, los lectores y lectoras están hace un rato pensando en que no sólo es necesario cambiar la organización de la Policía, e incluso reinventar la Policía, sino además cambiar el sistema de Gobierno. La transformación proactiva del Estado es una de las tareas fundamentales en las sociedades avanzadas durante el siglo XXI. No se tiene actualmente idea de hacia dónde va a ir ese cambio al final del siglo XXI. Pero en trabajar y diseñar ese cambio es en el que se ocupa una buena parte de la "intelligentzia" en las ciencias sociales de los países avanzados. Es parte también del proceso real de democratización de la sociedad española. El "todo por la patria" de los seguidores (actualmente los/as) del Duque de Ahumada adquiere hoy un nuevo significado: "todo con la patria". El cambio más significativo de la Policía del futuro no es ser eficiente, sino que sus prioridades, y la definición de los problemas, son realizadas por la población.

La Policía del futuro tiene que aprender a analizar la realidad social. En el fondo es como si se convirtiesen en sociólogos/as, aprendiendo a entender no solo la realidad social, sino además la forma en que las organizaciones construyen la realidad social, la reconstruyen. Hay que aprender a motivar, y a cuidar, que en el mundo del siglo XXI son dos de las tareas más difíciles. Para aprender a analizar la realidad social —incluyendo al propio cuerpo de Policía— es necesario establecer estrategias concretas y novedosas. Las etiquetas que se utilicen es casi lo de menos; lo importante son los cambios sustanciales en el trabajo policial del siglo XXI. El que eso se llame Policía Comunitaria, de aproximación, de proximidad, de barrio, de mediación, de resolución de problemas, o incluso de resolución de conflictos no es relevante. Suelen ser malas traducciones de idiomas extranjeros, sin un contenido profundo. Lo importante es dejar explícitos los criterios de una Policía Comunitaria de verdad. La experiencia enseña —sobre todo a los sociólogos/as— que muchas veces en la sociedad se cambian cosas para no cambiar nada. Esto es bastante típico de las Policías españolas.

Realmente el objetivo es reinventar la Policía, no aplicar un maquillaje a las organizaciones presentes. La Policía Comunitaria no es nunca un modelo fijo (único, concreto, universal) sino un proceso de organización y de acción. Es más camino que el destino. Incluye una serie de estrategias que conviene explicitar. La primera es que hay que cambiar los procesos de toma de decisión, y por lo tanto las estructuras de jerarquía, y el organigrama actual de las Policías. Las decisiones a partir de un sistema de Policía Comunitaria no se toman ya como antes, sino de forma más democrática, menos militarizada de ordeno-y-mando, y en colaboración constante —y paritaria— con la población. Se reduce el número de niveles jerárquicos dentro de la Policía, y los jefes aparentemente ya no mandan.

Ello lleva inmediatamente a una nueva cultura policial, de organización. Las organizaciones modernas ponen un énfasis especial en el tema de cultura organizacional. La cultura policial nueva no es diferente en unos cuantos aspectos (cambiando por ejemplo coches Z por motos), sino radicalmente nueva, diferente, sorprendentemente imaginativa. Hasta el punto de que los cambios que propone la Policía Comunitaria sorprende a los propios candidatos/as a policía. La idea es una nueva estrategia de la organización, reinventando los medios y las metas policiales. Como en otras organizaciones privadas (multinacionales muchas) se produce un proceso importante de descentralización. Las decisiones y el trabajo se realiza en los barrios, en la periferia, favoreciendo a los seres humanos (policías y población) la acción de innovar constantemente.

La comunicación constante, diaria, estrecha, entre Policía y público (población) es el eje de la reforma. No se trata de una Policía de falsa aproximación, sino un nuevo matrimonio. La comunicación debe de establecerse en ambas direcciones. La Policía Comunitaria

se orienta así a la resolución de problemas concretos, lo que también se denomina resolución de conflictos, dentro de una tendencia del Estado a ser más *policy oriented* (orientada a las políticas públicas). Pero no se trata solamente de un nuevo estilo sino de que el trabajo policial, entero, responda a las demandas de la población. La población es la que define —descentralizadamente, localmente— los problemas, las prioridades, e incluso la forma de solucionar los problemas de seguridad dentro de la comunidad. La Policía pasa por un doloroso calvario que consiste en perder autonomía y monopolio (no todas las Policías superan ese aparente trauma), a favor de la población. El objetivo es que son los propios barrios, municipios, comunidades quienes resuelven sus problemas de inseguridad, de desorden, y de delito. En eso consiste la Policía Comunitaria del siglo XXI. Gira pues en algo poco debatido (en España), y menos entendido aún, que es la nueva relación entre las Policías y la población. La Policía Comunitaria se transforma de aparato represor (ya sea legal o ilegal) en un motor del cambio social. Para ello elabora, descubre, y practica medios innovadores. Evalúa la satisfacción de la población (y los cambios que se suceden) no solamente con encuestas más o menos ingenuas, sino con asambleas y seminarios constantes con la población. Innova todo tipo de actividades, grupos de discusión, revistas, proyectos comunitarios. Este cambio cualitativo es el que la sociedad española, los cuerpos de Policía, todavía no parecen entender.

LOS CUATRO PRINCIPIOS BÁSICOS

La Policía Comunitaria es distinta en cada comunidad (barrio, municipio). Pero tiene elementos y principios comunes. Hay cuatro principios básicos que son importantes, y que se desarrollan en cualquier proyecto de Policía Comunitaria: (a) descentralización organizativa, (b) organización orientada a la resolución de problemas, (c) es la población quien define las prioridades de la Policía, y (d) la Policía ayuda a la población a resolver sus problemas, y a prevenirlos. Estos cuatro principios son necesarios, y seguramente suficientes para que un modelo de reforma policial pueda denominarse Policía Comunitaria. Si falta alguno es probable que el modelo de reforma no sea realmente eficaz.

La descentralización organizativa se realiza para facilitar la comunicación entre la Policía y la población que es la idea esencial de la Policía Comunitaria. Se trata pues de soluciones locales o problemas que son locales. La descentralización pretende además la eliminación de desigualdades, así como la reducción del número de niveles jerárquicos dentro de la Policía. Supone una simplificación y al mismo tiempo disminución de la estratificación de la organización. El objetivo final es un sistema de organización más plano (menos vertical), en donde la autoridad reside más en el grupo que en los mandos, y en donde se incorporan con facilidad las iniciativas de los/as agentes de Policía que están más en contacto con la comunidad. Esto permite (supuestamente) menos conflictos dentro de la Policía, y mejora la relación de la Policía con la comunidad (barrio o municipio).

El objetivo de la Policía Comunitaria se centra en la resolución de problemas concretos, bien definidos. Es lo que en inglés se entiende por *problem solving policing* (trabajo policial solucionando problemas). Debe ser la nueva orientación de toda la Policía, y no de unas unidades especiales. El objetivo es responder activamente a los problemas que aparecen en la comunidad, como por ejemplo drogas, violencia juvenil, o estallidos en contra de minorías (como racismo). En la acción se utiliza fundamentalmente un método sociológico, que consiste en la identificación de las causas reales de los problemas. Se reconoce que es necesaria la ayuda de otras instituciones, y que la Policía no puede solucionar por sí sola esos

problemas. A la larga supone la integración de la Policía con otras organizaciones que producen servicios, como sanidad, seguridad social, educación, trabajo social, vivienda, etc.

Es la población la que define las prioridades del trabajo policial. Es decir, las personas definen lo que es un problema y lo que no, establecen las prioridades en su comunidad, e incluso diseñan las tácticas para solucionar el problema. La nueva estructura policial organiza la definición de las necesidades de la población y las necesidades para cubrirlas. La Policía Comunitaria no es un modelo perfectamente definido, ni siquiera un conjunto de programas, sino una estrategia para solucionar problemas, cualquier tipo de problemas que se presenten en el futuro. Es un proceso lento que no deja claro hacia dónde lleva, sino que establece las formas de solucionar cualquier problema. Es además una estrategia para innovar soluciones. En España la población tiene una buena opinión de la Policía (cosa que sorprende a los/as propios policia) pero recela de las posibilidades de colaboración con agentes policiales. Las personas más pobres y las más excluidas son las que menos colaboran con la Policía. Creen que realmente la Policía no les va a ayudar. La Policía Comunitaria se embarca en una tarea que consiste en desarrollar nuevos canales para aprender sobre los problemas del barrio. No sólo acepta, sino que incluso estimula, la evaluación de la visibilidad y la calidad del trabajo de sus agentes de policía y de la organización policial.

Es la población —con la ayuda de la Policía— quien resuelve sus propios problemas de la comunidad (barrio, municipio) y los previene. Esto es un *wishful thinking*, pues en realidad trata de resolver más que resuelve, ya que muchos programas y tácticas (programas) son luego parcialmente ineficaces. La erradicación de la violencia, delincuencia, desorden, y desigualdad social son tareas difícilmente alcanzables, incluso en el siglo XXI. Hay muchos fallos en los proyectos de Policía Comunitaria (algunos estudios estiman que alrededor del 50% fracasan), y esos fallos son poco aceptados. Un problema evidente en las ciencias sociales es que los fracasos no suelen publicarse. Sin embargo, una buena Policía Comunitaria tiene que entender que no importa que los programas fallen; eso es normal. Debe ser más abierta aún: los fallos deben publicarse para poder aprender. La reducción del delito en una comunidad no es sólo responsabilidad de la Policía, y por lo tanto la Policía no es responsable de los fallos. Se necesita más formación, y programas educativos eficaces no sólo para los/as policia, sino también para la población.

La Policía Comunitaria no se produce en el vacío, o en una isla desierta. Es parte de una tendencia *comunitarista* dentro de la sociedad contemporánea. A veces esa tendencia se identifica como "tercera vía", y es un tema que genera debate. La Policía Comunitaria es un tema político, y parte del proceso democrático. En España no hay duda de que los diversos cuerpos policiales están atrasados. Hay muy pocas experiencias de Policía Comunitaria, y algunas que se atribuyen esa etiqueta realmente no lo son. Es difícil convertir de la noche a la mañana a la Guardia Civil o al Cuerpo Nacional de Policía en organizaciones de Policía Comunitaria. Pero mientras tanto la población sufre. Delinquentes y víctimas muchas veces son los mismos: varones, clase baja, marginados/as, jóvenes. En algunas ciudades de los países avanzados se observa un proceso de guetización. Hay como dos mundos o culturas que se separan físicamente, y que apenas se hablan o se conocen. Esto no había ocurrido en siglos anteriores.

La Policía española es bastante endogámica y localista. Hay muy poca investigación externa sobre la Policía. La poca investigación que hay en España pone inmediatamente en duda la organización tradicional de la Policía. No se trata pues de conceder más recursos, o de invertir en más coches/motos de Policía, ni de un reparto mayor de recursos entre todos los cuerpos policiales. La solución pasa por una reforma cualitativa profunda, por una estrategia de reinventar la Policía. La tarea inicial más importante es generar experimentos

organizativos, y publicarlos. El sector público español no está acostumbrado a experimentos organizativos, y normalmente se opone a ellos.

La reinención de la Policía se va a producir en el contexto de cambios sociales más grandes. El proceso de descentralización administrativa es profundo en España, a todos los niveles de la estructura política. En el mundo se tiende a organizaciones más pequeñas, o a empresas multinacionales pero con unidades más locales y autónomas. Sorprendentemente es el sector privado quien señala la necesidad de menores desigualdades dentro de las organizaciones, con estructuras menos jerarquizadas, con menos diferencias salariales y de poder, con horarios y tareas más flexibles, en donde se premia más la innovación. En la sociedad contemporánea se acepta ya la privatización de antiguas responsabilidades públicas, por ejemplo en servicios sociales. En todos los sectores (privado/público) se genera una orientación de las organizaciones hacia el consumidor, para cumplir los deseos y necesidades de la población. Antes la Policía era muy moderna por utilizar nuevas tecnologías (como teléfonos móviles) que la población no tenía. Actualmente es casi al revés; la Policía se ha quedado relativamente anticuada frente a los avances informativos y de comunicación popularizados entre la población.

La dificultad fundamental de la Policía Comunitaria consiste en planificar el cambio cuando no se sabe a dónde lleva ese cambio. La implantación y desarrollo de la Policía Comunitaria requiere una decisión política decidida. Esta decisión apenas se produce en el escenario español. Salvo casos aislados de algunos alcaldes de ciudades medias, la Policía Comunitaria apenas existe. El atraso respecto de otros países avanzados es considerable. A menudo los discursos van por un lado y la realidad por otra. Los discursos de los Ministros del Interior, Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Escuelas e Institutos de Policía es a menudo una copia de eslógans modernos, internacionales. Pero no se ponen en práctica. Cuando hay algún experimento de Policía Comunitaria no hay una evaluación externa (a veces ni interna casi). Se sigue poniendo énfasis en que la delincuencia baje. Es decir que se evalúa la introducción de la Policía Comunitaria con indicadores de Policía tradicional. Eso se presenta como un éxito, cuando es parte del problema.

TAREAS PARA EL FUTURO

Las políticas públicas en el área policial intentan cubrir frentes diversos. Es como un barco con varias entradas de agua en el casco. Un primer estadio —o tarea— es la de generar experimentos de Policía Comunitaria. Muchos de ellos van a fallar. Pero las experiencias deben ser evaluadas y publicadas. Hay que reconocer la considerable dificultad para realizar cambios en la Policía. Toda organización se opone al cambio, pero a una organización armada y que proviene de un modelo dictatorial le es más difícil cambiar. Los/as policías son escépticos de cambios propuestos por personal civil. Consideran que los civiles no entienden el trabajo policial, son incapaces de entender su organización cerrada y endogámica. Los/las policías son además hostiles a las evaluaciones externas (sobre todo si son realizadas por civiles)¹⁴. Los jefes de Policía suelen ser poco innovadores organizativamente; bastante trabajo tienen con controlar la organización, y sobrevivir. Su preocupación no es solo el delito en la comunidad sino la corrupción (y el delito) dentro de la propia organización que mandan.

(14) Eso es curioso pues un elemento esencial de la evaluación es precisamente que sea externa. Los/as profesionales contemporáneos deben acostumbrarse a evaluar y a ser evaluados.

La Policía Comunitaria no supone necesariamente un ahorro. Incrementa el número de tareas sensiblemente, y sigue siendo dependiente de recursos humanos. La Policía Comunitaria no soluciona pues problemas presupuestarios, ni puede esgrimirse como un ahorro. El trabajo humano se realiza más en equipo, y cada vez más por mujeres. En ese sentido se humaniza. Pero la dificultad fundamental sigue siendo lograr que la población colabore. Una tarea ineludible es organizar la población, o al menos ayudar a que las personas se organicen. Es difícil lograr que los que no tienen experiencia de colaboración con la Policía lo hagan. Las áreas o barrios con más delincuencia suelen ser las más difíciles para lograr la comunicación entre Policía y población. El voluntariado suele ser de clase media. Además en España la tradición de voluntariado es relativamente escasa. Si se acepta la definición de problemas/soluciones de la población las tareas de la Policía se expanden.

Una tarea complicada es trabajar con la opinión de la mayoría cuando es racista, anticonstitucional, o en contra de determinadas minorías. La mayoría de personas maduras se quejan del ruido creado por algunos jóvenes en su ocio de fines de semana, incluso cuando ese ruido no va asociado con violencia o inseguridad. La Policía tiene que explicar a la población, por ejemplo, la diferencia entre ocio ruidoso y violencia juvenil. El papel de la Policía Comunitaria consiste pues en ser protectora de minorías, incluso de algunos grupos, evitar linchamientos, proteger a las personas más débiles dentro del barrio o el municipio. Ese papel incluye cuando esas personas "débiles" son a su vez delincuentes potenciales. Para solucionar los problemas la Policía debe integrarse, o al menos coordinar esfuerzos, con otras agencias de la comunidad, sobre todo con servicios sociales. Pero sanidad o servicios sociales pueden no colaborar, o dejar en la estacada a la Policía en algunos de los programas nuevos diseñados en la comunidad.

Cada comunidad (barrio, municipio) supone un proceso único y diferente de Policía Comunitaria. Cada cultura tiene además diferencias peculiares que deben ser tenidas en cuenta. La Policía Comunitaria no es pues una serie de tareas en el futuro, sino una estrategia para poner en marcha un sistema de organización policial —y su funcionamiento— diferente. Todas las Policías tienen en común que suponen muchos recursos (económicos, de personal) locales. La reforma de la Policía Comunitaria debe dejar claro, pues, que no es una moda nueva. Conviene superar la idea de que la Policía es un problema, o que tiene problemas, y pasar a pensar en positivo. Se trata de definir en qué puede ayudar y colaborar la Policía para revitalizar una comunidad. Los problemas son bastante comunes en el mundo, incluso si se comparan con los de la empresa privada. Las Policías tienen mucho que aprender no solamente de otras Policías, sino incluso de empresas privadas, que ponen de moda ideas como grupos de control de calidad, horarios flexibles, *just in time*.

La Policía Comunitaria del futuro, la del siglo XXI en España, no debe de ser una organización que realice el trabajo policial tradicional y además el de policía comunitaria. Tampoco debe evaluarse a los/las policías del nuevo modelo comunitario con indicadores de éxito tradicionales. Es típico que se quiera vender un modelo de Policía más moderna señalando que baja la delincuencia. Estos indicadores suelen ser falsos o sospechosamente convincentes. No se trata de contar ya denuncias y detenidos, sino de ser mas imaginativos y crear indicadores nuevos. No es fácil. La formación es la clave para el cambio organizativo; sobre todo cuando se produce una oposición al cambio. Lo más complicado es generar cambio cuando no se sabe claramente cual es el objetivo final. Hay pues que empezar a realizar el cambio organizativo, e inmediatamente evaluarlo. El futuro de la Policía no puede basarse en unos cuantos/as agentes de policía voluntarios, sino en transformaciones globales de toda una Policía, o mejor aun de todos los cuerpos policiales.

Conviene admitir que hay problemas que superan la capacidad de la población en estrecha colaboración con la Policía. Es el caso, por ejemplo, de las drogas o de los problemas asociados al paro. No son problemas que vayan a solucionarse pronto ni bien. Las personas que sufren esos problemas (parados, camellos, drogadictos/as, gitanos/as, pobres) son las que menos están acostumbrados a colaborar con la Policía. Los nuevos experimentos de Policía Comunitaria ponen en marcha técnicas de cómo hacer reuniones y asambleas con la población. Haciendo y fallando aprenden a cómo resolver problemas que se plantean. Aprenden también a superar las prioridades no realistas. Es decir, los/as policías se convierten en expertos en colaborar con la población cara a cara. Pero para ello tienen que convencer a la población —y sobre todo convencerse a ellos/as mismos (policías)— de que pierden su autonomía profesional. Para la organización policial parece casi un suicidio colectivo. Rápidamente hay que aprender a distribuir las recompensas de una forma diferente a la tradicional.

La Policía Comunitaria es una responsabilidad tripartita: de la Administración Pública, de la Policía, y de la población. El éxito está en construir una sociedad con más calidad de vida y más segura; con menos delincuencia, menos desorden social, menos decadencia urbana. Es necesario mucha imaginación y paciencia para lograrlo. Es un proceso siempre adaptativo e innovador. La democracia también lo es. Hay ya unas cuantas experiencias de Policía Comunitaria en España¹⁵. No se trata de crear una Policía eficaz (contra la delincuencia), sino una Policía distinta. Conviene abandonar las ideas de control y crimen, e ir más a un sistema de servicios, analizador de la realidad social, con colaboración estrecha con la población, que persigue el aumento sensible de la calidad de vida de la población. Para ello el primer deber es entender la sociedad en la que se vive.

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI

Para entender la Policía Comunitaria es preciso entender, imaginar, cómo va a ser la sociedad durante el siglo XXI¹⁶. Un tema no citado hasta ahora, pero vital, es que va a existir mucha más información, y se va a compartir esa información. La información incluye un conocimiento mayor y más difundido de los experimentos policiales, la evaluación de los programas policiales, y de la capacidad de las Policías por resolver problemas cotidianos de la población. Todo ello supone que la población, los civiles, entren en las organizaciones policiales y las evalúen. El objetivo central de la democracia es que el Gobierno sea articulado y evaluado por la población; especialmente en el caso de las instituciones que hacen uso de la fuerza. Supone la evaluación de las acciones de los/as agentes de policía, y además la evaluación de la conducta de la organización (policial). Se van a crear estructuras nuevas de evaluación, que en España apenas existen. Esa evaluación debe incluir además las llamadas Policías privadas.

Un sistema descentralizado (local) permite más innovación. Pero no es necesariamente más barato. Supone más dificultades para su diseminación. Los experimentos de Policía Comunitaria en algunas Policías Locales (municipales) españolas apenas si se conocen, divulgan, escriben, o enseñan en la Universidad. La incomunicación entre cuerpos y Fuerzas de Seguridad en España es paradigmática. No sólo la sociedad sino también la Policía requiere un esfuerzo especial en I+D (Investigación y Desarrollo). Cada Policía

⁽¹⁵⁾ La más importante y seria es seguramente la de la Policía Local de Hospitalet del Llobregat (Barcelona) durante los años ochenta y noventa.

⁽¹⁶⁾ Una aproximación aparece en Jesús M. de Miguel, *Estructura y cambio social en España* (Madrid: Alianza Editorial, 1998), 681 pp.

Comunitaria debe generar unidades especializadas en I+D aplicada a la comunidad respectiva. No todas las organizaciones policiales tienen recursos suficientes para desarrollar I+D. Pero pueden colaborar con instituciones externas, como la Universidad. Eso contribuye además a una mejora de imagen, a la evaluación externa, y a favorecer las relaciones con la población.

Uno de los intentos más recientes en España es la reforma del Cuerpo Nacional de Policía, con el nuevo programa de Policía 2000, también denominado Policía de Proximidad¹⁷. En el verano de 1999 el modelo se debate en un seminario organizado en El Escorial por la Fundación de la Universidad Complutense, en el Euroforum. El seminario es dirigido por el sociólogo Juan Díez Nicolás, y se titula *Seminario de Seguridad Pública y Policía en el comienzo del siglo XXI*. La reunión se lleva a cabo realmente al final del siglo XX (5-9 de julio 1999) pero la visión de futuro es parte de ese síndrome finisecular que supone que se está ya en el siglo XXI. El Proyecto Policía 2000 parte de una experiencia previa dentro del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) que se denomina Policía de Proximidad. Supone una primera etapa del proceso de descentralización del CNP, que afortunadamente se aplica a toda la organización, de forma progresiva¹⁸.

La Policía de Proximidad supone una aproximación física a la población, transformando el trabajo policial (del CNP) en patrullas de dos y en coche a un trabajo más individual y en moto. Es un buen adelanto, pero tanto la Policía de Proximidad como el Proyecto Policía 2000 no suponen un sistema definitivo de Policía Comunitaria, aunque sí una preparación necesaria para ello. Tampoco es un programa que alcance a todo el sector público, a las Policías públicas, sino solamente al CNP, sin coordinar el modelo con la Guardia Civil, las Policías Locales, ni las Policías Autonómicas. En este sentido es un proceso limitado, pero estimable en el panorama policial español. El objetivo básico de resolución de problemas requiere en la Policía Comunitaria otro tipo de aproximación a la población, dirigida a una estrategia decidida y clara de *problem solving policing*. Supone el análisis sociológico de las causas de los problemas comunitarios (barrios, municipios), y la integración de servicios a la población. No es absolutamente necesaria la integración de los diversos cuerpos policiales, pero sí su coordinación.

Para que los actuales proyectos en marcha en España para lograr procesos de Policía Comunitaria sean exitosos se requieren al menos cuatro reformas. La **primera** es articular la participación de la población. No se trata sólo de aproximarse a la población, sino de algo mucho más elaborado: que la población participa activamente en la definición de los problemas sociales, en el trabajo policial, en la definición de prioridades policiales, así como en la evaluación de los/as agentes y de la organización policial. La idea central de la Policía Comunitaria es que es la población quien diseña el trabajo policial.

La **segunda** reforma es crear un funcionamiento de trabajo en equipo dentro de las Policías, superando el modelo tradicional de ordeno-y-mando, y de jerarquías estancas. Eso requiere un cambio de filosofía en las Policías, y un cambio drástico en los sistemas de estratificación entre agentes y mandos. El objetivo es disminuir las desigualdades de ingresos, de poder, responsabilidad, e innovación. La evaluación debe ser externa, y no realizada por los mandos. En cualquier caso quedaría pendiente el diseñar quién evalúa a los mandos. El trabajo en equipo es más innovador, supone una mayor colaboración entre todos/as,

(17) Dirección General de la Policía, *Proyecto Policía 2000* (Madrid: Dirección General de la Policía, enero 1999), dos volúmenes. El primer volumen se titula *Texto resumen* (56 pp.), y el segundo *Transparencias* (49 pp.).

(18) Empezando por seis provincias y seis tareas específicas, lo que se denomina el programa de "seis por seis".

y trata de superar las ideas de autoridad y jerarquía ya desfasadas. La innovación que se genera es muy eficaz, y ayuda a solucionar problemas.

La tercera reforma es mantener la lucha contra el delito y el desorden, pero no como el elemento central dentro de la Policía. Tampoco debe evaluarse positivamente el éxito de la Policía Comunitaria porque haga descender la tasa de delito. Primero porque ese descenso suele ser falso: o bien se falsifica a propósito, o es irrelevante. Una buena Policía Comunitaria aumenta lógicamente el diagnóstico de problemas, y por lo tanto parece que aumenta el delito y el desorden. Pero como la delincuencia sigue la *pauta iceberg*, en que el denominador (la parte oculta del iceberg) es siempre desconocida, las tasas de delito (a excepción quizás del homicidio) son relativamente falsas, o al menos no definitivas. La reforma debe olvidar —temporalmente— las tasas de delincuencia, e ir más hacia una Policía de servicio, proactiva, de ayuda a la población, de definición de problemas sociales (con la población) en la comunidad respectiva. La reforma supone no esperar a las llamadas de la población, ni a las denuncias, ni a las formas de violencia establecidas por los mecanismos de la ley (policiales y judiciales), ni a las tasas de criminalidad. Supone menos atención al tema de denuncias o a la investigación policial concretas. El objetivo de la reforma debe ser la Policía que define problemas sociales concretos dentro de la comunidad.

La cuarta reforma, y quizás la más peliaguda en España (las tres previas son ya difíciles, representando una tarea enorme para el siglo XXI), es plantear un modelo policial del sector público que sea global, es decir que abarque los cuatro cuerpos policiales fundamentales (por orden alfabético, para que nadie se sienta superior): Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policías Autonómicas, y Policías Locales o Municipales. Si un programa de Policía en el sector público parece adecuado debe ser el discutido y adoptado conjuntamente por los cuatro cuerpos principales, con la colaboración de otras instituciones relacionadas, como Interpol, Policías privadas, y el resto de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Hasta que no se logre aplicar los principios de la Policía Comunitaria de forma global, a todos los cuerpos policiales del sector público, el modelo de Policía del futuro seguirá siendo imperfecto. La reforma pasa pues por establecer puntos de encuentro entre los diversos cuerpos policiales.

Toda iniciativa progresista y tolerante debe esperar ataques desde diversos frentes¹⁹. Muchos de esos ataques sucede porque no se explica adecuadamente los avances que supone el desarrollo de la Policía Comunitaria. El futuro de la Policía es una estrategia que incluye investigar la realidad social, para cambiarla. Es un proceso que se va creando, que además no define con exactitud a dónde lleva, pero que confía en el sistema de reforma y transformación de la propia organización. La Policía del futuro se convierte así en un elemento básico de la mejora y la calidad de vida de las personas, tanto a nivel individual (incluyendo grupos minoritarios) como comunitaria (del barrio o municipio). No hay fecha fija para lograr esa Policía. La sociedad del siglo XXI va a ser fundamentalmente democrática, tolerante, y multicultural. La Policía que trabaje durante ese siglo debe asumir esas tres características nada tradicionales, y reformarse, reinventarse. Se suele admitir que la democracia se basa en tres principios: la igualdad política de la población, el autogobierno, y la aceptación de que la población es quien mejor define sus propios intereses. Se puede aplicar a la Policía Comunitaria la máxima de que el objetivo de la vida no es la búsqueda de la felicidad, sino la felicidad de la búsqueda.

(19) Véase por ejemplo *Informe de seguimiento del Proyecto Policía 2000, Resolución del XVII Comité Federal sobre el Proyecto Policía 2000*, o *La Federación Escala Ejecutiva SUP ante el PP2000* publicado en la revista *Unidad Sindical* 37 (abril 1999). La crítica corporativa de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía deja claro que no entienden las ventajas y avances de la Policía Comunitaria.

**LAS DEMANDAS DE SEGURIDAD
CAMBIOS REGISTRADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

José Luis Fernández Dopico

Ex-Director General de la Policía

INTRODUCCIÓN

He escuchado con atención las brillantes intervenciones que me han precedido en este día y creo que, como tenía que ser, dada la categoría y conocimientos empíricos de los oradores correspondientes, todas ellas han aportado al debate que vamos a iniciar puntos de vista y argumentos realmente impecables. Pero considero que mi presencia aquí se debe a que los organizadores de este curso han pretendido complementarlos con la opinión de quienes, como yo mismo, han vivido la evolución de la seguridad desde dentro, desde la propia Policía, durante la transición y en niveles de responsabilidad. Posiblemente así será más fácil ofrecerles a ustedes otros elementos de juicio que les faciliten una visión más amplia y global, una visión que, aunque subjetiva —pues nadie puede sustraerse, cuando opina, a sus propias vivencias— esté libre de esos lugares comunes que nada positivo aportan a una reflexión seria.

Por tanto, será mi opinión la que les ofrezca sobre la citada evolución de la seguridad, una opinión que respeta el principio básico en todo diálogo constructivo de que otros, aunque discrepen, también pueden tener razón.

Así, por lo que respecta a la transición, me es fácil afirmar que, además de apasionante y ejemplar, fue un período vivido de forma responsable no solo, como es notorio, por la sociedad en general y la clase política democrática, sino también, y de forma singular, por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En aquellos años vi en mi entorno un grupo de personas llenas de entusiasmo —ese estado de ánimo que, según los griegos, solo tienen los elegidos—, personas que, conscientes de que son muy pocos los que pueden hacer algo por sí solos, fueron capaces de pensar juntos y poner en común. A mi me gusta recordar, a este respecto, un momento que fue un hito básico en la historia de la nueva España en que vivimos, los Pactos de la Moncloa. Los ciudadanos contemplamos como todos los líderes de los partidos políticos democráticos y de las fuerzas sociales, en un ejemplo singular de tolerancia y altruismo, se reunieron, dialogaron y llegaron a acuerdos concretos que garantizaron la gobernabilidad del Estado.

Fueron aquellos momentos realmente comprometidos en los que la mayoría de los actores, con independencia de sus credos, buscaban lo mejor para todos. En concreto, los equipos del Ministerio del Interior, tanto políticos como profesionales, dedicaron ilusión y esfuerzo para sacar definitivamente a las Policías de sus "años oscuros" y permitir al ciudadano gozar plenamente de todas las ventajas que ese título, el de ciudadano, le da.

LA INSTITUCIÓN POLICIAL

Ciertamente los equipos políticos contaron siempre, y de forma mayoritaria, con el apoyo de los profesionales de la Seguridad del Estado —no quiero dejar pasar la ocasión de

agradecer al Sr. Martín Villa sus manifestaciones de esta mañana al respecto—, quienes, por supuesto, procedían del régimen anterior, como recalcan algunos quizás de forma peyorativa, al menos aquellos que hacen abstracción de que lo mismo ocurrió con maestros, jueces, funcionarios, militares, fiscales, catedráticos y todo el etcétera que ustedes quieran.

Por ello, cuando se recuerdan por otros comentaristas aquellos días, los de la transición, y hablan de una "Policía autoritaria heredada del franquismo" y otras frases hechas por el estilo —unas veces porque es su verdad y no han tenido oportunidad de buscar la Verdad o no han querido hacerlo; otras, porque así conviene a intereses ajenos al fondo de la cuestión; algunas, para justificar determinadas actuaciones y omisiones en disidencias y resistencias— yo suelo matizar tales opiniones generalistas:

- Primero, porque es pura demagogia, desde una perspectiva objetiva, reducir las instituciones a algunos de los que la sirven.
- Segundo, porque el marco en el que actúan las Policías en cada momento no lo crean las propias Policías, sino los poderes públicos de esos momentos, a cuya autoridad están sometidas, poderes que, en todo caso, serían los "autoritarios". Así, si bien es cierto que pudo haber Policías autoritarias e, incluso, que pueda haberlos en este momento, no lo es menos que la proporción de los mismos con respecto al total de aquellas corporaciones sería similar a la que pueda haberse dado en cualquier otra.
- Tercero, porque el carácter dominante de cualquier administración, incluyendo la policial, es su inercia, lo que, dicho de otra manera, indica que los Cuerpos de Seguridad pueden servir a los ciudadanos bajo cualquier Gobierno, ya que asumen que su misión básica es la de contribuir al mantenimiento de la paz pública, de la seguridad ciudadana, de una verdadera armonía social —conceptos, todos ellos, que definen otros en las leyes—, por lo que, con todas las excepciones que ustedes quieran, actúan mayoritariamente con criterios profesionales, no políticos.
- Yo sé que la verdad, como diría Mark Twain, es más extraña que la ficción, pero es porque la ficción está obligada a ser verosímil y la verdad, no. Pero lo cierto es que aquellos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad —integrados, no se olvide, por ciudadanos, y no precisamente de las clases más favorecidas—, eran, en general, conscientes del cambio producido y, más aún, de la necesidad de una evolución paralela a la de la propia sociedad y sus instituciones, un cambio, una evolución que, como ya he dicho, apoyaron con su propio y no suficientemente valorado esfuerzo. Todos ellos venían manifestando, ya entonces, su carácter de servicio esencial encargado de garantizar la seguridad de todos, no solo con actuaciones singulares en las que muchos de sus miembros perdieron su propia vida, sino dejando constancia de un sistema de trabajo que no fue discutido y que está en la base de todas las policías modernas: más prevención para que disminuya la necesidad de la represión.

Así, a partir de esta interrelación entre el mando político y los equipos profesionales, se dieron los pasos imprescindibles para sentar, a partir de un acontecimiento esencial, la promulgación de nuestra Constitución, las bases para un avanzado desarrollo del modelo de seguridad que la norma básica esboza, pero no pudieron culminarlo precisamente porque el momento al que me refiero obligaba a tejer y destejer para aunar voluntades. Se daban, entonces, circunstancias de tipo coyuntural, sin duda distintas a las que hoy deban superarse.

RESPUESTA A LA DEMANDA DE SEGURIDAD

No obstante, merecen destacarse los esfuerzos de aquella época y, en especial, la Ley de la Policía, cuyo modelo fue adoptado posteriormente en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de 1986, vigente en estos momentos y que constituye un referente obligado, aunque en su marco no todas las partes concernidas, directa o indirectamente, se encuentren cómodas.

Pero vayamos por partes. En aquellos días, al inicio de la transición, un nuevo sentimiento de inseguridad había aparecido entre los ciudadanos. unos, añoraban períodos anteriores en los que, según ellos, había mas tranquilidad social; otros, temían que el "cambio" pudiera degenerar en tragedia; los más confiaban en el futuro, pero intuían que no sería fácil consolidar un estado de derecho, democrático, un régimen abierto, un sistema de libertades para todos, sin que se produjeran desbordamientos antisociales.

Paralelamente, se debilitó la confianza en las Policías y éstas, por otro lado, se encontraban desorientadas, no sólo ante la modificación de determinados criterios de actuación, si no, sobre todo, porque la nueva situación hizo patente sus carencias para poder dar respuesta adecuada y proporcionada a las demandas suscitadas. Todo ello, obviamente, agravado por el fenómeno singular del terrorismo.

La situación generó, por un lado, demandas de mayor protección y, por otro, peticiones a los poderes públicos de "actuaciones más enérgicas" en defensa del Estado, de las leyes y de la propia organización social. La ciudadanía reclamaba, pues, un modelo policial, de impecable carácter democrático, orientado tanto a la prevención como a la represión.

Conscientes de esta problemática, los poderes públicos y, en concreto, los distintos equipos responsables del Ministerio del Interior, llevaron a cabo una importante tarea que, "grosso modo", puede concretarse, a partir del marco establecido en la Ley de la Policía y, sobre todo, posteriormente, de acuerdo con el espíritu de la Constitución —que entró en vigor pocos días después—, sin olvidar la Resolución del Consejo de Europa sobre la Policía y los Principios Básicos aprobados por el Gobierno en la misma línea, en reformas tendentes a conseguir esos Cuerpos de Seguridad del Estado plenamente integrados en el seno de la sociedad democrática cuyos derechos y libertades defienden.

Entre estas medidas, que pretendían configurar un sistema policial orientado hacia el futuro, quiero hacer referencia a las siguientes:

- La precitada **Ley de la Policía**, que adapta las estructuras de los cuerpos policiales a los nuevos tiempos (suprime la Subsecretaría de Orden Público y la Dirección General de Seguridad); establece el carácter civil del entonces Cuerpo de Policía Armada; delimita competencias y demarcaciones; facilita la creación de nuevos centros informáticos, de formación, planes de estudio, y establece un nuevo concepto de "seguridad ciudadana", entre otras previsiones. Fue un modelo no traumático que anunció la modernidad al sistema de seguridad español.
- La **Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**, de 1986, vigente en la actualidad, que contiene referencias concretas a las competencias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los entes municipales; crea el Consejo de Política de Seguridad, las Juntas de Seguridad autonómicas y las locales. Paralelamente, establece la unificación de dos de sus cuerpos: el Superior de Policía y el de Policía Nacional.
- Ambas disposiciones, cada una en su momento, permitieron reformar y mejorar muchas cosas —básicamente en aspectos estructurales y organizativos, con especial incidencia en materias de policía judicial y seguridad ciudadana—, a las que no

voy a referirme ahora en razón al tiempo disponible y porque, posiblemente, saldrán en el debate posterior

Muchas cosas se han hecho hasta ahora. Nadie puede negar que lo hecho es lo que pudo hacerse en cada momento, ni que la clase política y los propios cuerpos policiales derrocharon imaginación y creatividad. También es evidente que, con lo hecho, aquél sentimiento de inseguridad de partida ha dado paso a una mayor confianza de los ciudadanos en sus policías y, por ello, a una mejor relación. Y es que, realmente, lo hecho ha mejorado de forma sensible la eficacia policial frente al reto del crimen, que hoy evoluciona en España de forma semejante a la de cualquier otro país industrializado y moderno.

VIABILIDAD DEL MODELO VIGENTE

Antes de desarrollar este epígrafe, quiero dejar bien claro que el enfoque crítico que voy a hacer no supone, en modo alguno, crítica negativa o censura a los responsables de las actuaciones que he comentado, pues, como ya he dicho, estoy convencido de que todos, en cada momento, han hecho lo que creyeron que debían de hacer y pudieron hacer.

Ciertamente, el ordenamiento jurídico ha venido dotando al país en estos años, desde la transición hasta el día de hoy, de un sistema singular de seguridad que podía y debía dar respuesta a las necesidades que tenía el Estado, esbozándose, en la Ley de 1986, algunos de los mecanismos que podrían propiciar la viabilidad del sistema, un sistema que, sin embargo, en estos momentos, parece exigir una revisión, entre otras, por las siguientes circunstancias, que cito sin ánimo de ser exhaustivo, y que están produciendo una acelerada descomposición del mismo:

- La Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado contiene previsiones que no han sido desarrolladas o que parecen estar en contradicción con otras legislaciones básicas, por ejemplo en materia de Policía Judicial.
- Los órganos de coordinación tienen un deficiente funcionamiento y el más importante de ellos, el Consejo de Política de Seguridad, piedra angular del sistema, aún no se ha constituido (ha pretendido sustituirse por el denominado Consejo de Prevención de la Delincuencia, prácticamente inoperante y no precisamente por falta de capacidad de sus miembros).
- Sigue habiendo excesivos cuerpos policiales (unos 1800, incluyendo las policías locales, muchas de ellas atomizadas), lo que indica con claridad la dispersión de las políticas de seguridad. En España, como consecuencia, el sistema es caro.
- La asignación de competencias es deficiente, sobre todo en el marco autonómico, con diferencias notables entre unas y otras comunidades.
- La unificación de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional ha creado problemas que aconsejan su reconsideración. En mi opinión —obviamente subjetiva, aunque, al menos en parte, corroborada por la problemática detectada hasta el momento— no parece acertado que permanezcan unidas una policía generalista y otra especializada. Dos policías distintas, singulares, cada una con competencias específicas; uniformada una, sin uniforme la otra; susceptible de descentralización esta y necesariamente centralizada aquella, además de otras circunstancias.
- No se ha conseguido la normalización en materias de formación ni de procedimientos; la intercomunicación entre cuerpos es escasa o nula e, incluso, los recursos que la técnica —y los presupuestos— han puesto a su disposición llegan a ser incompatibles; el modelo permite y alienta discriminaciones y el sindicalismo en la

Policía Nacional, tema siempre delicado, parece exigir una concreción de los canales de relación y de las vías de participación en foros para la defensa de los intereses corporativos, evitándose, así, actuaciones generadoras de conflictos y abusos.

- En definitiva, el mapa policial hoy, además de caro, como ya he dicho, es desordenado (muchas Administraciones y, por ende, sus propios Cuerpos, quieren hacer de todo) y falto de una cierta racionalidad.

Es obvio que los legisladores no pudieron sustraerse a los condicionantes de cada momento político, por lo que sus previsiones, que permitieron reformar el aparato de seguridad, solucionando problemas coyunturales, no pudieron definir un sistema de seguridad pública con vocación de futuro, lo que constituía un objetivo básico.

Hoy hablamos de la "Policía del año 2000", un proyecto ya iniciado que a mi me ilusiona, una nueva evolución de la policía, un servicio que puede hacer realidad los sueños de muchos policías, porque configura, al fin, una policía de los ciudadanos y para los ciudadanos, que intenta hacer realidad el anhelo básico de éstos: no sólo tener una Policía eficiente, sino tenerla muy cerca.

Pero a muchos, como a mí mismo, nos gusta tender hacia lo utópico, porque si bien es cierto que la utopía, por definición lo inalcanzable, puede generar una cierta insatisfacción, no lo es menos que esta, una de las mejores cualidades del hombre, según Ortega, nos saca de la mediocridad, nos hace tender hacia las cumbres, nos señala como meta la perfección.

Por ello, en esta línea, quiero recordar —aunque sea una verdad de perogrullo—, que para que una Policía moderna como la que se necesita, a la que tienden muchas de las modificaciones realizadas hasta el momento y se esboza, en parte, en el proyecto "Policía 2000" citado, llegue a consolidarse es preciso ser conscientes de que aún estamos a medio camino; de que no se pueden dejar a medias actuaciones singulares, a modo de "remiendo"; de que se necesita un nuevo marco, un nuevo modelo, un nuevo sistema organizativo que responda a las realidades detectadas durante los trece años de existencia del actual.

Y es precisamente ese modelo policial, el modelo de seguridad del futuro, la gran tarea pendiente.

A mi juicio, la más importante de las circunstancias que han impedido alcanzar una meta deseada por la mayoría —un modelo policial consolidado y asumido plenamente—, es que no hubo —y sigo creyendo que puede haberlo— una cierta unanimidad entre los partidos políticos democráticos sobre el mismo; y esta unanimidad, alto consenso o como quiera llamársele, es fundamental para poder luchar eficientemente contra la violencia —definida por los expertos como "todo ataque ilegítimo a las libertades"—y la criminalidad que genera, y superar debates y elecciones difíciles o imposibles, como los tradicionales entre fuerza y derecho (como afirma Duguit, *"si el derecho sin la fuerza es impotente, la fuerza sin el derecho es la barbarie"*, por lo que las relaciones entre ambos es algo inherente a la democracia) o entre prevención —bien vista— y represión —mal vista—, aunque ambas son complementarias e imprescindibles en un Estado democrático, pues tanto las vacilaciones en la represión como las insuficiencias en la prevención las sufre el ciudadano.

Sólo a partir de un acuerdo de este tipo —pues es evidente que el consenso exige superar las causas del disenso—, podría ponerse fin a la aparente agresividad que marca las relaciones en este tipo de asuntos concretos —y si los elefantes pelean, la hierba es la que sufre—, darse respuesta eficiente a las expectativas ciudadanas, configurar esa policía capaz de "garantizar la convivencia democrática" de la mejor forma posible y establecer los mecanismos de coordinación, participación, cooperación y colaboración, tanto de las distintas administraciones como de los propios cuerpos policiales. Y todo ello, por supues-

to, dentro del marco constitucional, en el que no solo cabe, sino en el que se exige, un modelo así.

Por otro lado —un concepto que a unos gusta más y a otros menos—, la definición del mundo como “aldea global”, ha consolidado demandas específicas de seguridad que requieren corporaciones policiales mejor organizadas, más preparadas y dotadas de los suficientes recursos, además de reformas normativas y procesales. No quiere decir esto, como se indica en informes especializados, que deba tenderse a un modelo único de Policía, porque las singularidades nacionales deben conservar su influencia, pero sí que los Estados y los Cuerpos sean capaces de tratar los mismos problemas según metodologías comparables, lo que obligará a todos a transformarse.

EVOLUCIÓN DEL MODELO POLICIAL

Sé que es una osadía por mi parte intentar concretar el modelo policial del futuro, entre otras razones, por el hecho cierto de que carezco de toda la información necesaria y de que, además, no tengo capacidad alguna de decisión. No obstante, parece legítimo que intente una aproximación al mismo, aunque sea en líneas muy generales, porque en un curso como éste, cuyo título hace referencia a la Policía del siglo XXI, puede esperarse un aluvión de ideas al respecto, entre las que tienen cabida las mías, que, al compartirlas con ustedes, pretenden aportar al debate luz y no calor, consciente de que el tema provoca posturas apasionadas.

Mi esquema —basado en el modelo alemán, aunque respetando nuestras singularidades—, que defino como reformista y no traumático, pretende, básicamente, mantener los puntos fuertes del sistema actual y eliminar sus debilidades. Sus líneas generales, en las que no voy a profundizar porque el tiempo, hoy, es de ustedes más que mío, son las siguientes

- El orden constitucional es una competencia exclusiva del Estado. Se defiende por el Gobierno de la Nación con la participación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. La seguridad interior es, por tanto, una función compartida entre aquél y éstas; una cuestión de corresponsabilidad.
- Parece obvio que un modelo de seguridad moderno y eficiente debería descansar en una Policía por cada nivel en los que se vertebra el Estado, idea que estuvo en la mente del Sr. Martín Villa, según sus propias manifestaciones de esta mañana; pero, como él mismo dijo, en España, condicionantes históricos vinculantes, además de la dilatada y positiva experiencia de las Policías de ámbito nacional, hacen inviable tal objetivo. Por ello, el Gobierno de la Nación dispone de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad con competencias exclusivas en todo el territorio nacional (básicamente en la investigación de aquellos tipos de delito sobre los que tiene competencia la Audiencia Nacional y en materias de información, policía científica y relaciones internacionales, entre otras). Constituyen aquellos dos Cuerpos de Policía civil —uno sin uniformar (Policía especializada) y otro, uniformado (Policía generalista y de proximidad)—, además de un cuerpo de carácter militar, la Guardia Civil, con sus funciones tradicionales en su demarcación territorial.
- La Comunidad Autónoma de Cataluña dispone de los Mossos d'Esquadra; la del País Vasco, de la Ertzaintza y la de Navarra, de la Policía Foral, con las funciones previstas en la Constitución y Estatutos respectivos.
- Todas las demás Comunidades Autónomas podrán disponer de Unidades adscritas de los Cuerpos uniformados de carácter supracomunitario. Dichas unidades reali-

zarán las funciones que, asimismo, están contenidas en la Constitución y Estatutos de Autonomía. En cualquier caso, no deben sumarse más policías al conjunto.

- Las Corporaciones locales disponen de Cuerpos policiales a los que se atribuyen funciones de policía administrativa, de seguridad ciudadana, de protección civil y de tráfico.

- Las demarcaciones territoriales de cada uno de los Cuerpos y sus respectivas competencias estarán claramente delimitadas en base a los distintos niveles en los que se estructura la seguridad del Estado: nacional, autonómico y local, sin perjuicio de los mecanismos que se establezcan para la debida colaboración entre ellos y la garantía del principio de subsidiaridad.

- La coordinación de las distintas Policías se llevará a cabo por el Consejo de Política de Seguridad, cuyas decisiones tendrán carácter vinculante. Estará presidido por el Ministro del Interior del Gobierno central y los Consejeros de Interior de las Comunidades Autónomas, asistidos por un grupo de expertos. En las Comunidades que dispongan de Cuerpo de Policía propio, existirán las Juntas de Seguridad, así como las Juntas Locales de Seguridad en los municipios que, asimismo, dispongan de Cuerpo de Policía, sin perjuicio de las funciones que, a efectos de coordinación, corresponden a los Gobiernos autonómicos.
- Con dependencia del Consejo de Política de Seguridad, se crea un Equipo de trabajo permanente, con funciones de asesoramiento en materia de plantillas, planes de formación, equipamiento técnico, manuales de procedimiento, régimen retributivo y Bancos de Datos.
- La formación policial, en sus escalones medios, intermedios y ejecutivos, es competencia exclusiva de las Comunidades que dispongan de Cuerpos de Seguridad. No obstante, la formación del personal directivo estará unificada. La Escuela de Policía de Avila, teniendo en cuenta el plan de formación común aprobado por el Consejo de Política de Seguridad, puede asumir el compromiso global. Dicho centro apoyará, hasta donde sea preciso, la formación y especialización a otros niveles.
- La relación entre las distintas Policías se sustenta en la confianza, en la colaboración, en la cooperación y en la coordinación, como bien señaló esta misma mañana el Secretario de Estado Martí Fluxá.
- Por último, en la Presidencia del Gobierno existirá una Unidad de Información que coordine, reciba, valore, analice, inspeccione y controle toda la que proceda de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior. Esta Unidad, con tradición en países de nuestro entorno, es una de las grandes carencias que tiene el modelo de seguridad español, pese a que todos los Gobiernos, desde la Transición hasta hoy, han sido y son conscientes de ello. El proyecto correspondiente ha venido anunciándose, pero no se concreta.

Sí es cierto, como dicen algunos expertos, que la única oportunidad de tener una Policía nueva y eficiente es abrirla al espíritu científico, de lo que se trata es de poner en marcha una ofensiva técnico-jurídica, a partir del consenso al que me he referido con anterioridad.

LA DECISIÓN FINAL

Queda mucho por hacer, pero creo que estamos en el mejor momento para hacerlo. La buena acogida dispensada al proyecto "Policía 2000" por la ciudadanía y los poderes públi-

cos —gracias, principalmente y entre otras circunstancias, al esfuerzo de los medios de información por comprenderlo y transmitirlo—, así como a la eficacia de las actuaciones de los distintos Cuerpos y a la trascendencia social de ese heraldo singular, rey de armas, que conocemos como Policía de Proximidad—, la conciencia de que se puede progresar, unida al convencimiento de los partidos políticos democráticos de que se debe seguir avanzando, hará del modelo policial del futuro inmediato una prioridad de todos. Si lo que define el tamaño del hombre es el ser capaz de hacer, hay que decirle a los políticos que hagan y den testimonio, una vez más, de su talla real.

La concreción de ese modelo policial —y finalizo ya— es la gran aventura pendiente, ciertamente no exenta de complicaciones, pero yo creo que es mucho más humano vivirla, afrontarla y asumir determinados riesgos que renunciar sistemáticamente al combate. El viaje más largo siempre termina con un solo paso, el que aún no se ha dado... y el que hay que dar.

EL POLICÍA COMO AGENTE DE INTERVENCIÓN SOCIAL

José Vicente Herrera Arrando

Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía

Hablar del "Policía como agente de intervención social" es, ante todo, un ejercicio de reflexión sobre el papel que juega, o que debe jugar, la institución Policial en la sociedad contemporánea. O lo que es lo mismo, meditar sobre el marco de actuación policial; es decir, si tiene un margen muy reducido, limitado a responder a las infracciones, sometido y constreñido por la normativa, o por el contrario es amplio, participativo, abierto, dinámico y buscando nuevos horizontes de actuación, en algún caso —incluso— cercano a los agentes y trabajadores sociales.

Soy de los que piensan, como decía Quevedo, que *"arrojar la cara importa, que el espejo no hay por qué"*, y por ello, de entrada les adelantaré que mi opinión coincide con esta segunda postura, es decir, me encuentro con quienes imaginan a la Policía, en línea con la evolución de todas las organizaciones líderes de este fin de siglo, como una institución que debe ser abierta, preventiva, proactiva, asistencial, solidaria... y, precisamente por todo ello, esencialmente dinámica. Por tanto, afirmo mi creencia de que el Policía puede y debe jugar un papel importante como agente de intervención social, en línea con el servicio de Policía de Proximidad o Comunitaria, y no solamente en el ámbito de la seguridad "strictu sensu".

Y creo sinceramente que no es una opinión aislada, son muchos quienes piensan como yo, ni tampoco extravagante pues la propia Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recoge en su preámbulo una *"consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático"*, de cuyo tenor literal, evidentemente se desprende una concepción abierta, ni más ni menos que un concepto tan genérico como la "protección de la comunidad".

Esto, por otra parte, tampoco es nuevo; precisamente este año en que la Policía Española celebra el 175º aniversario de su creación, al revisar la Real Cédula de 1824 de creación de aquella Policía del Reino, nos encontramos con que entre sus fines se halla el de *"extirpar los elementos de discordia y desobstruir todos los manantiales de prosperidad"*¹, objetivos y metas mucho más amplios de los que cabría esperar en una institución regida exclusivamente por afanes reglamentistas, por mecanismos reactivos o por actuaciones pautadas.

No desconocemos tampoco que la Policía, en palabras de Bertrand de Saussaies, presenta la "doble originalidad de ser la más antigua institución de protección social y la principal forma de expresión de la autoridad", cuya solvente opinión nos permite, seguir avanzando —e invita a profundizar— en este planteamiento extenso de la función policial.

Anticipar por otro lado, aunque creo que de forma innecesaria, que nadie renuncia, ni está abogando por abolir la acción policial coactiva, que como también dice el preámbulo de nuestra Ley Orgánica: *"A través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la*

⁽¹⁾ Bertrand de Saussaies: *La machine policière*, Paris, Editions du Seuil, 1972.

coacción jurídica...", como se puede apreciar, estas líneas pudieran haber salido perfectamente de la pluma de Max Weber.

Es decir ningún tipo de renuncia a la acción policial más "clásica", como la coacción o el orden público, pero sí búsqueda de un concepto más extenso y ambicioso de la seguridad genérica; esto es entender la propia idea de seguridad, como protección o aseguramiento contra un riesgo (en general) que no tiene por qué ser exclusivamente delictivo, pero a la postre, sí influir posiblemente en el ámbito delincuencia.

Para defender esta tesis de un concepto extenso de seguridad, y por tanto de entender el papel del policía como agente de intervención social, me voy a apoyar en tres tipos de razones: De lógica organizativa, de índole funcional y de experiencia policial.

1. En cuanto a los factores organizativos, es evidente que los Cuerpos Policiales son organizaciones complejas que siguen pautas de comportamiento similares a otras organizaciones de otro tipo. Pero además, existe la constancia de que en el entorno de los servicios públicos, el modelo burocrático weberiano está obsoleto y de que la presión social es cada vez más fuerte reclamando mayores cotas de eficacia y, sobre todo, de eficiencia.

Lógicamente los Cuerpos Policiales no pueden ser unos entes aislados en la tónica general evolutiva de las organizaciones contemporáneas, y menos aun siendo la Policía una institución que a lo largo de la historia ha sabido adaptarse y adecuarse a las nuevas realidades sociales. Si hay una organización que no debe anquilosarse jamás, esa es la Policía porque siempre debe responder a las diferentes variables delictivas y a las nuevas pretensiones sociales que varían a un ritmo vertiginoso.

Las organizaciones líderes responden cada vez más a una serie de características, como por ejemplo la actual tendencia al abandono de la clásica estructura piramidal, para pasar a otras concepciones de "achatación" de organigramas. Como afirma uno de los más prestigiosos profesores que han estudiado el mundo policial, me refiero a Mastrofski: *"Los jefes tienen que comunicar valores nuevos de una forma más directa a sus subordinados en lugar de aislarse de sus agentes por medio de mandos intermedios"*².

Existe también una tendencia a alcanzar mayores cotas de descentralización y desconcentración de los diferentes órganos y niveles operativos o de decisión.

Pero además, como consecuencia de todo ello, se produce un desarrollo paralelo de mayores canales de comunicación e igualmente se asume el principio de subsidiariedad. Para coadyuvar a la reducción del déficit público, y también por el mayor rigor presupuestario (fenómeno común en todos los países desarrollados), se tiende a una disminución del número de policías, por lo que, en consecuencia, se precisa como una de las alternativas a este fenómeno, que los policías sean cada vez más polivalentes.

En resumen, los deseos, por parte de la ciudadanía, de una Policía al servicio de la sociedad (en línea con la asimilación de la idea ciudadano/cliente), la irrenunciable meta de mayores cotas de eficacia y la búsqueda de la eficiencia, conduce a la necesidad de mayor polivalencia policial y por tanto, a la necesidad de abordar puntos de vista más amplios y participativos. Si se me permite la expresión, hay que buscar un perfil de "policías comodines" que sean capaces de llevar adelante las tareas que se les encomienden y también aquellas otras que, en base al principio de subsidiariedad, decidan por cuenta propia con el único objetivo de solventar problemas y dar mejor servicio a la comunidad a la que se deben.

2. En cuanto a factores de índole funcional, quisiera referirme a dos aspectos concretos: la calidad del servicio y la anticipación.

^[2] Stephen D. Mastrofski: *Eying the doughnut: Community Policing and progressive reform*, American Journal of Police, vol. 12, nº 4, 1993.

Por un lado, la demanda mayor de servicios de calidad. Tras la crisis del petróleo de 1973, cuando E. F. Schumacher señaló que *"lo pequeño es hermoso"* estaba profetizando, en cierto modo, la perspectiva actual de que todo en la sociedad evoluciona hacia la calidad. Una vez cubiertas las necesidades básicas en educación, sanidad o protección, los ciudadanos quieren que la prestación de esos servicios tenga mayor calidad, eliminando listas de espera en los hospitales, reclamando campos de deporte y ordenadores en las aulas de los colegios para sus hijos,... y también en la Policía, con un servicio de seguridad más acorde con las sensibilidades del Siglo XXI.

El deber de las instituciones es pues, adelantarse para satisfacer esas demandas y esas necesidades de algo tan sencillo y "tan pequeño" como que la seguridad de un ser humano no dependa del miedo, sino de la libertad.

Por otro lado el aspecto anticipativo. La Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho a participar en la vida social (art. 9.2º). Cada día son más las pretensiones de la ciudadanía que demandan, y a veces exigen, un modelo de seguridad que sea capaz de percibir tales peticiones.

Es frecuente que en ocasiones soliciten de la Policía aspectos no recogidos en norma alguna, pero que tampoco vulneran el ordenamiento jurídico. En una democracia si hay una petición masiva, es lícito que algún grupo canalice esa necesidad al Parlamento para normativizarla y convertirla en ley. La Policía, o al menos una Policía moderna, dinámica y eficaz, debe ser permeable a estas aspiraciones y tratar de dar cumplida respuesta a las mismas. Aspiraciones que no son otra cosa más que la solicitud de una Policía próxima, preventiva (resulta lógico pensar que para la mayoría, el mejor servicio no es el esclarecimiento de un delito, sino precisamente evitarlo, de ahí que para Bossard: *"la prevención de la delincuencia constituye la función principal de la Policía"*³), solidaria con las víctimas, que sea capaz de resolver problemas, que colabore en la formación de los jóvenes participando en programas educativos,... en definitiva llevando a cabo programas de lo que se viene llamando Policía Comunitaria o Policía de Proximidad.

Tampoco este aspecto está excluido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (una Ley que según estamos viendo, pese a ser cuestionada en tantas ocasiones, permite una concepción funcional verdaderamente amplia) cuando habla repetidas veces de *"prestar servicio permanente a la comunidad"*.

3. Y en tercer lugar, defendemos la postura de un concepto extenso de lo que debe ser la Policía con razones de la propia experiencia policial.

Cuanto más se luche en aquellos aspectos colaterales del crimen, como la marginalidad, el fomento de la educación, del deporte, etc. más estamos contribuyendo a combatir el delito y a reducir sus tasas.

La Policía de Proximidad, la Policía Comunitaria o cualquier otro programa en el que el Policía está llamado a jugar un papel preponderante como agente de intervención social, lo que pretende es una mayor colaboración en la seguridad con personas al margen del mundo policial. En este sentido existen tres líneas teóricas, perfectamente compatibles, que coadyuvan a asentar esta "filosofía" policial⁴.

Por un lado el modelo de las "ventanas rotas", que subraya la importancia de la atención policial a las infracciones y los desórdenes de pequeña importancia; podríamos citar

^[3] André Bossard: *Las funciones policiales*, artículo aparecido en *Policía y Sociedad democrática*, Madrid, Dirección de la Seguridad del Estado, 1983.

^[4] Véase S. Mastrofski, R. Worden y J. Snipes: *Law enforcement in a time of Community Policing*, *Criminology*, nº 4, vol. 33, noviembre 1995.

como algunos de los autores más significativos en esta área a Wilson, Reiss o Kelling. Aunque esta teoría pudiera acarrear una elevación del número total de detenciones, también es cierto que haría disminuir la probabilidad de las mismas en algunos casos, ya que los agentes intervendrían en "estadios anteriores" a la ocurrencia de los desórdenes y recurrirían a la prevención y a la persuasión en lugar de a la detención.

Una segunda línea, sería la de la "construcción comunitaria", que hace hincapié básicamente en la prevención del delito, la asistencia a las víctimas y la creación de mayores relaciones con las minorías, lo cual exige unas relaciones fluidas y positivas con los miembros de la comunidad. Podemos citar en esta corriente, entre otros, a Trojanowicz, Krauss o Skogan.

La tercera corriente sería la de la "actuación policial orientada sobre la base de los problemas", que propugna que la Policía deje que sea la comunidad la que defina los problemas a los que deben dedicarse, cuyos máximos representantes son profesores norteamericanos como Goldstein, Mastrofski, Sparrow o Maguire. Con este enfoque se insta a abordar las causas que subyacen a los problemas, tratando de anticipar la actuación policial (es decir los efectos) a la resolución previa de los motivos originarios.

En definitiva, como se puede apreciar, no existe un consenso (y en este seminario hay representantes de diferentes corrientes) en torno a la naturaleza de la Policía Comunitaria o Policía de Proximidad, pero sí se ha conseguido sobre aquello que no es; y esta unanimidad niega que la persecución del delito sea la función exclusiva y principal de la Policía. La detención no debe ser más que el medio para lograr otros fines, como la resolución de problemas sociales y la mejora de la calidad de vida.

Postura que tampoco es nueva, ya que si vemos un párrafo del Discurso Preliminar del primer Código Penal Francés, nos damos cuenta de que al referirse a la función policial se dice: *"Necesitamos una buena educación que forme a hombres libres, una buena policía con nuevas costumbres, que es lo que necesitamos para un pueblo libre. Nuestro ideal es una política de vigilancia, de educación, de asistencia capaz de prevenir toda forma de desorden, incluyendo al final al crimen"* (el subrayado es mío).

Como resumen, destacar de nuevo que una Policía, casi por definición, ha de ser dinámica y por tanto si se plantea funciones exclusivamente reactivas, tenderá inexorablemente al anquilosamiento, perdiendo finalmente la eficacia, incluso en aquellas funciones por las que se hubiera decantado de forma preferente.

En mi opinión, por tanto, para ganar ese futuro en el que se pueda optimizar la conjunción del binomio libertad/seguridad, hacen falta Cuerpos policiales dinámicos, abiertos, participativos, en los que la tarea del policía se entienda también como la de un agente de intervención social, mediante programas como los de Policía de Proximidad o Policía Comunitaria, buscando esa polivalencia que nos conducirá a mayores cotas de efectividad y eficiencia.

Y claro está, hacen falta igualmente de modo paralelo, ciudadanos libres, respetuosos con las leyes y las instituciones, con sentido del deber cívico, con un alto sentido de la ética, conscientes de la importancia del trabajo policial, con deseos de participar en la vida pública y por tanto, abiertos a la colaboración y participación que pretendemos. Nos referimos a una situación parecida a la descrita por David Held en el siguiente párrafo: *"El papel del ciudadano es el más elevado al que puede aspirar un individuo. El meditado ejercicio del poder por los ciudadanos es la única forma legítima de defender la libertad"*⁵.

Ojalá que de la misma manera que se pretende realizar, si parafraseamos a David Osborne, una "reinención de la Policía"⁶, avanzando hacia esa "filosofía" proactiva que

[5] David HELD: *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, nº 691.

[6] Véase David OSBORNE: *La reinención del Gobierno*, Paidós.

conlleve una nueva "cultura" de la organización en su conjunto, también la sociedad sepa converger hacia una actitud global de mejora de las actitudes generales de respeto, de educación, de cortesía e instrucción que posibilite ese "*meditado ejercicio del poder por los ciudadanos*" que menciona Held y por consiguiente, un marco general de tolerancia y libertad para nuestra sociedad.

Obviamente estamos convencidos de que esta situación, ajena *per se* a la dinámica policial, siempre resultará más fácil que se desarrolle en un ámbito de confianza hacia las instituciones (sobre todo hacia la Policía) que en otro de "respetuoso temor", de descrédito o de recelo propiciados por una actitud, premeditada o no, de mal entendido "celo profesional" alejado del punto de vista de los ciudadanos.

Siempre hemos de contar sin embargo con la postura (o el lastre) de aquellos pesimistas —o simplemente escépticos— que contemplen estas apreciaciones como erróneas, y también con quien piense que estas acciones policiales, como las que he mencionado, son pura entelequia y, las más de las veces, exclusivo escaparate de "política publicitaria". Afortunadamente tenemos ejemplos suficientes, allá donde se han aplicado estos criterios con rigor, paciencia y seriedad, para afirmar que la objetividad de los datos indica los buenos resultados en cuanto a la bajada de la tendencia delictiva, en cuanto a la resolución de problemas, en cuanto a la satisfacción de los ciudadanos y, en definitiva, en cuanto a la significativa mejora de la calidad de vida.

Creo que el escenario que podemos encontrar en una sociedad en el que los programas de Policía de Proximidad o Policía Comunitaria estén en pleno desarrollo, se pueden ajustar en gran medida a aquél imaginado por María Zambrano cuando mantenía que: "*La sociedad será tanto más segura cuanto más justa y libre sea*"⁷.

No cabe duda de que los cursos, como este en el que estamos participando, así como los foros, jornadas, seminarios, publicaciones, conferencias, etc. invitan a meditar sobre nuestro trabajo, sobre nuestras responsabilidades y ayudan a crear una corriente de opinión proclive a la apertura intelectual y mental necesaria que dé cabida, por ejemplo, a una nueva "filosofía policial".

Pero me permito llamar su atención para seguir un consejo: la filosofía ha de llevarse a efecto y concretarse; por eso aprovecho esta oportunidad para invitarles a todos a profundizar y poner en práctica estos puntos de vista y estas consideraciones.

La Dirección General de la Policía, con sus programas de Policía de Proximidad, posteriormente complementado por el de POLICIA 2000, trata de culminar con éxito esta empresa. Para lo cual hace falta el esfuerzo de todos, tanto en el ámbito central, con continuos procesos de revisión y mejora continua de estos métodos, como también a nivel descentralizado, en lo que podríamos llamar (en palabras del profesor Pin Arboledas) "micro-procesos" de mejora para ser desarrollados por todos y cada uno de los equipos de base, con un efecto acelerador y motivador que es fundamental para el desarrollo de un nuevo esquema de servicio público de seguridad, más acorde con los ciudadanos del Tercer Milenio.

En definitiva se trata de que con este seminario, con estos debates, con estas experiencias podamos aportar, cada uno en su organización, un esfuerzo de responsabilidad y entusiasmo que dé el impulso imprescindible, para mejorar día a día a la Policía, pues de lo contrario cualquier otro tipo de ejercicio intelectual resultaría estéril.

En otras palabras, lo que pretendo con esta sugerencia es evitarles el esfuerzo baldío, sobre el que D. José Ortega y Gasset advertía a sus discípulos, cuando les decía aquello de que: "*toda reflexión sin acción, conduce inevitablemente a la melancolía*".

^[7] María Zambrano: *El hombre y lo divino*.

Primer Panel

NUEVAS DEMANDAS DE SEGURIDAD

Mesa Redonda y Coloquio

Modera: Pedro Díaz-Pintado Moraleda
Subdirector General Operativo de la Policía

INTRODUCCIÓN

Previamente al turno de preguntas, el moderador invitó a los conferenciantes presentes en la mesa, a hacer algún comentario para estimular la discusión. El Sr. Szabo comenzó recordando su origen húngaro para exponer las dificultades de la policía en toda transición política. Sin embargo, recordó que hoy —aún sin transición política— estamos viviendo en una época de cambio. Hoy se exige a la Policía ser pro-activa, cuando hasta hace no mucho el modelo ideal para la policía era la policía judicial, que es esencialmente reactiva. Hoy sin embargo, una policía que no abandone el carácter reactivo se verá condenada a la esterilidad. Sin embargo, esto exige una creatividad permanente y sobre todo una formación distinta, que va más allá de la tradicional y que debe ser de carácter generalista. En el nivel más alto de la organización, del despacho de un Director General de Policía, se deberían sustituir los cuadros clásicos por paneles con datos, curvas y representaciones a fin de poder gestionar la seguridad como un empresario dirige su negocio.

También hace unos años, el concepto "seguridad pública" como el de "orden público" tenía una connotación autoritaria. Hoy tienen un carácter neutro como el de las restantes políticas públicas (sanidad, educación, etc.) Por otra parte, un país como España puede tener varios miles de ingenieros o médicos expertos en su materia; sin embargo, lo que sí tiene es 40 millones de criminólogos prácticos, personas que han sufrido un delito y demandan una gestión eficiente de la seguridad por parte de los gestores públicos; de aquí la importancia de la investigación aplicada de manera que la Policía se vea dinamizada por la asociación permanente de los Institutos de Estudios sociales y criminológicos a las tareas de gestión.

El Sr. De Miguel, por su parte, insistió en su idea que el diseño de la Policía del siglo XXI no depende sólo de la Policía, sino también de la política y de la población. La idea básica de la democracia es que el ejercicio del poder ha de ser evaluado por los ciudadanos, lo que supone respecto a la Policía la necesidad también de una evaluación externa tanto en lo que se refiere al servicio prestado como a la propia estructura organizativa. Como segunda idea resaltó que si bien una política es más fácilmente implantable a nivel local, los ámbitos particulares plantean dificultades para la diseminación de las experiencias. En todo caso para saber cómo ha de ser la Policía del siglo XXI, hay que saber cómo será la sociedad del siglo XXI, expresando su acuerdo con el Sr. Szabo sobre la importancia de los organismos de investigación social en la Policía.

El Sr. Szabo interviene para insistir en este tema, diciendo que sería muy interesante comparar el porcentaje del presupuesto que se dedica a investigación en las empresas más dinámicas, con el que se dedica en la Seguridad Pública. Sin investigación social, la Seguridad Pública sería como un elefante sin oídos, sin ojos y sin olfato, para analizar el entorno y dirigir adecuadamente su fuerza.

COLOQUIO

Director General de la Policía

La Policía comunitaria ¿es una filosofía o una estrategia? Hoy todo gestor sabe que tiene que ofrecer una imagen amable y próxima, pero esto puede ser una estrategia de venta del producto y no implica una aceptación real de la filosofía subyacente.

Denis Szabo

Podemos apoyarnos mutuamente en crear esta cultura e implantarla, por ejemplo en el caso de la investigación sociológica, estamos preparando una red de Institutos de Policía. Al extenderse esta filosofía llegará a hacerse consustancial al trabajo policial. No obstante es evidente que ello exige esfuerzo y determinación.

Juan Díez Nicolás

Subraya lo expuesto por José Luis Fernández Dopico, de que la Policía ha sido capaz de adecuarse a los cambios políticos como lo hizo el resto de los funcionarios. En segundo lugar resalta, como experto en análisis de opinión, la especial sensibilidad de los ciudadanos para captar la adaptabilidad de los Cuerpos de Seguridad a los cambios sociales, avallada por las altas puntuaciones de imagen que revelan las encuestas.

José Vicente Herrera (contestando a Jesús de Miguel)

Si bien el proyecto de Policía de Proximidad del CNP no puede considerarse una policía comunitaria, el avance en esta dirección es el máximo que la dimensión del Cuerpo ha permitido en este tiempo. Se podría haber avanzado mucho más en pequeñas localidades piloto, pero se ha preferido llevar la experiencia más lentamente al conjunto del colectivo. En cuanto a la participación ciudadana, el Cuerpo tiene una amplia experiencia en este programa.

Miguel Chamorro (contestando en especial a Jesús de Miguel)

Disiente de que la Policía se haya resistido al cambio. Se apoya para ello en lo dicho por Rodolfo Martín Villa y José Luis Fernández Dopico. Por otra parte rechaza las visiones negativas de la Policía anteriores a los planteamientos de proximidad aún reconociendo sus limitaciones. En la Policía —incluso en la época predemocrática— se han hecho grandes servicios a la sociedad y —contestando al Sr. Szabo, que abogaba por un mayor número de contactos e intercambios internacionales— señala, como jefe del Gabinete de la Secretaría General de Interpol, que España ha estado en este campo, en una situación puntera, incluso si lo comparamos con los países europeos.

Diego Torrente (profesor de la Universidad de Barcelona). Pregunta al Sr. Szabo

Ya hay una literatura sobre experiencias de Policía comunitaria y su evaluación ¿Qué nos enseñan hoy estas experiencias?

Denis Szabo

He citado dos informes, especialmente el del Profesor Sherman "*Evidence best policing*". En él se contienen respuestas concretas a su pregunta.

Francisco Martínez (Fundación MAPFRE-Estudios). Pregunta a José Luis Fernández Dopico

¿Cuál es el impacto mutuo entre la Seguridad Privada y la Pública? ¿Cuál será el futuro a la vista del crecimiento de la Seguridad Privada?

José Luis Fernández Dopico

Ningún país puede permitirse dar una seguridad total a través de la seguridad pública. Siempre ha existido una protección privada y en España es en 1977 cuando por Real Decreto se crea la seguridad privada. El incremento de la seguridad privada no ha tenido impacto en las plantillas de los Cuerpos de Seguridad y respecto al futuro cree que se estancará el crecimiento de efectivos, pero no la actividad, que se reorientará más a los sis-

temas físicos que a los vigilantes, dado que los sistemas físicos son más fiables y rentables (producen una recuperación de la inversión en el mismo año que se ha instalado el sistema).

Manuel Correa

Sobre este mismo tema, un estudio reciente realizado en colaboración con el CIS y en el que está trabajando el Sr. Díez Nicolás, apunta —los datos aún no están suficientemente analizados— a la existencia de luces y sombras en la opinión de los ciudadanos acerca de la seguridad privada. En todo caso es un sector próspero y la propia progresión del sector así nos lo demuestra: en 20 años se han reclutado para este sector 80.000 trabajadores y aún no ha alcanzado su techo.

Juan Díez Nicolás

En efecto, una de las teorías más en boga hoy es la del postmaterialismo. Hemos alcanzado unos buenos niveles de desarrollo y en consecuencia, las personas tienden a buscar objetivos que tienen más que ver con la calidad que con la cantidad. Sin embargo en mi encuesta mensual de opinión pública, aplico sistemáticamente la escala de postmaterialismo dividida en 12 ítems. Los 4 primeros hacen referencia a lo que el entrevistado considera que es más importante para España en este momento; 2 ítems son materialistas —mantener el orden y luchar contra la inflación— y 2 postmaterialistas —defender la libertad de expresión y dar más participación a los ciudadanos—. Desde octubre de 1988 el más seleccionado siempre ha sido mantener el orden. Sin embargo, las personas de mayor estatus social y cultural se vuelcan más en los valores postmaterialistas emergentes.

Jesús de Miguel

Esto enlaza con algunas de las dificultades para la policía comunitaria. Esta tiene que hacerse con la sociedad, pero si existe un alto desinterés social en las cosas públicas, como parece que ocurre en España, ¿cómo forzar desde la Policía la participación ciudadana necesaria para la efectiva implantación de la policía comunitaria?

Juan Díez Nicolás

El desinterés por la participación no es distintivo de España. Los datos nos dicen que es algo común a todos los países católicos y latinos. Es una cuestión básicamente cultural.

Denis Szabo

Una imagen esclarecedora sobre el incremento de la seguridad privada: actualmente Scotland Yard ha contratado vigilantes privados para guardar su sede. Otra tendencia es el incremento de contratos a personas muy bien formadas para elaborar análisis de riesgos y he visto en Bolonia cómo en la escuela de Estado Mayor de los Carabineros esta metodología del análisis de riesgos se estudia cada vez más y vemos a veteranos oficiales policiales y militares ser formados por ingenieros de sistemas.

A continuación de esta intervención, el moderador, Pedro Díaz-Pintado, dio por concluida la mesa redonda.

Segundo Panel
PROXIMIDAD, MEDIACIÓN
Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Conferencias

LA FUNCIÓN POLICIAL ORIENTADA
A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Edward Maguire

Universidad de Nebraska

SUMARIO

Durante los últimos veinte años, la Actuación Policial Orientada a la Resolución de Problemas (POP, *Problem Oriented Policing*) se ha extendido a través de la mayoría de los sistemas democráticos mundiales. El POP es un componente de la tendencia evolutiva general de la policía. También conocido como resolución de problemas, el POP ha generado una importante transformación en la manera en que los policías consideran su forma de dar respuesta a los problemas de la comunidad. En resumen, el POP anima a la policía a centrar sus esfuerzos de forma creativa en cuestiones muy específicas, usando todos los recursos de la comunidad a su alcance. Precisamente porque la policía recomienda resolver problemas más que responder simplemente a ellos, es una importante herramienta de prevención del crimen.

Este capítulo comienza con una breve introducción sobre esta metodología y las razones de su puesta en funcionamiento. Posteriormente desarrolla los pasos necesarios para dar un buen servicio, resumido en las siglas "SARA" en inglés, "BARA" en español: búsqueda, análisis, respuesta y asesoramiento, aportando ejemplos para mostrar como se ha utilizado el modelo. En tercer lugar, analiza la flexibilidad del POP, como se demuestra por su implantación en diferentes ámbitos, desde adolescentes que se pasan el día holgazaneando en lugares públicos, a centros de distribución de drogas o prostitución. En cuarto lugar, se discute su eficacia, concluyendo con un estudio sobre su efectividad en distintas situaciones.

I. INTRODUCCIÓN

Los Oficiales de Policía de Colorado Springs estaban habituados a contestar llamadas por radio en el área de Mazatlan Circle. Durante los primeros 9 meses de 1996, respondieron a más de 1.300 llamadas por problemas relacionados con drogas, bandas, disparos de armas, pandillas, vandalismo, equipos de estéreo a volumen excesivo, y otras quejas por ruido. Mazatlan Circle es una pequeña zona residencial, con 32 edificios situados a ambos lados de una calle en forma de herradura. Todos los edificios contienen 4 apartamentos y la mayoría pertenecen a distintos propietarios. Antes de continuar usando los métodos tradicionales de respuesta policial, que enfocaban cada llamada como un incidente separado, la Unidad de Policía de Barrio (UPB) consideró las llamadas como síntomas de una larga serie de problemas en la zona. La UPB es un equipo de policías cuyo trabajo es ocuparse de los problemas más constantes de la comunidad usando estrategias policiales orientadas a los problemas.

En Mazatlan Circle la UPB comenzó analizando los datos de las llamadas pidiendo patrullas, contabilizando las intervenciones policiales en el área, y realizando un estudio de los residentes en el barrio.

Toda esta información fue usada para desarrollar una estrategia de respuesta específica, destinada a resolver los muchos problemas de la zona. Los oficiales empezaron vigilando a los sospechosos de traficar con narcóticos y realizando unos cuantos arrestos. Posteriormente, la UPB convocó y mantuvo reuniones con los propietarios y los arrendatarios; de aquí surgió la Asociación de Propietarios de Mazatlan Circle. Con ayuda de la policía, los propietarios expulsaron a varios inquilinos que formaban parte de bandas y participaban en el tráfico de drogas. La UPB trabajó estrechamente con los oficiales de la zona para responder a las infracciones ocurridas y recogieron en un dossier de 25 páginas, información sobre estas infracciones y las llamadas pidiendo patrullas, y se las distribuyeron a los propietarios. Aparte, se trabajó conjuntamente para instituir un día del barrio y una reunión sobre vigilancia del mismo.

El éxito de este primer proyecto fue diverso; del sesenta al setenta por ciento de problemas relacionados con drogas y bandas fueron resueltos, practicándose numerosos arrestos y los agentes terminaron manteniendo buenas relaciones con los residentes del área. Tras 6 meses de esfuerzos, los oficiales concluyeron que la comunidad seguía necesitando ayuda; algunos habitantes se negaron a cooperar con las autoridades y, como resultado de ello, siguen existiendo focos de inseguridad.

Hace 18 meses, la NPU volvió a Mazatlan Circle para ocuparse de más cuestiones. Se habían mudado nuevos inquilinos, causando los mismos problemas que antes. Los informes policiales reflejaban que en un pequeño número de edificios se estaba generando un número desproporcionado de llamadas. A través del análisis de las llamadas, de las consultas a los ciudadanos y contactando de manera informal con arrendadores y arrendatarios, la NPU identificó 5 problemas fundamentales: tráfico de drogas, actividades de bandas, tiroteos, conducción temeraria y mal estado de las viviendas. Los oficiales se dieron cuenta de que la mayoría de los sucesos emanaban de tres apartamentos, a los que se referían el 85% de los vecinos en sus quejas y denuncias. La información aportada por la Unidad de Narcóticos mostraba que los residentes en esas direcciones estaban traficando con drogas en coches; la calle circular ofrecía unas condiciones idóneas. Aquí se generaban disturbios, ruidos y tiroteos; algunos de los causantes habían sido expulsados de otros lugares por los mismos motivos, pero persistían.

La NPU proporcionó datos a los propietarios y arrendadores, trabajando conjuntamente y logrando expulsar a 8 inquilinos durante la segunda fase de las actividades en 1998. Los oficiales pasaron casi 200 horas en Mazatlan Circle aquel año, realizando una redada, seis arrestos, cinco citaciones de tráfico, 14 interrogatorios, contactando con 45 ciudadanos y realizando otros 10 arrestos. La apariencia del barrio en general mejoró significativamente, puesto que los propietarios pintaron y limpiaron los edificios tras las sugerencias de los oficiales y de los miembros de la asociación de vecinos.

La zona ha experimentado un resurgimiento. El 100% de los residentes encuestados sintieron que había existido un cambio positivo en el vecindario, que su seguridad personal había crecido y que los problemas de drogas y bandas habían desaparecido. Cuando el oficial Ken Wyatt me llevó a dar una vuelta por la zona meses después, los residentes le sonreían y saludaban, dirigiéndose a él por su nombre. Los niños se le aproximaban con confianza y familiaridad.

Poco después de regresar a la comisaría, Wyatt recibió un e-mail de uno de los residentes en el que informaba que estaba habiendo una compraventa de drogas, con la direc-

ción del lugar y el nombre de las personas relacionadas. Al final del proyecto comentaba que sentía una inmensa satisfacción personal por haber comenzado a relacionarse con los vecinos y haber mejorado su situación¹.

Las acciones de la policía en el área representan un avance considerable con respecto al modo tradicional de operar de los cuerpos de policía en la mayor parte del mundo. Los oficiales de las patrullas tradicionalmente respondían a los incidentes, actuaban y esperaban al siguiente suceso. Su participación se limitaba a esto, y raramente se llevaba a cabo una estrategia de resolución de problemas. En Mazatlan Circle los oficiales hacían algo más, buscaban el origen de los incidentes, tomaban medidas para solucionarlos y conseguían resolverlos. Existieron fallos ocasionales mezclados con los éxitos, pero en conjunto se ofrecieron respuestas. Ésta es la esencia del POP.

Este ensayo resume lo que se conoce del POP en los países anglosajones con un régimen democrático, particularmente en E.E.U.U. Comienza introduciendo los conceptos básicos y revisando la evolución del método, desde su formulación inicial hasta su implantación en varios países. Yo voy a intentar mostrar las premisas básicas de que consta, diferenciándolo de otros proyectos policiales. En segundo lugar, voy a discutir el mecanismo de resolución de problemas, demostrando como policías de varias jurisdicciones han terminado con situaciones negativas que persistían localmente. En tercer lugar, mostraré la flexibilidad del POP, enseñando cómo sus principios básicos pueden ser usados en comunidades de diversas clases y tamaño. Cuarto, basándome en estudios previos, resumiré lo que se conoce y lo que quizá se puede ignorar sobre la efectividad del POP. Concluiré con unas breves observaciones de cómo los agentes deben implantar el programa por primera vez. Durante el desarrollo, me referiré ocasionalmente a Mazatlan para ilustrar alguna de las cuestiones.

II. LA EVOLUCIÓN DEL POP

Mientras que las raíces de la resolución de problemas pueden encontrarse en los comienzos de la historia de la policía, el concepto comenzó a tomar forma a finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta, con la publicación de dos artículos muy influyentes. En 1979, el profesor de Derecho de la Universidad de Wisconsin, Herman Goldstein, publicó un artículo en "Crime and Delinquency" titulado *"Mejorando la actuación policial: un enfoque orientado a la resolución de problemas"*. En este artículo, Goldstein formuló una nueva metodología para mejorar la actividad policial. Argumentó que los policías estaban tan ocupados con cuestiones internas como eficiencia, equipamiento, tecnología y procedimientos, que tendían a perder la visión de sus objetivos primordiales. Asimismo, recomendó que las agencias deberían dejar de tratar los incidentes como su unidad de trabajo primordial. Dado que los incidentes son muchas veces síntomas de uno o más problemas subyacentes, la policía deberá tratar de identificar y resolver problemas, más que responder simplemente a los incidentes.

En 1982, James Q. Wilson y George Kelling publicaron su famoso artículo: *"Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios"* en "Atlantic monthly". Wilson y Kelling denunciaron que la policía está muchas veces tan centrada en los delitos importantes que

¹ He obtenido los detalles del caso de Mazatlán Circle a través de mi participación en una evaluación que está realizando la Compañía 21st Century Solutions sobre las estrategias orientadas a la resolución de problemas en Colorado Springs.

tiende a considerar otros problemas de la comunidad, como son los desórdenes, fuera del ámbito de sus responsabilidades. Usaron el término de "ventanas rotas" como metáfora de los desórdenes en los barrios, argumentando que los desórdenes no investigados son invitaciones a futuros y más serios incidentes. Las implicaciones para las estrategias policiales estaban muy claras: las comisarías necesitaban reorientar los recursos policiales hacia el mantenimiento del orden y la prevención del crimen². Hoy, todos los policías del mundo están familiarizados con el término "ventanas rotas".

Ambos artículos significaron un importante hito en la historia policial. Recientes evaluaciones de las relaciones entre equipos policiales y la comunidad, habían arrojado resultados pesimistas sobre la capacidad de la policía para formar y sustentar una óptima relación con la comunidad (Sherman, et al. 1973). Una gran parte de su investigación ponía en tela de juicio prácticas de la policía tradicional como patrullas de vigilancia preventiva, investigación criminal y respuestas rápidas a las peticiones de servicio realizadas por los ciudadanos (Bayley, 1994). Con el movimiento en su primera etapa, estos dos artículos tuvieron gran influencia en un momento en que los estudiosos luchaban para redefinir el papel de la policía en la sociedad democrática. Aunque existían claras diferencias entre las dos estrategias de reforma, también compartían similitudes: primero, la policía necesita expandir sus competencias para incluir los desórdenes o disturbios y otros problemas persistentes en las comunidades; segundo, en respuesta a los mismos, la policía debe ser proactiva, no simplemente reactiva³.

En los primeros 80, estas ideas fueron probadas en algunas ciudades. En el condado de Baltimore, Maryland, la Unidad de Policía Orientada a la Ciudadanía (COPE en inglés) fue movilizada para reducir el miedo a los delitos en barrios problemáticos (Eck and Spelman, 1987b). En Madison, Wisconsin, los esfuerzos policiales se dirigieron a dos problemas generales: conducción bajo los efectos del alcohol y agresores sexuales, habiendo obtenido un éxito relativo. (Goldstein, 1990). En Newport News, Virginia, la policía usó varias técnicas para reducir a los asaltantes de zonas residenciales, robos desde automóviles, y robos relacionados con temas de prostitución (Eck and Spelman, 1987b).

La Policía Metropolitana londinense intentó asimismo utilizar este tipo de técnicas, pero se encontró con dificultades para llevarlo a cabo. Después de presenciar estas primeras pruebas, Goldstein las desarrolló en su famoso libro de 1990 "*Problem orientes policing*". Desde entonces se ha convertido en el padre de este movimiento, y su libro está ahora considerado como un tratado clásico en la reforma de la policía moderna. Puesto que el libro ha tenido tanta repercusión, lo comentaremos aquí.

Las ideas de Goldstein surgen de cinco grandes críticas a la policía (1990, 14-15). Primero, la policía está siempre demasiado preocupada con cuestiones de organización interna como administración, equipamiento, tecnología, políticas y rutinas procesales. Tiende a centrarse en procesos sin atender a los productos (ver Bayley, 1994). Segundo, la

(2) La aparición del artículo de Wilson y Kelling ha iniciado un debate acerca del papel de la policía en una sociedad democrática, evolucionando desde el mantenimiento del orden hacia una mejora de las comunidades para prevenir el orden (Kelling, 1985; Sykes, 1986). Otros han expresado reservas acerca de esta forma de actuación por potenciales abusos, discriminación y violación de las libertades civiles (Klockars, 1985, 1986; Walker, 1984).

(3) El artículo de Wilson y Kelling ha sido también utilizado para justificar estrategias policiales muy distintas a la Estrategia Orientada a los Problemas. En particular, la tesis de las "ventanas rotas" es frecuentemente invocada por partidarios de la estrategia de "tolerancia-0". POP es una estrategia enfocada para mejorar problemas específicos, mientras que la "tolerancia-0" es una estrategia orientada a reducir el delito y el desorden general (Cordner, 1998; Eck et al., 1999).

policía es reactiva mas que proactiva, basándose en las llamadas que le solicitan ayuda para estructurar su trabajo. Tercero, la comunidad es un recurso sin explotar para enfocar y reducir los problemas que eventualmente requieren la atención policial. Cuarto, las agencias de policía no utilizan con efectividad su propios recursos humanos, sin tomar en cuenta que son un gran recurso de información, creatividad e ideas. Quinto, las reformas policiales fallan a veces porque ignoran la complejidad y constreñimiento inherentes a la organización de la policía. Para arreglar estos fallos se designó a los POP.

Aunque la visión de Goldstein sobre el problema es muy clara, sus componentes esenciales se pueden resumir en los siguientes seis principios:

- Los incidentes son a menudo síntomas de uno o más problemas subyacentes; cuando la policía los trata como sucesos aislados, ignoran las conexiones con incidentes relacionados con ellos. Identificarlos es la clave muchas veces para reconocer problemas persistentes, pudiendo estar conectados de múltiples formas: por agresores reincidentes, por víctimas recurrentes, por lugares habituales, e incluso por acciones repetidas. Una vez que los policías son capaces de reconocer las conexiones, están mejor preparados para resolver los problemas de la comunidad. Puesto que se centra en resolver problemas, la policía quizá necesite prestar atención a algo más que el delito. En Mazatlan Circle los policías arrestaban a traficantes de droga, pero también expedían citaciones de tráfico, limpiaron zonas degradadas, animaron a los propietarios a arreglar sus propiedades, intentaron transformar un descampado en un parque público, y colaboraron con otras agencias y departamentos para poder ofrecer asistencia. En este caso, la policía intentó resolver un problema general antes que una serie de incidentes reiterados.
- La policía necesita centrarse en la efectividad. Los jefes de policía son bien conocidos por ser capaces de recitar los detalles de lo que han hecho sobre un problema, pero no lo están tanto para responder sobre si funcionó. Por ejemplo, las comisarías muchas veces reaccionan ante el incremento de un determinado delito creando unas unidades específicas; en la actualidad, han surgido numerosas dudas sobre la eficacia de dichas estrategias. Muchas veces las unidades especiales sirven como demostración de cara al exterior "de que se está haciendo algo" para solucionarlas. (Katz, 1997; Maguire 1997; Mastrofski, 1998). El estudio de Katz en Estados Unidos sobre bandas, nos muestra como dichas unidades son a veces implantadas en comunidades en las que no es ese el problema principal y, por tanto, son poco efectivas. Igualmente, los planes de contingencia suelen producir resultados a corto plazo, pero sólo recientemente las comisarías se han dado cuenta de que se desplaza la comisión de delitos a otras áreas. Si la policía va efectivamente a resolver problemas, deben centrarse seriamente en su efectividad. Para hacer esto, deben comprometerse firmemente a la investigación, sometiendo sus estrategias a una rigurosa evaluación. Usando las herramientas adecuadas, las agencias de policía podrán aprender "lo que funciona, lo que no, y lo que promete" (Sherman, 1997). Basándose en esto, podrán ajustar adecuadamente sus estrategias.
- Las agencias de policía necesitan desarrollar su capacidad de investigación sistemática. La política de orientación hacia la resolución de problemas, requiere que se mejoren los sistemas de búsqueda de informaciones específicas en los archivos o bases de datos. Como comentaremos en la siguiente sección, dicha información es un poderoso método para desarrollar respuestas específicas. Precisamente porque la habilidad para obtener información es crucial para el éxito del POP, varios

programas informáticos se han desarrollado en los E.E.U.U. para realizar búsquedas de información incluida en las bases de datos. Una vez que los policías consiguen las herramientas, las encuentran muy útiles para resolver nuevos casos. Por ejemplo, después de que un nuevo dispositivo de búsqueda fue instalado en los ordenadores de ciertas comisarías de Nueva Inglaterra, los policías se sorprendieron de cómo habían respondido de manera precisa a avisos de accidentes serios de coche en intersecciones, ciertos avisos reiterados de problemas en residencias, y falsas alarmas de robos en casas por haberse disparado los dispositivos de seguridad. Esta clase de información es muy útil para seleccionar y analizar problemas con objeto de responderlos, desarrollar estrategias para resolverlos o disminuirlos, y garantizar la eficacia de las respuestas.

- Las agencias de policía necesitan "pensar en lo pequeño". La concepción inicial de Goldstein (1979) del POP se centraba en los problemas de la ciudad en general; en el momento en que el libro fue publicado (1990), estaba urgiendo a la policía a que se centrara en cuestiones más pequeñas. Cuando los policías empezaron a pensar en la aplicación de estas técnicas en sus comunidades, tendieron a pensar en generalidades que coincidieran con lo tipificado en el código penal: consumo de alcohol por menores, robos y abusos sexuales. Es fácil de comprender, puesto que muchas veces parte del trabajo de la policía incluye identificar conductas delictivas con las definiciones dadas en la legislación. Por ejemplo, muchas agencias de policía en los E.E.U.U. centran sus esfuerzos en incidencias relativas a la propiedad, pero de manera individual; puede parecer demasiado pequeño para la policía, pero es sorprendente como muchas veces puede ser complicado resolver problemas recurrentes asociados a un lugar específico: una vivienda, parque, negocio o incluso esquina. La policía puede utilizar la misma estrategia para víctimas, delincuentes u otros. Una vez centrada en la cuestión, es mucho más fácil pensar en medios alternativos de resolución en los que no se vea implicada.
- Los métodos usados para resolver problemas deben adecuarse a las circunstancias de cada caso. La policía está acostumbrada a utilizar una serie de herramientas: arrestos, citaciones, y avisos, como métodos de aseguramiento del orden. Una vez aceptada por la policía la ayuda de otros organismos, tanto públicos como privados, suele descubrir otros métodos más novedosos. Determinar cuales son las estrategias adecuadas para cada caso particular significa abrirse a nuevas posibilidades. Goldstein denomina a esto "búsqueda sin restricciones de respuestas específicas". El jefe Reuben Greenberg de Charleston, Carolina del Sur, los llama "puntos de presión". Consultores de otras organizaciones lo denominan "pensar fuera de la caja". En una comunidad costera bastante popular los residentes dejaron de ir al centro porque estaba literalmente tomado por jóvenes violentos; después de cerciorarse de que los métodos estrictos de cumplimiento de la ley no funcionaban, la policía hizo gestiones para tener música pasada de moda sonando por altavoces, a los adolescentes les molestaba tanto que terminaron por abandonar la zona y los residentes pudieron así recuperarla.
Este es sólo un ejemplo de cómo las soluciones requieren a veces creatividad, y confianza en herramientas diferentes a las que se está acostumbrado. El resumen de este capítulo incluye otros ejemplos.
- Finalmente, el nuevo sistema requiere que la policía adopte un rol más activo en el análisis y la respuesta a los problemas de la comunidad. La policía, en todo el mundo, tiende a definir su trabajo como una respuesta a las llamadas; en muchas

comisarias los agentes se quejan de que no se pueden implicar en la resolución porque están demasiado ocupados respondiendo a las llamadas. Puesto que una actuación rápida es la quintaesencia de la policía, existen muchas razones para considerar métodos alternativos de estructuración del trabajo. Usar las estrategias del POP para problemas que muchas veces son una pérdida importante de tiempo para los agentes, puede aligerar la sobrecarga de las comisarias. Cuando la policía realiza acciones para reducir el número de accidentes de automóvil en un cruce peligroso, por ejemplo, están ahorrándose tiempo en un futuro. Las comisarias en algunas comunidades están revisando su política de respuesta a falsas alarmas: mandar citaciones a los propietarios de equipos en mal estado, por ejemplo, o no responder a las llamadas de una dirección en la que se ha comprobado la disfunción.

Llamar al 911 (número de emergencia) desde una cabina, y colgar después, es otra dificultad que, si se resuelve, ayudará a los agentes a ganar tiempo. Los estudios realizados en Minneapolis han mostrado que sólo el 3.3% de las direcciones eran responsables del 50.4% de todas las llamadas a patrullas. Tener iniciativa para resolver los problemas subyacentes a estos puntos calientes puede traer consigo una reducción sustancial de las llamadas y una mejora de las relaciones comunidad-policía. Ser proactivo es uno de los requisitos del POP.

Aunque este movimiento fue previo a la aparición del libro, las recomendaciones de Goldstein para la reforma de la policía americana se adaptan perfectamente al movimiento emergente. La POP es considerada hoy por muchos autores como una dimensión de la policía orientada a la comunidad que conjuga estrategias de cambio organizacional con trabajo realizado conjuntamente con la comunidad⁴. El Departamento de Justicia de Estados Unidos ha estado otorgando subvenciones a las agencias locales de policía, para adaptar éstos planes, desde 1994, con objeto de animarlas. Unos programas especiales se han desarrollado para la resolución específica de problemas, con los pasos a seguir y los planes a implantar. Con estos y otros incentivos, aproximadamente el 55% de las agencias han animado a sus policías a participar en éstos proyectos. (Reaves y Goldberg, 1999)⁵.

Ni siquiera Goldstein podía imaginarse el grado de aceptación de sus ideas; ahora mismo existe una gran cantidad de información al respecto, incluyendo estudios sobre su efectividad, normativa y descripciones de casos reales ocurridos en el país. Gracias a los esfuerzos del Forum de Investigación de la Policía, existe una conferencia nacional cada año en San Diego, California; los jefes de policía pueden optar a un galardón anual que lleva el nombre de Herman Goldstein, los oficiales de policía pueden suscribirse a una red de información llamada POPNet, para compartir información y experiencias; y existe una publicación: *"Problem Solving Quarterly"*.

Durante la pasada década, el POP se ha extendido por miles de departamentos de policía en E.E.U.U., Canadá, Inglaterra, Australia y otros países; se ha implantado en grandes ciudades y pueblos, viviendas públicas, medios de transporte y edificios, e incluso en

⁽⁴⁾ La aplicación de cualquiera de las dos estrategias de reforma depende de la agencia de policía. Algunas agencias practican el POP sin involucrar a los ciudadanos o a otras agencias locales. Otras convinan el POP con la cooperación de la comunidad y estrategias de cambio organizacional. En todo caso, parece haber una progresiva implicación de la comunidad en el POP.

⁽⁵⁾ Esta figura debe ser interpretada con cautela, dado que la investigación no es usada para medir con rigor como la orientación hacia la resolución de problemas ha sido implantada en una agencia. Muchos estudiosos han discutido los fallos existentes en una mala implementación de las políticas orientadas al problema (Buerger, 1994; Eck y Spelman, 1987 a).

escuelas. La clase de problemas sobre los que se ha centrado van desde denuncias menores como ruido excesivo o pandillas juveniles, a delitos mucho mas graves como violaciones, robos y homicidios; consecuentemente, las estrategias usadas para resolver estas cuestiones oscilan entre las más sencillas a las más complicadas.

Las agencias de policia han sido generalmente las impulsoras de este proyecto, aunque otras agencias gubernamentales y grupos ciudadanos han contribuido también a la resolución de los problemas. A pesar de que el POP ha generado críticas ocasionales (Vaughn, 1992), también ha recibido el apoyo incondicional de la policia, ciudadanos, gobiernos, estudiantes y medios de comunicación. (Mastrofski y Uchida, 1996).

En la actualidad, el POP es una firme alternativa a los métodos tradicionales de la policia.

III. EL MECANISMO DE IMPLANTACIÓN DEL POP

De acuerdo con las corrientes reformistas, el POP es una filosofia que debe ser adaptada a las especiales necesidades y circunstancias de la agencia y la comunidad (Goldstein, 1990). No es un programa que pueda ser implantado en las agencias de policia como un simple añadido sin más. Precisamente por estar diseñado para dar respuestas específicas, el movimiento reformista es reacio a incluir una especie de "Manual de uso" o "Guia de aproximación", aunque por otro lado para agencias sin experiencia previa, el poder disponer de una estrategia concreta de implantación podría ser útil para comenzar. De acuerdo con Goldstein (1990: 66): *"El principal peligro de dar un procedimiento detallado es que podría ser utilizado para simplificar el concepto: se invertiria más esfuerzo en seguir mecánicamente los pasos recomendados que en las exploraciones y en la idea de que estos pasos están ahí para estimular"*.

Con éstos factores en mente, en esta sección voy a tratar de demostrar dos métodos que ya han sido desarrollados para implantar el POP durante la pasada década.

El modelo SARA

El primer método, y el más conocido para implantar el POP, es conocido como el Modelo SARA, en inglés, "BARA" en español: búsqueda, análisis, respuesta y asesoramiento. Fue desarrollado por primera vez en Newport News, Virginia, por John Eck y William Spelman en 1987; una década más tarde, cuando el Departamento de Justicia de E.E.U.U. desarrolló un programa de subvenciones para implantarlo a lo largo de todo el país, se exigió a todos los candidatos la utilización de dicho modelo.

Es muy común en la policia de EE.UU. hablar de este modelo: es una herramienta muy útil para todas las agencias, sin olvidar que es sólo un método.

Los cuatro elementos del SARA son:

Búsqueda: incluye una gran variedad de métodos para la identificación de los problemas. La policia puede realizar inspecciones, revisar los archivos de los avisos de intervención, o requerir información sobre problemas de otras agencias; en Mazatlan Circle, la policia comenzó examinando las llamadas recogidas y hablando con los oficiales de patrulla en el área.

Análisis: significa recoger y analizar los datos sobre los problemas seleccionados durante la primera etapa. Aquí los oficiales deben estar receptivos a las distintas clases de datos que pueden ser útiles. Por ejemplo, los oficiales de policia en una agencia interesada

en reducir las falsas alarmas de robos en comercios, recogieron y analizaron los siguientes datos relativos a diferentes áreas:

- el número de alarmas por día y hora,
- la proporción de alarmas verdaderas,
- la localización de alarmas falsas persistentes,
- el nombre de las compañías que operaban las alarmas,
- la actuación de los dueños de los locales al constatar una falsa alarma,
- circunstancias meteorológicas durante las falsas alarmas (lluvia, viento, nieve, etc.)

Una vez estos datos fueron recogidos y analizados, los oficiales presentaron la información al jefe como primer paso para formular una respuesta general por parte de la agencia. Un grupo de supervisores de patrullas en otra agencia estaba interesado en reducir el número de accidentes de vehículos a motor (y las llamadas consecuentes), en una intersección con mucho tráfico y mal construida. El primer paso fue recoger la información sobre el número de accidentes; encontraron que la intersección tuvo más accidentes que cualquier otro lugar en la población, con 124 accidentes en un periodo de cinco meses. Basándose en ello, prepararon un informe detallado al jefe como primer paso para implementar una solución. Una tercera comunidad envió como habitualmente y de manera rutinaria oficiales de policía, inspectores de edificios y otros oficiales dedicados a problemas relacionados con la propiedad. Antes de dar una respuesta, estos oficiales proporcionaron un análisis sobre la propiedad y las potenciales contribuciones que las agencias podrían ofrecer para ayudar a resolver los problemas. En cada uno de los casos, los oficiales se dieron cuenta de que la información era extremadamente útil. Con todo ello, los oficiales y otros miembros del equipo de resolución de los problemas fueron, en muchas ocasiones, capaces de descubrir información importante para desarrollar estrategias de respuesta creativas.

Respuesta: Los oficiales y otros encargados de la resolución de problemas usan la información recopilada en un intento de solventar o minimizar el núcleo del problema. En algunas situaciones, la respuesta puede constituir una acción aislada (como un arresto) para una sola agencia. En otros casos, como en Mazatlan Circle, la respuesta puede ser complicada, con múltiples facetas que descansan en la cooperación de la policía, otras agencias locales y los ciudadanos.

Asesoramiento: la agencia examina la eficacia de la estrategia de respuesta. En algunos casos, el asesoramiento puede ser muy simple; por ejemplo, si el origen del problema es un único delincuente, en cuanto se le traslada a otra zona o cumple una larga condena, el problema estará resuelto de manera efectiva. En la mayoría de los casos del POP, el asesoramiento debe ser mejor y más sistemático; la cuestión básica a responder es si la respuesta ha sido efectiva. Los buenos asesoramientos van más allá de esta aproximación tan simple, examinando la duración de la efectividad; por ejemplo, si la policía trata de aliviar un problema de motoristas circulando a excesiva velocidad a través del envío de citaciones en un corto periodo de tiempo, deberán seguir los resultados y determinar cuanto tardan en disminuir.

Otro factor importante es el desplazamiento; una respuesta no puede juzgarse efectiva cuando reduce los delitos en un área y los traslada a otra. Este estadio del proceso SARA es ignorado sistemáticamente por muchas agencias que siguen el POP; darle la importancia que se merece es uno de los más grandes retos para implementar el POP.

Equipos formados por varias agencias

Un segundo método muy popular de implantar el POP es formar equipos de solución de problemas de la comunidad, formados por representantes de la policía y de otras agencias

locales. En 1996, el Departamento de Policía de la ciudad de Lincoln, Nebraska, estableció su Equipo de Resolución de Problemas (PRT en inglés), como un método para distribuir de manera sistemática los múltiples problemas de las propiedades. Los miembros permanentes de la PRT incluyen representantes de los departamentos de policía, la unidad de víctimas y testigos, el departamento legal, el departamento de salud, la Oficina del Alcalde, el departamento de edificios y de seguridad, la autoridad de vivienda, y el departamento de desarrollo ciudadano. El grupo se centra en las propiedades que tienen múltiples problemas que podrían ser resueltos a través de la cooperación entre distintas agencias. (Maguire y Schechinger, 1999).

El Equipo de Resolución de Problemas al completo se reúne aproximadamente una vez al mes (de todas maneras, los miembros son instados a permanecer en contacto entre reunión y reunión). Antes de la reunión, un representante del Departamento de Policía distribuye un resumen que incluye una lista actualizada de los últimos casos. En cada reunión, los participantes distribuyen una actualización de los datos, y varios miembros discuten lo que se ha hecho (o quizá hagan) para resolver los problemas y cerrar casos. Los miembros del grupo que han realizado acciones en un caso concreto informan sobre ellas al resto de los componentes, y juntos deciden los pasos a tomar en el mes siguiente; las decisiones se alcanzan rápidamente, con poca rivalidad aparente entre agencias. Una vez aceptadas y llevadas a cabo, se propone una reunión sobre ella.

Variaciones sobre esta manera de trabajar existen a lo largo de todo Estados Unidos, donde la mayoría de los equipos están informando sobre experiencias variadas y muy positivas. Algunos equipos están formados por mandos de las agencias, mientras que otros son personal de base; la mayoría están liderados por los departamentos de policía, aunque otros miembros también contribuyen frecuentemente a la resolución de casos. Algunos contienen varios representantes de distintas agencias; en Concord, California, los oficiales de patrulla asignados a un área específica de la comunidad informan al equipo en pleno sobre las actividades de resolución en ese área. De acuerdo con un jefe de policía, la resolución de problemas constituye más que una acción policial orientada a la comunidad, representa una forma muy novedosa de acción de gobierno orientada a la comunidad.

Éstos dos métodos para implantar el POP no son excluyentes; las agencias que suelen utilizar el SARA muchas veces confían en el enfoque multiagencia en equipo; al mismo tiempo, los equipos del POP usan muy a menudo el SARA.

Aunque hay que decir que no sólo existen estos dos enfoques. Hay múltiples variaciones sobre el tema. La clave según Goldstein es el enfoque colaborador creativo y de mentalidad abierta; estos son simplemente dos posibles métodos para conseguirlo.

IV. LAS APLICACIONES DEL POP

Una de las características que atraen a tantas agencias de policía y las animan a utilizar el método es su flexibilidad: tanto en la naturaleza de los problemas que pueden ser enfocados como en la naturaleza de las estrategias usadas para resolverlos y en las clases de agencias y comunidades que pueden usar el POP. Se ha utilizado para resolver gran cantidad de problemas, desde pequeñas quejas a delitos violentos; desde direcciones determinadas de residencias que son causa de un número desproporcionado de llamadas, a problemas de una ciudad entera o interjurisdiccionales; desde problemas individuales y definidos, hasta los que incluyen varios tipos (como en Mazatlan Circle).

Las estrategias utilizadas son tan diversas como los problemas mismos; algunas descansan en el tradicional cumplimiento de la ley, especialmente cuando fallan otras soluciones menos punitivas; otras no requieren otras actuaciones de la policía que dar consejos o servir de nexo con otras agencias públicas.

Muchas confían en la imaginación y creatividad de los oficiales y otros miembros de la comunidad, finalmente, las agencias de policía de todas clases y tamaños utilizan el POP. En zonas mayores, como las urbanas, los problemas pueden ser más severos: drogas, armas, bandas y delitos con violencia; en comunidades más pequeñas, algunas de las cuestiones incluyen consumo de alcohol⁶ por menores, violencia doméstica, adolescentes problemáticos, propiedades descuidadas, o quejas por ruido. Las siguientes anécdotas han sido recogidas para ilustrar la variedad de circunstancias en las que se aplica el POP y la diversidad de soluciones utilizadas.

- En Madison, Wisconsin, la policía era llamada constantemente para que acudiera a un centro comercial para tratar con personas a las que se describía como de comportamiento extraño y problemático. Los medios de comunicación exageraron el problema, estimando el número de personas en unas mil. A los clientes les asustaba comprar allí, lo que afectó a los negocios. La policía descubrió que eran sólo 13 las personas responsables, y que todas estaban bajo vigilancia psiquiátrica. La policía colaboró con las autoridades sanitarias encargadas de la salud mental para asegurar que esas trece personas recibieran tratamiento y fueran supervisadas más estrictamente. "En un corto espacio de tiempo, el problema desapareció, creció el volumen de negocios y la policía pudo volver a ocuparse de otros asuntos". (Skolnick and Bayley, 1988: 18).
- En el condado de Baltimore, Maryland, la COPE, la Unidad de Policial Orientada a la Ciudadanía, se dio cuenta de que se producía un incremento en robos cada primavera, y se robaban frecuentemente guantes de béisbol. Después de que la COPE comenzó un programa de ayuda a familias con menores ingresos, para comprar equipos de béisbol, "el nivel de robos disminuyó notablemente". (Skolnick and Bayley, 1988: 18).
- En China, el Jefe de la comisaría de Erlong, en Pekín, le pidió a un joven oficial que encontrara trabajo a 17 jóvenes con antecedentes penales. No se informó de ningún delito en los siguientes dos años en la calle Wejia, la zona a la que el oficial estaba permanentemente asignado. De acuerdo con éste, "no debemos seguir vigilando a aquellos con posibilidades de cometer delitos, sino preguntarnos a nosotros mismos qué podemos hacer por ellos".
- En la ciudad de Toowoomba, Queensland, Australia, el Servicio de Policía estableció en 1993 un proyecto piloto de 2 años, que consistía en utilizar un POP para resolver problemas que iban desde incidentes relacionados con: el consumo de alcohol, a disputas entre residentes de la zona y visitantes. Las estrategias más usuales utilizadas por los oficiales fueron técnicas preventivas como arreglar las luces de las calles, o "investigar el problema". El proyecto redujo el número de afectados por el problema. (Bond and Gow, 1995).
- En Manchester, Inglaterra, la policía diseñó un programa para reducir los robos en residencias. La policía comenzó recopilando datos de las características de los delitos, y después instituyendo varias medidas de prevención diseñadas para mejorar la seguridad: señalar las propiedades, quitar los surtidores de combustible que fun-

^[6] Han de tenerse más de 21 años en EE.UU. para consumir bebidas alcohólicas.

cionaban con monedas (un objetivo muy usual), y establecer un "mini" programa de vigilancia vecinal. Además pidieron ayuda a las agencias de servicios sociales y a las compañías de servicios. Una evaluación del programa indicó un significativo descenso en el número de robos. (Friedman, 1992: 120).

- En Saint Petersburg, Florida, un gran grupo de adolescentes se reunía con frecuencia en una tienda. Los clientes tenían dificultades para aparcar y se sentían intimidados al tener que pasar entre el grupo para entrar a la tienda. De 75 a 100 estudiantes se reunían diariamente entre semana, la mayoría después de las clases. Para disuadirlos, la policía colaboró con los responsables de la tienda para solucionar el problema: la tienda apagó los videojuegos durante las horas de más afluencia, puso carteles y pegó fotos de los adolescentes que habían recibido anteriores avisos. Con éstos esfuerzos, el problema se solucionó en dos semanas. (POPnet, 1999).
- La policía en Reno, Nevada, observó que el área de Friendship Lane parecía estar experimentando problemas constantes por incidentes relacionados con bandas, incluyendo tiroteos desde automóviles, fiestas ruidosas, consumo de alcohol en público, y consumo de drogas. Los oficiales comenzaron contactando con los medios de comunicación y visitando la zona con ellos. La concienciación ciudadana que se consiguió hizo que los negocios locales donaran fondos, con los que la policía y los residentes organizaron un día de limpieza. Quitaron los coches abandonados de la zona, limpiaron el vecindario, pintaron encima de los graffitis y repintaron muchos de los dúplex. La compañía eléctrica instaló cuatro farolas y 30 luces con sensores. Las calles fueron pavimentadas de nuevo, y se pusieron obstáculos para reducir la velocidad, acabando por tanto con los tiroteos. Los residentes establecieron un programa de vigilancia. Los archivos demuestran que se han reducido las llamadas y que los ciudadanos están satisfechos con los esfuerzos policiales. (POPnet, 1999).
- En Fort Lauderdale, Florida, la policía tuvo varias llamadas referentes al Night Club 825 y alrededores por tráfico de drogas y prostitución masculina. Además, los clientes potenciales se veían envueltos en otros incidentes al cruzar las áreas en busca de drogas y/o sexo. En respuesta al problema, la policía instaló al principio desvíos de tráfico en las calles cercanas al club, reconduciéndolo. Policías de paisano iniciaron operaciones para detener a los camellos, y redadas para coger a los clientes, chulos y chaperos. Los oficiales usaron estrategias muy firmes de cumplimiento de la ley de tráfico para disuadir a los conductores, también citaron a conductores de bicicletas y coches que habían cometido infracciones. Junto con los medios de comunicación locales, la policía asistió a una reunión de vecinos que protestaron por el club y su impacto en la zona. Esto le produjo una publicidad no deseada al club. En conjunto, la estrategia tuvo éxito al reducir los delitos en la zona. (POPnet, 1999).
- En el condado de Nassau, Nueva York, la policía identificó varios delitos contra ciudadanos de la tercera edad, incluyendo toda clase de fraudes. El equipo del POP redactó seis planes para ayudar a educar a la comunidad y crear concienciación sobre el problema; además, animó a las compañías a dar información a sus clientes en sus recibos mensuales sobre los posibles fraudes. Asimismo, dio una lista de recursos sociales a los ciudadanos de la tercera edad y diseñó una página para tener a los lectores al día de los últimos timos. (POPnet, 1999).
- En Opa Locka, Florida, las peleas de gallos se convirtieron en una manera de apuestas muy popular, realizándose en un almacén de la zona. Aunque las peleas eran

ilegales, la policía las toleró por una larga temporada, rumoreándose incluso que tomaban parte en ellas. La policía local formó un equipo para acabar con ello, haciendo una redada una de las noches más concurridas. Los inspectores de incendios revisaron el local, los oficiales de normativa lo multaron por no cumplir con lo prescrito y clausuraron el almacén, los agentes de control de bebidas alcohólicas arrestaron a los que vendían alcohol sin licencia, y el inspector de salubridad cerró el bar. La policía arrestó a varios clientes por la posesión de vehículos robados, y a otros varios por numerosas ofensas. (Greenberg, 1989: 109-110).

- Cuando la banda de motoristas "Los Ángeles del Infierno" tomó un pequeño restaurante de California como cuartel general, ni la policía ni el responsable del negocio supieron qué hacer, puesto que no violaban ninguna ley, pero usaban un lenguaje ofensivo y asustaban a los empleados y a los otros clientes. Posteriormente, cuando los clientes veían las motos aparcadas en la puerta, dejaron de ir al restaurante. La policía comenzó por pintar la parte delantera con una línea amarilla para impedir que aparcaran allí. La segunda estrategia incluyó el cambio de imagen del restaurante: "Convencimos al propietario para que cerrara el establecimiento tres días, se pintaron las paredes, se limpiaron los ventiladores de la grasa, se pusieron cortinas, y aparecieron jarrones con flores en las mesas, las camareras cambiaron sus uniformes por otros menos atractivos, pareciendo bibliotecarias o cuidadoras de colegio. Cuando volvieron los Ángeles, miraron, dieron una vuelta y, finalmente, se subieron en sus máquinas y no volvieron más. Sin arrestos, sin enfrentamientos, sin luchas. Simplemente una ligera presión en los puntos adecuados". (Greenberg, 1989: 107).
- En Charlotte-Mecklenburg, Carolina del Norte, la policía y los responsables de las escuelas establecieron un Programa de Seguridad en las Escuelas, en los ocho institutos. En el año anterior al programa, la policía respondió a 1.409 llamadas por falsas alarmas, disturbios, conductas desordenadas, luchas, accidentes y llamadas de carácter general. El objetivo del programa era crear un ambiente en el cual los estudiantes, trabajando en cooperación con los profesores, responsables, y oficiales de policía, pudieran identificar e intentar reducir los problemas de delincuencia, delitos y desórdenes. El sistema escolar accedió a incluir una parte de resolución de problemas a las clases de historia, una asignatura obligatoria de los estudiantes de 11º grado. Las clases se dieron durante una o dos veces a la semana, aprendiendo las técnicas de resolución de problemas (el modelo SARA), y centrándose en el papel de la policía, profesores y estudiantes en resolver las cuestiones escolares. Algunos de los problemas sugeridos por los estudiantes eran las condiciones del comedor, el exceso de coches en el aparcamiento, falta de limpieza, políticas relativas a los fumadores, seguridad en los baños, y una "excesiva rigidez" en la asistencia.

La comprobación de los resultados demostró que el nivel de miedo entre los estudiantes y los profesores disminuyeron, así como el número de incidentes; los administradores informaron de que hubo una reducción del 29% en suspensos a estudiantes, un 70% menos en conflictos entre estudiantes, y un 46% menos de conflictos entre estudiantes y profesores. (Kenney and Watson, 1996: 436-456).

Como ilustran claramente los ejemplos, las estrategias han sido utilizadas en una gran variedad de comunidades, la policía ha seleccionado en ellas un gran abanico de problemas en los que centrarse y resolver posteriormente. Las pruebas aquí reseñadas son útiles para entender las actividades de las agencias de la policía, pero no proporcionan ele-

mentos de juicio suficientes para conocer la efectividad del POP, lo que hacemos en la sección siguiente.

V. LA EFECTIVIDAD DEL POP

Evaluar la efectividad del POP plantea una serie de dilemas. El POP anima a la policía a disgregar los problemas, diseñando estrategias separadas para solucionar cada uno. Una buena razón para adoptar este programa es que sugiere a la policía que se centre en problemas que se puedan resolver; por ejemplo a casi todas las agencias de E.E.U.U. les gustaría resolver el persistente problema de consumo de alcohol por menores de edad, pero es algo difícil de hacer por ahora. Dividir este problema para hacerlo más pequeño y manejable (por ejemplo, las fiestas que celebran los adolescentes cuando sus padres se van fuera de casa), hace que diseñar respuestas sea más sencillo. Desde un punto de vista científico, de todas maneras, se presenta una predisposición a elegir: los problemas más complicados de resolver son los que más se eligen por la policía. Aquellas agencias que elijan los problemas más concretos, experimentarán los éxitos más grandes, mientras que los que cojan los más complicados tendrán predisposición a fallar.

Aparte de la cuestión de la tendencia, la cuestión de fondo también presenta otros retos para los evaluadores; por ejemplo, muchas agencias centran sus esfuerzos en delitos contra la propiedad. Un estudio demostró que una estrategia común para solucionar situaciones de inquilinos problemáticos, es colaborar con el arrendador para expulsarlos. (Maguire y Schechinger, 1998). Una vez el inquilino ha sido expulsado, el problema se resuelve en ese domicilio; probablemente éste se desplazará a otras comunidades, por lo que el problema sólo se habrá "resuelto" desde la perspectiva de la agencia local. Otra de las cuestiones por las que se preocupa el POP es la de la duración de la solución, las pruebas sugieren que la policía debe en ocasiones revisar los casos cerrados (como Mazatlan Circle), para tomar acciones adicionales. Los estudios del POP se deberán centrar en estas cuestiones espaciales y temporales.

Cuando las agencias de policía definen el éxito como la resolución de un problema en un lugar y tiempo determinado, pueden tener buenos resultados; la mayor parte de las investigaciones en POP aportan resultados positivos. Sólo recientemente se están considerando los impactos temporales y espaciales. Green, (1995), por ejemplo, descubrió que los esfuerzos de la policía de Oakland, California, para limpiar las áreas con problemas de drogas usando los métodos de arresto, interrogatorios y cumplimiento del código redujeron los problemas de drogas en las zonas y alrededores. El estudio de la difusión y duración de los efectos es la siguiente frontera del POP.

Otro método de estudio, todavía anecdótico, se dirige a mostrar el papel de otros grupos que no son los policiales en el POP. Gran parte de la corriente reformista sugiere que las agencias de policía deben colaborar con ciudadanos, comerciantes, grupos de la comunidad y otras agencias gubernamentales para diseñar estrategias. Recientes estudios destacan el importante papel desempeñado por los propietarios. Mazerolle y otros (1998: 397) encuentran que "los propietarios que simplemente llaman y esperan que la policía solucione el problema, puede resultar menos efectivo que aquellos otros que buscan una solución que esté fundamentada en las actividades de grupos orientados a la resolución de problemas". Buerger (1994), encontró que en muchas ocasiones los propietarios de negocios y los residentes de zonas, se niegan a colaborar. Buerger y Mazerolle (1998) predijeron que la "acción policial implicando a terceros", en la que la policía convence a personas no afectadas a

actuar para minimizar los efectos de los desórdenes o crímenes realizados por otras personas, seguirá emergiendo como una herramienta de resolución. Tampoco se sabe mucho sobre el deseo de colaboración de otras agencias gubernamentales (o incluso otras unidades policiales), para colaborar. El papel de los grupos no policiales en facilitar o impedir los esfuerzos de la policía para resolver los problemas, no ha sido estudiado muy frecuentemente, pero se apunta a la evidencia convincente con algunas constataciones que sugieren que estas terceras partes juegan un importante papel en la resolución de problemas.

La más completa investigación acerca de la efectividad del POP se está compilando todavía. El Departamento de Justicia de E.E.U.U. está subvencionando en la actualidad una evaluación sobre el impacto nacional del POP como parte del Programa de Colaboración en la Resolución de Problemas. Los resultados no están todavía disponibles, pero pueden representar el próximo paso para construir el cuerpo del conocimiento sobre la efectividad del POP.

VI. CONCLUSIÓN

El Servicio Policial Orientado a la Resolución de Problemas es una ambiciosa estrategia de reforma que propone realizar cambios fundamentales en la policía. Este movimiento anima a la policía a recoger y analizar información, que pueda ayudarla a tomar decisiones inteligentes en su trabajo. Integra el proceso científico en el trabajo cotidiano de la policía; requiere un estilo de dirección flexible que permita a los oficiales la libertad de tomar la iniciativa, garantizando al mismo tiempo apoyo cuando sea necesario. Los ejemplos a reseñar son numerosos, aunque no constituye una forma rigurosa de evaluación. Las pruebas empíricas también tienden a ser optimistas, pero el POP posee una gran cantidad de retos que faltan por resolver para evaluarlo. Hasta que un estudio aún más riguroso no sugiera otra cosa, el POP aparece como una estrategia de reforma muy popular y prometedora para las agencias de policía de todo el mundo.

LA PREVENCIÓN COMO FACTOR DE SEGURIDAD

Marcus Felson

Universidad Rutgers, New Jersey

La seguridad pública depende en gran medida de la prevención del delito y la prevención del delito depende en gran parte del diseño de un entorno que no invite a cometer un delito. Este trabajo contempla algunas características de este diseño y planificación para la prevención del delito. "La prevención situacional del delito" es el término más apropiado para este tipo de prevención. Sus principios teóricos incluyen una elección racional y un planteamiento de la actividad rutinaria para el análisis de la tasa de criminalidad. La elección racional es un estudio de cómo los delincuentes toman decisiones desde su propio punto de vista y cómo tales pensamientos influyen en sus acciones ilegales. El planteamiento de la actividad rutinaria es el estudio del delito en la vida diaria. Esto lleva a la consideración de cómo las actividades legales diarias influyen igualmente en las acciones ilegales.

En sus formas más simples, el planteamiento de la actividad diaria se basa en tres elementos mínimos: delincuente potencial, un objetivo apropiado y la ausencia de algo o alguien que nos guarde eficazmente del delito. Un posible delincuente debe encontrar un objetivo que le interese cuando los "guardianes" estén ausentes. Tales guardianes normalmente no son policías sino más bien ciudadanos, personas de negocios, o gente que pasa por la calle —cualquiera cuya presencia o proximidad ayude a ahuyentar el delito—. Por esto, la proximidad, un tema de interés para la policía española en la actualidad, es tan relevante para la prevención del delito. Ya que los ciudadanos juegan un papel primordial en la prevención del delito porque son los más próximos a los lugares en que se cometen hablando en términos físicos, es muy importante que la policía esté también muy próxima al ciudadano. Tal proximidad es utilizada en dos sentidos de la palabra: físico y mental. El planteamiento de la actividad diaria considera la proximidad física como lo más importante. Eso es lo que hace posible que las personas en su vida diaria se den cuenta de que algo ilegal está sucediendo o podría suceder y que, o ellos mismos intervienen, o deben buscar ayuda. La proximidad física de los ciudadanos desanimará a los delincuentes para intentar cometer un acto ilegal, y así hacer que la actuación policial y la de los ciudadanos sea absolutamente innecesaria. Sin embargo, la simple proximidad de los ciudadanos en la calle no es suficiente para prevenir el delito si esos ciudadanos no tienen iniciativas para contribuir a esa prevención y no saben que algo podría estar sucediendo. Por esto, los ciudadanos hacen bien en proteger sus propiedades o sus familias o las propiedades de sus familias. Los extraños pueden contribuir a la prevención del delito pero no tan eficazmente. Las relaciones personales son de vital importancia para la prevención del delito y esto se aplica igualmente al papel de las agencias públicas en dicha prevención.

VEINTICINCO EJEMPLOS DE PREVENCIÓN SITUACIONAL

Para ilustrar la importancia de la prevención situacional, les ofrezco en este trabajo 25 ejemplos. Mi orden de presentación no es rígido y estos ejemplos son una simple presenta-

ción de los cientos de ejemplos disponibles sobre prevención situacional. Muchos de ellos pertenecen a Clarke (1997) y otros de mi propia cosecha. Algunos han sido estudiados sistemáticamente y otros son menos sistemáticos. Estos ejemplos han sido tomados de varios países y diferentes lugares. Algunos están relacionados con la prevención de delitos contra la propiedad y otros con la prevención de la violencia. Todos ellos tienen cierta aplicación.

EJEMPLO 1

Vandalismo en los autobuses de dos plantas. En Gran Bretaña, el vandalismo en los autobuses tiene lugar principalmente en la planta de arriba. En esta parte es más difícil situar a una persona para que controle lo que está sucediendo. En los autobuses con cobrador, es más improbable que esto suceda. Los circuitos cerrados de televisión permiten al conductor vigilar la planta de arriba y esto reduce el vandalismo.

Interpretación: Esto es un claro ejemplo de cómo el hacer guardia y el incrementarla sirve para prevenir el delito. Un estudio sistemático de este "cuasi-experimento" verifica estos resultados.

EJEMPLO 2

El robo de cascos y de motocicletas. Datos procedentes de diferentes países y estos mostraban que el periodo posterior a la obligatoriedad del uso del casco por motivos de seguridad redujo el robo de motocicletas. Otras tasas de robos de vehículos no se incrementaron.

Interpretación: Los jóvenes que roban motocicletas a menudo lo hacen sin mucha planificación. Uno de ellos ve una motocicleta aparcada y se la lleva. Si no lleva casco en ese momento, no puede robarlo sin que los demás rápidamente reconozcan que está conduciendo de forma ilegal.

EJEMPLO 3

Una buena protección hace un buen vecino. Durante las Olimpiadas de Los Ángeles en 1980, el gobierno encargó a la Universidad del Sur de California que construyese una valla de hierro bastante alta por todo el campus. Aunque la valla permitía la entrada en ciertos puntos, no se podía ya entrar y salir por cualquier sitio. Muchos empleados comentaban que sufrían menos robos y se robaba menos también en las instalaciones de la universidad desde que se construyeron las vallas, incluso cuando éstas no estaban controladas en algunos puntos.

Interpretación: Simplemente aumentando las dificultades para cometer los delitos se reducen las tasas de delitos. Además, puede que no sea necesario llevar a cabo una evaluación costosa para determinar que las tasas de delincuencia han disminuido. No obstante, es posible para una universidad tener buena relación con su vecindario permitiendo que la gente camine por cualquier parte.

EJEMPLO 4

Bloquear las calles para prevenir la violencia. Cuando las calles fueron bloqueadas en Los Ángeles, los tiroteos desde los coches de bandas mafiosas disminuyeron ostensiblemente. Cuando se quitaron estas barreras los tiroteos volvieron. Este bloqueo requiere que las barreras sean suficientemente fuertes para que no las puedan saltar los coches robados o que salgan despedidas. Esto también requiere que la policía en general y la de tráfico en particular sean conscientes de que los flujos de tráfico han cambiado a causa de estas barreras.

Interpretación: La violencia no es un caso especial a efectos de prevención. Al igual que los delitos contra la propiedad, es cuestión de que no encuentre facilidad y comodidad en su manifestación. Incluso los delitos más dramáticos pueden ser fáciles o difíciles y de este modo pueden ser controlados por la prevención situacional. Sin embargo, los policías deben pensar en ello para prevenirlo.

EJEMPLO 5

Menos acceso sin conflicto. El bloqueo de las calles ha tenido mucha repercusión en los E.E.U.U. Normalmente una calle con altos ingresos sufre robos por lo que los vecinos tienden a aislarla de las zonas de menos ingresos del vecindario. Sin embargo, el objetivo de reducir los robos no exige soluciones tan insolidarias. Es posible estrechar una calle o poner pivotes que sirven para reducir la velocidad del tráfico y los riesgos de robos, sin aislarse de los vecinos de otras calles. Verdaderamente, las personas pueden todavía circular pero es menos probable que lo hagan si su propósito no es legal.

Interpretación: Ampliando el repertorio de métodos de prevención del delito, se pueden escoger métodos más adecuados, más política y moralmente aceptables. La mayoría de las controversias surgen porque aquellos que buscan la prevención del delito tienen una variedad de recursos muy escasa y la prevención se hace a costa de algún tipo de libertad.

EJEMPLO 6

Pequeños comercios y robos. Los pequeños comercios se han enfrentado a una gran cantidad de robos a mano armada. Los propietarios han aprendido que pueden reducir dichos robos instalando cierres que no pueden abrirse por el empleado, situando a la vista las máquinas registradoras, una buena iluminación, estanterías no demasiado altas, no poner publicidad que tapen los escaparates y dos empleados por la noche.

Interpretación: Las mayores reducciones del delito se pueden conseguir sin tener que gastarse mucho dinero o complicar la organización. Lo más costoso sería el poner a dos empleados por la noche. Las otras medidas son de bajo coste y una gran efectividad para reducir los riesgos de robo.

EJEMPLO 7

Devolución de la compra en grandes almacenes. En grandes almacenes de los E.E.U.U. se sigue el principio de que "el cliente siempre tiene la razón". Normalmente se cambia el producto sin hacer muchas preguntas. Algunos clientes roban la mercancía, luego la devuelven y se les reintegra el dinero. Otros clientes cambian la mercancía y se quedan con lo que compraron. Algunos empleados dan el dinero a sus amigos y estos nunca devuelven su compra. Estos fraudes pueden prevenirse estableciendo unas normas claras respecto a las devoluciones. El requerir el ticket de compra, el hacer copias, el que los encargados aprueben el cambio; todos estos métodos pueden servir para reducir el fraude.

Interpretación: Una buena gestión y la prevención del delito van de la mano. Una mala gestión conduce a más delitos, con empleados, clientes y ladrones sacando provecho de ello.

EJEMPLO 8

Etiquetas de tinta. Las tiendas de ropa en los E.E.U.U. y otros países han encontrado que pueden poner una etiqueta de tinta en cada prenda de valor de la tienda. Las etiquetas se pueden quitar con un aparato especial después de que el cliente lo haya pagado. Pero alguien que salga del establecimiento sin haber pagado y quite la etiqueta en su casa, se le saldrá la tinta y estropeará el artículo. Esto hace que no merezca la pena robar el artículo. Las etiquetas de tinta que han sido quitadas en el establecimiento pueden ser reutilizadas. Las etiquetas de tinta sirven bastante para reducir los robos, como ha sido demostrado por estudios sistemáticos.

Interpretación: Los delincuentes toman decisiones para robar o no robar según lo vean más conveniente.

EJEMPLO 9

Robos en viviendas con valoración de riesgos. La investigación sustancial ha demostrado que los ladrones de viviendas tienen en cuenta cierto número de factores importan-

tes. ¿Está la casa vacía u ocupada en ese momento? ¿Las casas más cercanas están vacías? ¿Existe una entrada trasera o colateral? ¿Hay un cierre sólido que impida una entrada ilegal? ¿Existe algún indicio de que los dueños están fuera de la ciudad? ¿Tienen los vecinos una línea de visión clara de las puertas y ventanas por las que planeo entrar? ¿Pasa tanta cantidad de personas por la calle como para no notar una entrada ilegal o tan poca como para permitirlo?

Interpretación: Estas variables repercuten en la mayor o menor cantidad de robos según diferentes investigaciones o estadísticas, incluyendo las declaraciones del delincuente, informes de la víctima e informes de la policía. Las entradas laterales o posteriores proporcionan una mayor exposición a los robos. Los reglamentos sobre viviendas y planificación urbana tienen una relación muy fuerte con los modelos de robos en viviendas. Esto significa que los robos en viviendas son un tema muy importante en el proceso de planificación. Esto ayuda a explicar por qué ciudades de baja densidad de población tienden a tener un riesgo mucho mayor que las ciudades de gran densidad.

EJEMPLO 10

Robo de vehículos aparcados. Estudios en Gran Bretaña muestran unas diferencias estadísticas muy intensas en el riesgo de robo de vehículos dependiendo de donde se aparque. Aparcar en la calle, a la vuelta de la esquina, es varias veces más arriesgado que aparcar en un garaje privado.

Interpretación: Esto explica por qué ciudades de baja densidad de población tienden a tener un riesgo de robo de vehículos mucho más bajo que las ciudades de alta densidad. Esto es lo contrario del modelo de robos del Ejemplo 9.

EJEMPLO 11

Infracciones de juego en water polo. Es difícil que este deporte sea "limpio", ya que los jugadores se agarran unos a otros debajo del agua, contraviniendo las normas. Sin embargo, los químicos han conseguido que el agua sea mucho más clara, pudiendo reducir así las infracciones.

Interpretación: Este deporte mejoró gracias a la tecnología y redujo el riesgo de saltarse las reglas, no ha habido cambios en cuanto a moralidad o castigos.

EJEMPLO 12

El descenso de la criminalidad en los Estados Unidos. En los últimos años, el uso del dinero ha cambiado mucho en América, debido en gran medida a las innovaciones de la tecnología en las empresas. Los bancos y las empresas han facilitado las compras con las tarjetas de crédito y la verificación electrónica directa. Este sistema de compra no se hace a crédito, ya que toma el dinero directamente de la cuenta bancaria. Esto evita a las personas llevar dinero consigo, dejándolo en casa al tiempo que el vendedor lo cobra en el acto. También reduce el riesgo de robos, atracos a particulares o a comercios. Además, las tarjetas de crédito permiten una verificación electrónica en el momento. La verificación es mucho más rápida que antes y es realizada por más empresas pequeñas cada día. Finalmente, los cajeros automáticos están muy extendidos y son más fáciles de usar.

Interpretación: Esto sugiere que la tecnología de las empresas y los cambios organizacionales pueden producir una reducción importante del delito. También nos obligan a tener en cuenta estos cambios tecnológicos al interpretar las variaciones en las cifras de criminalidad.

EJEMPLO 13

Diseño de bares y tabernas. En España puedes encontrar pequeños bares y tabernas con público de todas las edades. Incluso si un bar sirve principalmente a jóvenes, están situados en la proximidad de otros que sirven bebidas a público de todas las edades.

des. Las mujeres también se mezclan con los hombres en estos lugares. En los Estados Unidos, Canadá y Australia, existen bares que atienden a multitud de jóvenes, sobre todo hombres, y que generalmente ocasionan problemas. Esto incluye un exceso de consumo de bebidas alcohólicas y en ocasiones violencia. Cerca de estos bares, se observan robos en viviendas y empresas. Las grandes aglomeraciones generan problemas, las personas se molestan y beben en la calle en muchas ocasiones, en contra de las normativas municipales. Aunque se pueden encontrar variaciones entre distintos países e incluso en la misma ciudad, estos modelos ayudan a explicar por qué el alcohol puede llevar a la violencia.

Interpretación: La regulación sobre alcohol es un factor importante en la prevención del delito. Esto ha sido reconocido en muchos países, pero no obstante se le ha prestado poca importancia.

EJEMPLO 14

Las discotecas proporcionan oportunidades especiales para la comisión de delitos. Aunque las "discotecas" algunas veces sirven alcohol y otras veces no, normalmente aglutinan a un gran número de personas generando riesgos tales como incendios, venta de alcohol a menores, abuso de drogas y una gran dificultad para controlar a tantas personas. En los Estados Unidos, algunas discotecas han sido precintadas por su incapacidad para controlar el uso de estupefacientes u otros delitos. Empresarios de grandes ciudades como Nueva York han descubierto que pueden adelantarse a la policía alquilando espacios abandonados y organizan fiestas sin licencia con entrada libre, alcohol y drogas. Cuando se cierra un local por la policía se abre otro.

Interpretación: No sólo las nuevas tecnologías, sino que las nuevas formas empresariales contribuyen a que haya problemas adicionales de criminalidad. La prevención de la criminalidad debe estar constantemente alerta a tales desarrollos.

EJEMPLO 15

Impresoras láser más ligeras. Hace un tiempo, mientras que los robos de ordenadores eran algo común, las impresoras láser raramente eran robadas. Eran demasiado pesadas para trasladarlas, a pesar de su alto valor. Las impresoras láser actuales son más ligeras y fáciles de robar. Como resultado, muchas son robadas.

Interpretación: Nuevos productos y cambios en los viejos productos pueden proporcionar una nueva oportunidad para el delito.

EJEMPLO 16

El robo de cajas fuertes disminuye. El robo de cajas fuertes casi ha desaparecido. La razón es que la tecnología de estas cajas ha mejorado desde hace unas décadas, eliminando esta oportunidad excepto para los más hábiles.

Interpretación: El delito responde a cambios en la tecnología y un correcto análisis de la criminalidad ha de tenerlo siempre en consideración.

EJEMPLO 17

Los informes de robos de teléfonos móviles pueden ser fraudulentos. En Nueva Jersey y en otros lugares, las empresas de teléfonos móviles intentan que los clientes firmen contratos largos. Algunas veces los últimos contratos son significativamente más baratos que los antiguos. Cuando los clientes se dan cuenta de cuánto están pagando, algunas veces denuncian que sus teléfonos móviles han sido robados para dar así por terminado el contrato.

Interpretación: El fraude puede generarse por las reglas de las empresas y cambios en el mercado. Se debería estudiar siempre el incentivo para cometer un fraude y poder determinar si es probable que suceda.

EJEMPLO 18

Muchos fraudes comienzan de forma legal. Cuando una casa es robada, el propietario puede llamar a la compañía de seguros para hacer una denuncia legítima. Al mismo tiempo, el propietario se siente tentado a añadir a la lista más objetos de los que realmente han sido robados. Así una denuncia legítima puede llegar a ser fraudulenta.

Interpretación: Las acciones ilegales o legales están intrínsecamente relacionadas.

EJEMPLO 19

La prensa puede ayudar a prevenir el delito. Aunque a menudo es acusada de fomentarlo, la prensa puede ayudar a prevenirlo. Los esfuerzos del gobierno sueco por controlar el fraude fueron fructíferos en parte por la publicación del hecho de que los ordenadores gubernamentales analizaban los ingresos que los ciudadanos decían tener. Los esfuerzos británicos por reducir el delito en comunidades específicas tuvieron éxito en parte porque estos esfuerzos fueron publicados, disuadiendo probablemente a los ladrones locales.

Interpretación: Los delincuentes creen que son impunes porque sus actividades se camuflan entre los de la población en general y difícilmente serán descubiertas. Si se les informa sobre los riesgos inmediatos de ser descubiertos, podrían reducir sus acciones criminales.

EJEMPLO 20

Generalmente se acusa a las actividades de prevención de desplazar el delito a otras zonas, sin embargo, el desplazamiento del delito es a menudo mucho menor de lo esperado. Los estudios sobre el desplazamiento del delito a menudo muestran que dicho desplazamiento no se produce, o que si sucede es con una tasa mucho más bajo de lo esperado.

Interpretación: No existe una cantidad fija de delitos previstos en la sociedad. Ciertamente, el delito responde en gran medida a la oportunidad para llevarlo a cabo. Cuando se reduce la oportunidad, se reduce el delito.

EJEMPLO 21

Ocupaciones de riesgo. El riesgo de sufrir delitos es mayor para aquellos que trabajan por la noche o cuyos trabajos maximizan el contacto con el público general en lugares peligrosos. De esta forma, los atletas profesionales, los músicos, los empleados de bares y restaurantes tienen un mayor riesgo de victimación.

Interpretación: Aquellos que no pueden guardar sus propiedades o que están expuestos a que más delincuentes entren en relación con ellos, tienen un mayor riesgo.

EJEMPLO 22

El suicidio es más racional de lo que uno espera. Aunque es fácil pensar en el suicidio como algo irracional, de hecho el suicidio tiene aspectos de gran regularidad. Por ejemplo, algunas personas de San Francisco saltan del famoso puente Golden Gate, pero no lo hacen desde la parte menos atractiva del puente. Aquellos que se suicidan en las cataratas del Niágara normalmente son de la zona. Las tasas de suicidio en Gran Bretaña y Noruega disminuyeron en gran medida cuando el gas doméstico fue destoxificado. En los Estados Unidos, las tasas de suicidio bajaron con la reducción del plomo en la gasolina. Resumiendo, el suicidio responde en gran medida a las oportunidades para asesinar uno mismo.

Interpretación: Muchas de nuestras suposiciones más básicas sobre la irracionalidad necesitan ser examinadas de nuevo.

EJEMPLO 23

El trabajo seguro conlleva un bajo rendimiento en el desempeño profesional. Después de 7 años, los profesores en los Estados Unidos u obtienen una plaza fija o tienen que abandonar el puesto. Una vez que obtienen la plaza, tendrían que cometer una falta muy grande para ser despedidos. Como consecuencia tienen la oportunidad de violar

muchas reglas y tener muchos conflictos sin un castigo. Muchas universidades americanas tienen más conflictos que otras organizaciones, y hacen poco al respecto. Incluso aunque una gran mayoría no aprovecha esta situación de privilegio, hay profesores que sí lo hacen y esto ocasiona problemas en las universidades.

Interpretación: Las ocasiones para violar las normas conllevan más violaciones. Una seguridad extrema en el trabajo produce oportunidades y por lo tanto conduce al conflicto y a un desempeño pobre. De este modo la oportunidad es un principio del comportamiento humano que va más allá del simple comportamiento criminal.

EJEMPLO 24

El papel del conserje. Tradicionalmente, los edificios de apartamentos en París eran vigilados por conserjes. Normalmente solía ser una señora mayor que tenía un pequeño apartamento en el edificio y cuyo permiso era necesario para acceder dentro. El conserje tenía un papel importante en la prevención del delito. Muchos edificios de apartamentos de Nueva York tienen porteros con una función similar, pero ellos no viven allí. Estos porteros, también, sirven para reducir la entrada ilegal en el edificio pero igualmente para proteger esa parte de la calle. Desgraciadamente, el conserje es una institución que está desapareciendo en París.

Interpretación: La vigilancia puede ser formalizada y asignada como un trabajo con un gran éxito. Sin embargo, los altos costes del trabajo y la actual situación sirven para reducir la función del conserje en una sociedad moderna.

EJEMPLO 25

El papel del empleado de un establecimiento comercial. En los modernos establecimientos vemos muchos menos empleados y cada vez más autoservicios. Esto hace que las oportunidades para robar sean más frecuentes. Esta es una razón por la que tantos establecimientos busquen soluciones electrónicas para evitar robos.

Interpretación: Muchos de los delitos pueden ser vistos como una disyunción entre diferentes partes de la sociedad. La tecnología y la organización han cambiado para producir más delitos mientras que la sociedad no se ha puesto al día con sus propios cambios. Los avances tecnológicos y organizacionales han ayudado a reducir la criminalidad. De este modo, la mejora de los métodos electrónicos, el uso de técnicas de diseño y gestión y otras características de la prevención situacional ayudan a la sociedad a adaptarse reduciendo las oportunidades del delito que ella ha creado. Este proceso de ajuste no es permanente. Nuevas oportunidades para el delito aparecerán en el futuro, requiriendo más innovaciones para frustrar otros delitos.

INFRAESTRUCTURA GENERAL PARA PENSAR EN LAS SITUACIONES Y LA PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO

Las teorías situacionales se centran en los delitos en sí mismos, especialmente en el *modus operandi*, el tiempo y los escenarios. El planteamiento de la actividad rutinaria claramente se adapta al último grupo. Otros aspectos del modelo situacional son la criminología del entorno (Brantingham y Brantingham, 1991), la geografía del delito (Rengert, 1996), la teoría de la elección racional (Clarke, 1997), política de actuación orientada al problema (Goldstein, 1990), el planteamiento de las "ventanas rotas" (Wilson y Kelling, 1996) y la prevención situacional del delito (Clarke, 1997). Incluso aunque la actual teoría de la elección racional enfatiza las decisiones del delincuente, estas decisiones no están basadas en disposiciones sociales o psicológicas sino más bien en la localización y las oportunidades.

Estas dos familias de la teoría situacional contrastan mucho en su desarrollo en el tiempo. Las teorías de la oportunidad se cuestionan entre sí y nunca resuelven sus desacuerdos básicos ni elaboran una imagen común del delincuente. Por el contrario, las teorías situacionales están convergiendo rápidamente, si no en una única teoría o incluso en un nombre común, por lo menos en un conjunto de suposiciones compartidas y una imagen similar del delincuente. Las seis normas enunciadas a continuación sirven para guiar implícitamente a los especialistas desde diferentes puntos de partida hacia el mismo punto de llegada.

INDIVIDUOS CAMBIANTES FRENTE A LOCALIZACIONES CAMBIANTES

Aunque las teorías situacionales no ponen el énfasis en las disposiciones individuales, esto no significa que consideren a la persona individual como algo sin importancia. Desde un punto de vista situacional, es posible cambiar el comportamiento de la persona. Las teorías situacionales sugieren una influencia muy visible en el comportamiento individual a través de cambios en los escenarios inmediatos, tales como sistemas de transporte, objetivos de delito o la organización física de la vida diaria. Sin embargo, ese cambio se consolida únicamente si las nuevas situaciones persisten en un sentido físico (Brantingham y Brantingham, 1993). Los objetos electrónicos podrán ser más ligeros y fáciles de robar, pero las personas no se hacen "buenas" para siempre. Los aspectos tangibles de la vida diaria pueden cambiar según la hora y por el mes y el año, pero las personas siguen siendo personas. La característica más destacable del planteamiento de la actividad rutinaria es que los grandes cambios en la delincuencia pueden suceder sin ningún cambio en las tendencias individuales.

DIRECTRICES PARA EL FUTURO

Las seis normas siguientes pueden ayudarnos a progresar en esta dirección:

1. Encontrar explicaciones muy tangibles. Aprender del mundo físico y nuestros cinco sentidos.
2. Encontrar explicaciones que sirvan también a niveles micro y macro, en diferentes emplazamientos y épocas, internacionalmente y para todo tipo de delitos.
3. Encontrar explicaciones que sean claras y simples. Evitar ideas vagas y complicadas.
4. Encontrar ciertos principios con muchas ramificaciones más que muchos principios con pocas ramificaciones.
5. Encontrar mecanismos claros, es decir, explicativos de cómo algunas cosas conducen a más o menos criminalidad.
6. Aprender todo lo que se pueda sobre delitos específicos, sus escenarios, su modus operandi y cómo prevenirlos. Asegurarse de que sus explicaciones son consistentes con estos hechos.

Estas seis normas para encontrar una coherencia con la explicación de la criminalidad son la base del planteamiento del enfoque de la actividad rutinaria para el análisis de la criminalidad. No es una coincidencia que nos ayude a prevenir el delito.

ACTUACIÓN POLICIAL NO JUDICIALIZADA

Santiago Cuadro Jaén

Comisario General de Seguridad Ciudadana

Cuando hablamos de actuación policial no judicializada nos venimos a referir a la actuación preventiva.

El planteamiento de este tema puede tener múltiples enfoques: la actuación preventiva considerada en el contexto de la colaboración internacional, la que puede obedecer a un enfoque interno y que vendría referida a la colaboración que en dicho ámbito se lleva a cabo entre los distintos cuerpos de seguridad, la propia prevención situacional, etc..

Pero el enfoque de esta exposición se va a referir al ámbito de la prestación de servicio que subyace en dicha actuación preventiva y en definitiva al concepto de servicio y su planteamiento como elemento soportador de aquella.

Partiendo de este planteamiento voy a referirme en cuanto a estructura de la ponencia que me toca exponer, a los dos grandes bloques de la misma teniendo en cuenta su soporte legal, es decir, la normativa que en España viene a hacer referencia de manera expresa a la actuación preventiva.

La Constitución, en su artículo 104, atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. En desarrollo de este precepto y del 149.1.29 surge la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo que en distintos subapartados del punto primero del artículo 11, hace referencia de manera expresa a la función preventiva que poseen las FCSE.

A la función preventiva se refieren igualmente otras leyes, citando como ejemplo, la propia Ley 1/92, de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando trata tanto el aspecto de fabricación y tenencia de armas, como el control de actividades recreativas, etc.; la Ley del Deporte, en su Título IX, hace referencia de manera expresa a medidas preventivas en el campo de la violencia en el deporte y en desarrollo de la misma, el Reglamento de Prevención de la violencia en el Deporte, contempla un abanico importante de medidas de dicha naturaleza. La Ley 23/92 de Seguridad Privada podemos decir que es una Ley eminentemente preventiva y su razón de ser obedece a ello, al contemplar toda la actuación del sector privado de la seguridad desde el punto de vista de la prevención.

Podemos citar otras normas más recientes como pueden ser la Ley 19/94 de protección de peritos y testigos, la Ley 4/97 de empleo de videocámaras con finalidad de prevención del delito, etc.

Pero siguiendo el hilo conductor de la exposición en la que como decía al principio vamos a hacer referencia no ya a la actuación preventiva, sino al modelo de servicio del que necesariamente hemos de partir para que dicha actuación nos lleve al diseño de una nueva cultura de seguridad, comenzamos con un análisis sucinto y muy breve de la realidad actual, que en cierta medida refleja dicha actuación, para lo cual podría hacer referencia tanto a lo que podrían denominarse tipos de prevención, programas subyacentes y aspectos organizacionales que impulsan la citada actuación, para pasar más tarde al modelo pretendido que en cierta medida se viene a reflejar en la línea programática que hoy día tiene marcada la DGP.

En el análisis del modelo actual, y refiriéndome a los tipos de prevención paso a citar aquellos que vienen siendo puestos en practicas, por los distintos Estados. Así podemos citar la prevención primaria, conocida como social, comunitaria o participativa, que tiene como punto de referencia el sujeto pasivo, que tiende hacia modelos de conducta más seguros y que incorpora programas que en el caso del modelo español podemos concretar en aquellos que la Comisaría General de Seguridad Ciudadana a través del Servicio de Policía de Proximidad y Relaciones Ciudadanas lleva a cabo sobre la protección a la familia en su integridad, es decir comprendiendo tanto al mayor, a la mujer como al menor; la formación del voluntariado, la escuela, el drogodependiente o el emigrante, siendo la finalidad de dichos programas que se han desarrollado en colaboración con otras instituciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, la de contribuir a la prevención por la vía de la colaboración con las citadas instituciones y colectivos.

Un segundo tipo de prevención es aquel que tiende a la rehabilitación social del reincidente, que se conoce como informativa o situacional, o prevención secundaria, que tiene como destinatario el sujeto activo del hecho, y por último la prevención terciaria, conocida con el nombre de operativa o policial, que se dirige esencialmente a la acción.

En España el modelo que se adopta es un modelo mixto que compagina tanto la prevención primaria como la terciaria sin perder de vista aquella intermedia o focalizada sobre el sujeto activo.

Hablaba anteriormente de que se iba a hacer una referencia a aspectos organizacionales como base del servicio que como elemento primario de la prevención se lleva a cabo por el CNP y dicha referencia tenía una naturaleza crítica-constructiva porque a partir de la misma nos íbamos a adentrar en el nuevo modelo de servicio base de una nueva cultura de seguridad.

Partimos por tanto del centralismo como elemento predominante en la gestión de la prevención y en el empleo de mecanismos que se revelan ineficaces para dicha gestión y en definitiva para la reducción del delito. En este sentido hago referencia expresa al sistema de control estadístico. Dicho sistema nos aportaba un enfoque parcial del resultado de la acción preventiva, al reflejarse en el tan solo los incrementos o decrementos que en el global de delitos o por especialidades se venían produciendo.

Caminamos hacia una concepción de la estadística totalmente distinta de aquella a que se ha hecho referencia.

No podemos olvidar tampoco que nuestra concepción organizativa de prestación de servicio público, cuyo organigrama como se puede ver es de tipo piramidal. El ciudadano, nuestro cliente, aparece soportando el peso de toda una organización lo que nos lleva a un modelo no adecuado a la finalidad pretendida.

Hechas estas consideraciones, la DGP se plantea el desarrollo de un modelo que, partiendo del análisis de todas las circunstancias, a las que se ha hecho referencia, nos lleve hacia una nueva concepción de servicio, para lo cual, y sin perder de vista dichas consideraciones, empiece a considerar cuales han de ser las variables estructurales que ha de tener en cuenta en el desarrollo de ese nuevo modelo, cuales han de ser las habilidades que describan nuestra relación con los ciudadanos y por otra parte, cuales han de ser los principios sobre los que se debe asentar el citado modelo.

En relación con las variables estructurales se entra a considerar tanto la cuota de mercado en su triple vertiente, esto es, el censo poblacional que tenemos que atender, el número de infracciones penales que nos corresponden, y la cuota de inseguridad subjetiva de los ciudadanos que están en el ámbito territorial del CNP.

Se tiene en cuenta además la configuración de la cadena de valor o economía de

escala, que en su traducción a la prestación de servicio público viene a referirse al conocimiento de las necesidades del ciudadano como cliente, en el campo de su seguridad. En este sentido y a través de encuestas se viene pulsando la demanda que los ciudadanos plantean en esta materia.

Por último en la consideración de las citadas variables no podemos olvidar la fidelización y rentabilización del ciudadano como cliente o destinatario del servicio público y del policía que lleva a cabo la prestación del citado servicio.

La fidelización y rentabilización son conceptos que se utilizan en el campo de la empresa privada y que proceden de manera directa de la satisfacción. En el caso del ciudadano, por el tipo y calidad de servicio que se les presta, lo cual a su vez provoca vinculación y confianza en una Institución que tiene como objetivo la prestación de un servicio de calidad y esa ha de ser su principal preocupación, y en el caso del policía, la satisfacción como la base de la vinculación ya que en el caso de que el mismo no estuviese satisfecho con su trabajo difícilmente podría generar satisfacción en aquel que ha de ser destinatario del servicio que presta.

Como paso siguiente en el análisis de ese nuevo modelo de servicio entramos a hacer una valoración de las habilidades que han de ser tenidas en cuenta en nuestra relación con los ciudadanos.

Podemos citar cuatro que se consideran esenciales:

1. Detectar las necesidades mal cubiertas en el campo de su seguridad. Podríamos decir, en este caso, por la competencia, y podríamos referirnos a otros Cuerpos que pudieran llegar a desarrollar la función preventiva en el ámbito en el que el CNP se desenvuelve. Hemos necesariamente de dejar de considerar la prestación de servicio que realizamos, desde el punto de vista monopolístico aun en el supuesto de que no hubiese más policía que nosotros.
2. La multiplicación del valor sobre el coste de las operaciones. Entendemos multiplicación del valor como el valor subjetivo que para el ciudadano tiene la oferta de servicio que nosotros realizamos. Los multiplicadores de valor son conocidos con el nombre de "gancho" y con esta expresión podríamos referirnos a las distintas actuaciones que lleva a cabo Policía de Proximidad con la multiplicidad de servicios que se vienen prestando en el campo preventivo incrementando el número de patrullas mediante la prestación individualizada de las mismas generando un efecto de atracción del mercado.
3. Crear una cultura de empresa y un sistema de gestión diferentes. El desarrollo de sistemas de control de resultados mediante un enfoque distinto en el tratamiento estadístico; la puesta en marcha de la Dirección por Objetivos, el diseño de mecanismos de control de rendimiento, la percepción de retribución variable en función del cumplimiento de aquellos, etc., nos adentran en una cultura hasta ahora no conocida en el CNP. La reducción de la burocracia acudiendo para ello al análisis de procesos, igualmente nos pone en situación de cambiar paulatinamente la cultura en una empresa de prestación de servicio público de seguridad como lo es el CNP.
4. Hacer transferible el concepto de negocio de unidad en unidad. La atribución de responsabilidad a los órganos inferiores, comenzando por una asunción de responsabilidad del policía en su ámbito territorial de actuación, el subsector, y la exigencia de resultados en lo relativo tanto a empleo o gestión de recursos como a cumplimiento de objetivos, en su traducción de incremento de rentabilidad, es decir, reducción del delito, nos pone en situación de comprender el modelo que comenzamos a construir.

Los principios sobre los que se asienta el nuevo modelo extraídos de la empresa privada que en su literalidad se concretan en: atraer, vender, satisfacer y retener, son en cierta medida, extrapolables a la empresa pública de servicios, si bien hemos de decir que a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, en el que priman esencialmente los dos primeros, esto es, el despertar el interés del cliente y la venta, en nuestro caso son la satisfacción y retención en el sentido, este último de fidelización, los que han de ser tenidos en cuenta.

Crecimiento y rentabilidad son factores que en cierta medida van unidos. Estamos creciendo no tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, ya que la nueva gestión, que conlleva un nuevo enfoque en el empleo de los recursos viene a producir un efecto multiplicador de los mismos. La colaboración, cada vez mayor, en el campo preventivo, con otros Cuerpos, puesta de relieve a través de distintas iniciativas, denota los efectos de ese crecimiento que se traducen en una mejor prevención lo que conlleva a una mayor seguridad tanto objetiva como subjetiva.

Pero crecimiento y rentabilidad proceden de la vinculación de los ciudadanos que va estrechamente unida a su satisfacción e indisolublemente unida a la satisfacción y vinculación de nuestros policías.

Hablaba del concepto de servicio, base de la actividad preventiva, que podemos definir como secuencia de momentos de interacción entre empresa y cliente, representada aquella por alguno de sus empleados. Se analiza igualmente en el modelo los atributos que todo servicio conlleva que podemos concretar en la intangibilidad, la concurrencia en el tiempo y en el espacio y el contacto directo y prolongado con los ciudadanos.

La intangibilidad hace que el ciudadano adquiera una percepción del servicio y por tanto le atribuya un valor que será la base de la posterior relación con éste. La concurrencia en el tiempo y en el espacio obliga a que el policía deba estar formado en todas aquellas habilidades que se requieran para el desempeño de su trabajo, de forma que este sea de la suficiente calidad como para no deteriorar la relación con el destinatario del servicio.

Completaríamos los atributos con un tercero importante como es el del contacto directo y prolongado con los ciudadanos, que conlleva una interacción constante entre el trabajo del policía y la satisfacción de aquellos, lo que posibilita la personalización del servicio, de la que se derivan tanto aspectos positivos, que se concretan en la empatía con las necesidades del ciudadano y aspectos negativos, ya que si el policía no está satisfecho con su trabajo difícilmente puede satisfacer a aquel a quien ha de prestar el servicio.

Adquiere por tanto una consideración especial el valor del servicio que se presta al estar en relación directa con las necesidades que soluciona, e indirecta con las incomodidades que el ciudadano ha de vencer para adquirirlo y las inseguridades que al mismo tiempo afronta, derivadas del temor o incertidumbre que puede generar su contacto con la Policía, de modo que si reducimos las citadas incomodidades y hacemos desaparecer cualquier tipo de inseguridad previa al contacto con la policía, el valor se incrementará de modo notable.

Se habla de un momento de la interacción entre ciudadano y policía y de la importancia que adquieren los que vendríamos a denominar "momentos de verdad", es decir, aquellas ocasiones en las que el ciudadano al entrar en contacto con el policía tiene la oportunidad de formarse una percepción de la bondad o no bondad del servicio que este presta y en definitiva de la Institución a la que representa.

De ahí que para nosotros sea esencial el respeto a lo que se ha venido a denominar "primera ley de servicios", que se formula en el sentido siguiente: la satisfacción del cliente, en este caso el ciudadano, es la resultante de la diferencia existente entre la percepción

que éste tenga de la Policía, como empresa prestadora de servicio público de seguridad, percepción que se deriva de los contactos que este ciudadano pueda haber tenido con la misma a través de cualquiera de sus integrantes, y las expectativas que el ciudadano se haya podido formar por comentarios, noticias de prensa, etc., que tienen un carácter esencialmente subjetivo, que no responden a ningún contacto real con la Institución, pero que tienen un peso para el mismo.

Si la citada diferencia es positiva quiere decir que el nivel de satisfacción es adecuado y si por el contrario se diese el caso de ser negativa tendríamos que comenzar a preocuparnos por recuperar esa percepción deteriorada con el esfuerzo que ello conllevaría.

Las consideraciones anteriores en su conjunto, nos llevan a la necesidad de enfocar nuestra relación con el ciudadano desde una perspectiva totalmente distinta a aquella a la que pudiera responder una concepción organizativa como la representada con la pirámide a la que anteriormente se ha hecho referencia. En esta nueva concepción la pirámide debería estar invertida, siendo el ciudadano el eslabón principal del que colgaría toda una organización dispuesta a prestarle servicio. De esta forma todos tienen un cliente al que atender, el externo a la organización, sería atendido por el personal de contacto que ocupa el primer escalón dentro de ésta, que en nuestro caso vendría a ser la Policía Preventiva de Proximidad, para así ir descendiendo hasta los niveles de dirección que vendrían a soportar el peso del resto de la organización.

Esta nueva concepción de prestación de servicios, a la que tienden hoy día muchas empresas, se considera esencial si pretendemos que la función preventiva adquiera una carta de naturaleza distinta a aquella que ha venido teniendo tradicionalmente, al incorporar a la misma, la calidad como base de la confianza del ciudadano en esta Institución y en el servicio que presta, y como elemento de partida de una coparticipación del mismo en su propia seguridad.

**CAMBIO SOCIAL Y CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN
EL CASO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA (CNP)**

José Ramón Pin Arboledas

Profesor IESE

INTRODUCCIÓN

Ante la experiencia de los que han intervenido en este curso de verano y su currículum, es obligado por mi parte justificar mi presencia en el mismo. No soy un experto en seguridad pública, aunque sí he tenido relación con la vida pública. ¿Cuál puede haber sido, por tanto, la razón de que se me invitase a participar en este foro?

A parte de la estima que los organizadores me tienen, inmerecida por mi parte y por la que les estoy agradecido, la razón puede ser porque he compartido con algunos de ellos un tramo del recorrido del proceso de cambio que está experimentando el Cuerpo Nacional de Policía de España, si bien sólo desde el papel de asesor externo y profesor.

Así pues, puedo intuir que lo que se me pide en esta ponencia es exponer mis observaciones acerca de este cambio como espectador externo privilegiado.

No obstante, no puedo sustraerme a mi condición de académico y, en particular, académico de una escuela de negocios, cuya capacidad distintiva es sacar conclusiones de aprendizaje desde el estudio de casos prácticos.

En consecuencia mi ponencia tratará de ser un análisis conceptual del proceso de cambio, sus razones, los mecanismos que han permitido su puesta en marcha y los desafíos a los que se enfrenta a partir de ahora, tratando de extraer consecuencias para el futuro tanto del Cuerpo Nacional de Policía, como de otras instituciones públicas.

LAS RAZONES DEL CAMBIO

Empezaremos por las razones del cambio. El cambio social es un hecho incontrovertido. Los que observamos la realidad por oficio nos asombramos al constatar que: el saber se ha convertido en la pieza clave de la economía; la tecnología acorta tiempos y distancias y la economía se globaliza; la uniformidad cultural a nivel mundial —en todo el mundo se ven las mismas series en TV y se viste igual— se combina con una heterogeneidad en un mismo espacio. Por mor de la emigración y la facilidad de comunicación, que permiten mantener las raíces culturales a grupos alejados de su país de origen en los que se importan costumbres globales. Cada vez somos más iguales y más diferentes.

Este cambio ha llegado al sector público. Por historia es esencialmente diferente en cada país. Pero, a la vez, hay aspectos en los que se parecen aceleradamente los sectores públicos de los países. Uno de ellos es: al sector público se le demandan cada vez más cosas y se le demandan de forma diferente.

Por eso, la era del management empresarial en el sector público ha empezado hace más de dos décadas en el mundo, especialmente en el anglosajón. Los conceptos de ciudadano—cliente, la medida de la eficiencia, los indicadores de gestión, el papel gerencial de

los directivos públicos etc, se han difundido ampliamente en las administraciones públicas de los países desarrollados.

Los ciudadanos-clientes actuales son más exigentes; están acostumbrados a un servicio de calidad en el sector privado que les sirve de comparación y lo exigen también a su sector público.

Además, la economía globalizada exige que los niveles de déficit público tiendan a disminuir o, en el mejor de los casos, a mantenerse. La ecuación que define con mayor precisión la situación de las actuales administraciones públicas es: $+x -$ (más por menos). Más servicios con menos gasto. Más calidad con menos ingresos.

Las nuevas tecnologías permiten la aplicación de sistemas de información en tiempo real inimaginables hasta hace poco. Tecnologías que, si en algo son realmente revolucionarias y útiles, lo son en el sector público.

El empresario se da cuenta de la necesidad de que su entorno sea también eficaz y eficiente, para que él pueda serlo cuando compite en una economía globalizada. Ya no compete sólo la empresa. Como diría Ortega, compite ella y sus circunstancias, y una de sus circunstancias más significativas es el sector público en el que se mueve.

Por citar un factor que nos viene al caso, la seguridad ciudadana es vital a la hora de poder ofrecer calidad de vida a los empleados. De nada sirve un gran ambiente interno dentro de la empresa si el circundante es nefasto. Hoy en día, el talento es una de las claves para competir. Talento difícil de atraer si un territorio no ofrece condiciones de calidad de vida para las personas que lo poseen y sus familias. Así pues, la acción policial se puede convertir en un soporte clave para la eficiencia de la actividad empresarial de toda una zona o cluster industrial.

Un ambiente ciudadano sano, del que es parte sustancial la seguridad pública, ayuda a hacer más eficientes los sistemas educativos, lo que proporciona recursos humanos excelentes a las empresas. Recursos que son claves a la hora de competir.

Por si fuera poco, la propia Administración Pública está experimentando la "competencia del mercado". Muchos aspectos que hace poco eran exclusivos del Estado, ahora son ofertados por instituciones privadas y públicas de diferente naturaleza. En el campo de la seguridad han aparecido tanto las empresas privadas de seguridad, como los cuerpos policiales de otras instituciones. Tarde o temprano, las organizaciones peor gestionadas irán cediendo terreno ante las mejor gestionadas. Puede decirse que el mercado ha entrado, de alguna manera, en la gestión pública y en el mercado hay una selección natural a favor de los que mejor se adaptan a las cambiantes circunstancias del entorno.

Todos estos cambios sociales presionan para que la actividad de la policía de todos los países cambie, sea más eficiente, mejore su servicio y lo haga de forma más barata para las arcas del estado. El cambio social presiona para que haya cambio en la organización.

Pero también hay razones internas a la propia organización.

En las organizaciones se cumple la ley de la termodinámica, conocida por el principio de Nernst. Este principio indica que: todo sistema dejado a su propia dinámica tiene una entropía creciente, siendo la entropía la medida del desorden. Es decir, un sistema dejado a su propia dinámica aumenta su desorden, se hace de peor calidad. Si una parte de la organización, o alguien, no está trabajando para su mejora, tiende de manera natural al desorden. Desorden que implica la pérdida de su capacidad de servir a su entorno. Por eso, las organizaciones tienen que estar en continuo rediseño. En caso contrario paran su evolución y retroceden. Parar es retroceder. Las administraciones públicas no son una excepción, de ahí que necesiten un permanente ejercicio de reforma y puesta en forma.

La evidencia empírica así nos lo demuestra. Los sistemas retributivos, por ejemplo, aunque estén bien diseñados al principio de su aplicación, tarde o temprano requieren una reforma porque se van deteriorando progresivamente.

En resumen, tanto las condiciones externas como la propia naturaleza de la organización exigen un proceso de cambio, si no quieren deteriorarse.

Pero que existan las causas no quiere decir que se inicie el cambio, son necesarias una serie de condiciones para ello.

LAS CONDICIONES PARA EL INICIO DEL CAMBIO

Hemos contemplado hasta ahora las razones del cambio. Pasemos a continuación a describir las condiciones que hacen posible su inicio.

La primera condición suele ser la presencia de una persona, o grupo de personas, ajenas a la historia de la organización en sí.

Las administraciones públicas tienen una gran capacidad de supervivencia y una inercia tremenda. Pueden pasar largos periodos de tiempo sin que se ponga en peligro su supervivencia, no sienten la necesidad del cambio, como puede ocurrir en las empresas privadas cuando la cuenta de resultados arroja pérdidas. Los miembros de la organización, especialmente los situados en la alta jerarquía se encuentran confortablemente instalados y, salvo casos excepcionales, no ven la necesidad del cambio. Es más, cuando hay deterioro se suele achacar a las condiciones externas, particularmente, a la falta de medios y específicamente a la precariedad del presupuesto. Lo mismo ocurre en la empresa privada, pero en las Administraciones Públicas la amenaza de desaparición se ve tan remota que no anima al cambio.

Se necesita que entre en la organización una nueva visión de la situación, portata por elementos ajenos a la organización, con experiencias diferentes a las de los que han regido la institución hasta la fecha. Esta condición se ha cumplido en el caso del Cuerpo Nacional de Policía con la incorporación de su Director General, D. Juan Cotino, y el equipo que le rodea.

Pero a la vez se requiere que la semilla de la nueva visión caiga en terreno abonado, que exista sensación de incomodidad por parte de los receptores del cambio, aunque sea de forma muy vaga. Circunstancia que, en mi opinión, existía después de un largo periodo de estancamiento organizativo y deterioro en la imagen pública de la institución.

Sin estos dos motores de arranque, hubiese sido muy difícil iniciar la marcha, dados los poderosos frenos que todo proceso de cambio lleva consigo. No hay que olvidar que un cambio supone la incertidumbre de la posible modificación del estatus, y ello genera poderosas fuerzas de resistencia al cambio, unas explícitas, y otras sutiles pero no menos eficaces. Conscientes del "principio de la inercia" estas fuerzas intentan frenar el cambio al inicio, dado que es el momento en el que gozan de mayor potencia y la fuerza del cambio es más débil.

Ante esto, los motores del cambio tienen que actuar con resolución. Una de sus actuaciones es ejercer el poder ante las resistencias recalcitrantes. La sustitución de algunas personas claves en la situación anterior deviene en necesaria, para reducir el poder de la resistencia y para que sirva de ejemplo. El mensaje a la organización debe ser: "lo anterior ya no vale, el que no está alineado con el cambio será apartado".

Pero aún así, aunque los motores se hayan puesto en marcha, con una visión nueva, no es fácil que el cambio se realice. El entusiasmo inicial puede caer pronto en el desáni-

mo y el escepticismo ante el próximo intento de cambio puede ser aún mayor. Hay algunas acciones que se están dando en la policía que creo que es útil resaltar. Son acciones necesarias para asegurar el avance de los procesos de cambio.

ACCIONES QUE ASEGURAN EL AVANCE DEL CAMBIO

La primera lección que se obtiene del análisis del proceso de cambio que se está realizando en el Cuerpo Nacional de Policía es la necesidad de iniciarlo por aquellas experiencias que tengan mayores probabilidades de ser implantadas con cierto éxito. No es casualidad que el proceso se iniciase por la creación de la policía de proximidad en determinadas áreas. Tampoco es casualidad que el propio Director General hubiera podido comprobar su factibilidad en experiencias suyas anteriores similares, en concreto en su responsabilidad como concejal de seguridad en Valencia.

Apoyarse en éxitos es una garantía de continuidad y es, además, lo que más aliados aporta a la causa del cambio. Nada suscita más adhesión que el éxito. Una experiencia piloto con éxito, además, refuerza la convicción de los protagonistas acerca de la viabilidad de su empeño; les da moral de victoria.

Conseguir aliados dentro y fuera de la organización es otra de las lecciones, que en mi opinión, podemos extraer de la observación del cambio en nuestra policía. Aliados que hay que buscar ahí donde estén.

Conocido es por todos que en la Administración los "Altos Funcionarios" son vitales a la hora de conseguir su funcionamiento eficiente. Conseguir su apoyo es necesario. Pero no basta con ellos, hay que contar con el entusiasmo de los funcionarios más próximos al ciudadano. Me consta que Juan Cotino y su equipo los han visitado allí donde trabajan, en las comisarias y en la calle, con asiduidad y profusión, y han hecho excelentes aliados para el proceso de cambio en la escala básica.

Para conseguir aliados del cambio es necesario comunicar sus excelencias y quitar los escepticismos, miedos y suspicacias que provoca. El arte de la comunicación es complejo. No se trata sólo de informar, la palabra comunicación exige "poner en común" y para hacerlo es necesario un camino de ida y vuelta, biunívoco. Hay que informar y realizar, a la vez, escucha activa. El contacto personal, la "cata" directa es necesaria. No se puede hacer sólo ordenando, hay que convencer y estar dispuesto a matizar en las partes no esenciales del cambio ante las sugerencias captadas.

En este campo de la comunicación se debe utilizar un poderoso instrumento: la formación. De la observación directa de la formación impartida en el proyecto "Policía 2000" puedo asegurar que éste ha sido un extraordinario proceso de comunicación. Los métodos de formación participativos, con el método del caso, demuestran que hay problemas comunes en muchas organizaciones. También que la situación propia no es tan especial como se piensa y que antes otros han resuelto problemas similares, con las mismas dificultades y aún mayores. Esto reduce las resistencias y aumenta la confianza en el éxito.

Cada vez me reafirmo más en la creencia de que la formación en las organizaciones es uno de los instrumentos más poderosos para apoyar el cambio. Pero no pueden ser acciones aisladas, sino como un elemento más de ayuda a un proyecto de cambio bien diseñado. Los aliados no sólo deben buscarse dentro, también deben buscarse fuera de la organización. Hay dos campos en los que es fácil encontrarlos: los que reciben los servicios, o los directamente beneficiados de ellos. Por ejemplo, en este caso los alcaldes de las ciudades que van a ver incrementada su seguridad ciudadana y mejoradas las insta-

laciones de la policía. Igualmente hay que conseguir aliados entre los que tienen la llave de la financiación y los medios necesarios para llevar a cabo el cambio. Entre ellos los órganos de decisión en materia política y financiera de la Administración. Para esto es necesario disponer de un paquete de presentación del proyecto adecuado a las inquietudes de cada uno, el nivel de satisfacción de los ciudadanos en un caso de los responsables políticos y la mejora de la gestión de los dineros públicos en el de los que deciden la financiación.

No es menor la importancia de los medios de comunicación. Las Administraciones Públicas están muy relacionadas con la actividad política y en la vida política siempre hay otros dispuestos a contradecir las iniciativas de cambio. Este es quizás un aspecto específico del cambio en las administraciones públicas, cuyo cuidado hay que planificar con especial esmero.

Otra lección a sacar de la observación de este proceso es la necesidad de realizar los cambios de forma paulatina, en consonancia con las disponibilidades de medios y el proceso de vencimiento de las resistencias. Al concentrar los medios inicialmente en unas zonas determinadas, se asegura el éxito. Si a ese éxito se le añaden incentivos para los que alcanzan los objetivos, y esto es conocido en la organización, las próximas zonas a introducir en el proceso no sólo no se opondrán, sino que pedirán la aplicación del proyecto.

Por cierto, ligar ciertos incentivos económicos al cumplimiento de objetivos, con el control adecuado, ayuda a la aceptación del cambio. Objetivos que deben ser definidos con claridad y contengan medidas y reglas para poder valorar el grado en que se alcanzan. Para ello es necesario tener indicadores de rendimiento.

El diseño de indicadores es absolutamente necesario para realizar la gestión. Lo que no se mide, de alguna manera, no se gestiona. En el proyecto "Policía 2000" un equipo de expertos policías, apoyados por un consultor externo dedicaron un importante número de horas a su estudio y desarrollo.

Para la puesta en marcha de estos indicadores y su tratamiento operativo, hoy en día, es necesario contar con un buen sistema de información a través de ordenadores.

Los aspectos técnicos de ambas partes del proyecto, "indicadores de rendimiento" y "sistema de información", son elementos básicos en el cambio. Al menos así nos ha parecido a quienes hemos intervenido en éste. No obstante hay que indicar que estos aspectos técnicos, son los más sometidos a contingencias, y que se debe estar dispuesto a modificarlos. Lo que es técnicamente válido en un momento dado, puede no serlo en el futuro, o puede ser mejorado.

Estas son algunas lecciones que, cómo observador privilegiado de un cambio puedo concluir. Lecciones que pueden ayudar a quienes estén realizando algo similar o vayan a intentar un nuevo proyecto en las organizaciones públicas o en las privadas.

Todas ellas se pueden encontrar en la literatura científica y de divulgación que hay sobre cambios en las organizaciones. No es de extrañar, porque durante el proceso los protagonistas del cambio aquí analizado leyeron algunos libros especializados, en algunos casos asesorados por mi mismo. Es otra lección. Todo está escrito, se ahorrará mucho tiempo si se reflexiona sobre lo que otros escriben, evitará errores y esta ponencia es una contribución más a este campo.

Pero poner en marcha un proceso, y darle el impulso de los primeros años no es el final. Con ser un gran avance, es el principio. Por eso en la última parte de mi disertación, quisiera reflexionar sobre los retos futuros del mismo.

LOS RETOS DEL FUTURO: LA CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO

Un cambio ha triunfado cuando se institucionaliza. Es decir, cuando sobrevive largo plazo; cuando llega a interiorizarse por la organización y sus componentes, de manera que no depende ni siquiera de la continuidad de los líderes que lo implantaron.

Es evidente que aún no estamos en ese caso, por lo que tampoco podemos decir que se ha institucionalizado. No tenemos aún el test de la supervivencia, falta el requisito más elemental, el transcurso del tiempo, que no depende de la voluntad de los que lo pusieron en marcha, sino de las inexorables leyes de la naturaleza.

Los retos a los que se enfrenta en el futuro el proyecto de cambio del Cuerpo Nacional de Policía están dirigidos a esta Institucionalización.

En primer lugar debe conseguir superar los cambios derivados de los avatares políticos. Por la naturaleza de la institución está sujeta a ellos, el cambio de los responsables políticos es intrínseco a la democracia, y no sólo por el cambio del partido en el poder, sino simplemente por la reasignación de responsabilidades dentro del mismo gabinete, o por la entrada de otros responsables del mismo color político. Sin embargo, soy optimista respecto a este peligro. La historia reciente de los cambios en las administraciones públicas, donde se han hecho, indica que aquellos que han tenido éxito no han sido modificados, no ya por gabinetes sucesivos del mismo partido (caso de Major y Thatcher); tampoco por los de distinto color político (caso de Blair). En la medida en que han sido eficientes, los cambios son mantenidos. Mi preocupación no vendría por ese campo.

Estaría más preocupado por la ley de la termodinámica enunciada antes. Si no hay cambio permanente retrocedemos. El mayor reto es mantener la tensión del cambio en la organización. Así se evitaría el retroceso. Es proponer una nueva meta a la organización, que subsumiendo la actual la haga avanzar. Esto no es fácil, porque los cambios que se están implantando están situando al Cuerpo Nacional de Policía de España en la vanguardia organizativa; por tanto, es difícil aprender de otras experiencias extranjeras y hay que elaborar una teoría propia, sobre su papel en la sociedad y los programas para llevarlo a cabo. Confío en la imaginación, la ciencia y la experiencia del actual equipo y lo creo capaz de hacerlo, también comprendo el estrés que puede producir saber que hay que estar pensando en un proyecto futuro, cuando aún no se ha acabado de implantar el actual. Pero el mundo acelerado en el que vivimos así lo exige.

Una sugerencia de actuación en este campo es la creación de un proceso de mejora continua, contando con toda la estructura de la policía en la línea de los equipos de mejora de otras organizaciones, especialmente privadas, a través de círculos de calidad, grupos de mejora, programas de sugerencias,... Estos cambios no deben limitarse a las grandes líneas estratégicas, deben entrar en la dinámica del microcambio, conseguir que en cada unidad operativa exista un ansia de mejora continua, mediante la aplicación de iniciativas a los diferentes niveles, desde el más próximo al ciudadano hasta las unidades de apoyo o las especializadas. Se trata de crear una dinámica permanente.

El microcambio continuo es muy eficaz, primero porque responde a las demandas directas del cliente externo o interno, segundo porque es más fácilmente reversible. Si está equivocado es fácil volver a la situación inicial.

Pero, no obstante, siempre se necesitan cambios cuantitativos. La combinación simultánea de microcambios y cambios cualitativos es algo que la experiencia ha enseñado a los estudiosos del cambio organizativo. Ambos tipos de cambio son indispensables para mantener la vitalidad de la organización.

Pero a la vez tampoco conviene atragantarse, los procesos tienen su ritmo, y hay que

modularlo. Un reto importante es saber cuando es prudente un nuevo proyecto; no tan pronto que ponga en peligro el actual proyecto; pero tampoco esperar a que esté totalmente consolidado.

Por último, en el caso aquí expuesto me preocupa especialmente la capacidad de mantener el diseño operativo que liga incentivos económicos a resultados. Hay que evitar la tentación, que la habrá, de "consolidar" la retribución variable, convirtiéndola en un concepto fijo más, como ocurrió —en muchos casos— con el famoso "complemento de productividad" implantado hace tiempo en la Administración. Hasta ahora las fuerzas sindicales han tratado de uniformar y consolidar estos conceptos, hacerlo es desnaturalizarlos. Hay que conseguir que los sindicatos policiales acepten la naturaleza variable y lógica de este concepto; un reto nada despreciable.

CONCLUSIÓN

El resumen de esta intervención es sencillo. Se pueden aprender buenas lecciones del cambio que se está realizando en el Cuerpo Nacional de Policía. Un cambio organizativo no es fácil, y tiene unas pautas a seguir, entre ellas: la nueva visión aportada por alguien externo, el ejercicio inicial del poder para ganar la "autoritas", la búsqueda de aliados internos y externos, los experimentos con éxito, la obtención de aliados, la importancia de la comunicación y la formación, los diseños técnicos, la utilización de los incentivos, etc. También se desprende que el cambio tiene que ser continuo, no podemos parar, como no para el mundo que nos rodea. Eso implica un esfuerzo de prospectiva e imaginación al que no están ajenas las Administraciones Públicas y dentro de ellas los cuerpos de seguridad.

Con estas palabras espero haber respondido a quienes me han invitado a formar parte de esta ponencia y haber contribuido algo al conocimiento de ese gran reto que espera a todos los países: el cambio en sus administraciones públicas.

Segundo Panel
PROXIMIDAD, MEDIACIÓN
Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Mesa Redonda y Coloquio

Modera: Rafael Ramos

Secretario General Técnico del Ministerio del Interior

INTRODUCCIÓN

Fue moderada por D. Rafael Ramos, Secretario General Técnico del Ministerio del Interior que invitó, en primer lugar, a los miembros de la mesa a hacer sus comentarios sobre las conferencias de la jornada.

El Sr. Maguire comenta que el cambio organizacional en la Policía es un tema de su interés, pero que cada estado tiene sus propias peculiaridades, pone el ejemplo concreto de New Hampshire donde la peculiaridad de la organización policial, de carácter muy "duro" hace difícil la implantación de este tipo de programas. Por lo que ha oído, la situación en España es distinta, con problemas y formas de resolución diferentes a los de Estados Unidos. Él, como consultor, cada vez que va a una agencia se encuentra con problemas múltiples, lo mejor es seleccionar unos pocos y centrarse en solucionarlos.

El Sr. Felson comienza por decir que no es un experto en consultoría organizacional, pero se ratifica en las ideas expuestas en su conferencia, resaltando la prevención situacional como una fórmula intermedia entre la prevención a largo plazo (educación en torno a los primeros años) y la pura represión a corto plazo. La prevención situacional supone un repertorio de actuaciones sencillas, poco costosas y eficientes que sencillamente lo que buscan es reducir oportunidades de comisión de los delitos a través de acciones que van desde pequeñas barreras hasta el diseño ambiental.

Seguidamente el moderador da paso al coloquio:

COLOQUIO

Sr. Chamorro (al profesor Pin)

¿No cree que el sistema de retribuciones variables puede crear más inconvenientes que ventajas?

Sr. Pin Arboledas

No he hablado de retribuciones variables sino de incentivos variables. Esto es algo que se acepta en la mayoría de las organizaciones y la Policía no tiene por qué ser diferente. Yo he negociado mucho con sindicatos en el sector público y siempre digo lo mismo: si Vd lo que quiere es unos funcionarios que reciban lo mismo, sean buenos o malos, acabará por hacer malos funcionarios, por desmotivación de los buenos. Ningún sistema de incentivos funcionará bien si no responde a un planteamiento claro con amplio consenso y a un comportamiento ético de quien tiene que gestionarlo. Por supuesto que el sistema de incentivos variables tiene problemas, pero las demás alternativas son peores. A las personas hay que pagarles según su aportación siempre que el abanico sea razonable. Por otra parte, en las administraciones públicas hay que ir a incentivos de grupo y a valoraciones de los superiores, que éstos no siempre quieren asumir por su potencial de conflicto.

Sr. Díez Nicolás

Felicito al profesor Pin y le sugiero que el sistema de incentivos diseñado para la Policía sea facilitado a la Universidad.

Sr. Pin Arboledas

La Universidad es muy complicada, pero lo que la va a salvar es la competencia. De hecho lo que motiva en muchas universidades extranjeras es que los profesores pueden ser despedidos.

El moderador interviene para pedir que no se lleve la discusión al problema general de las administraciones públicas.

Sr. De Miguel

El Sr. Pin ha hecho una exposición brillante sobre los métodos para mejorar una organización, pero a veces el problema es si la organización vale o no vale, porque los esfuerzos para mantener una organización obsoleta —y no me refiero a la Policía— a través de mejoras formales puede ser contraproducente cuando lo que se precisa es re-diseñar la organización a través de un cambio radical en sus fines y metodologías. Vd nos ha convencido de que hay que cambiar, pero ¿hacia dónde? ¿Sabríamos definir la nueva organización que queremos?.

Sr. Pin

Mi ponencia ha sido efectivamente metodológica, pero éste es el trabajo de los consultores, son los directivos los que definen los objetivos. Yo no soy el indicado para exponer que deberá ser la Policía del año 2000 porque hay personas aquí más cualificadas para ello, pero sí puedo decirles lo que yo he entendido: se persiguen dos objetivos; el primero es acercar la Policía al ciudadano (policía de proximidad) lo que producirá a su vez varios efectos positivos: en primer lugar una mejor comprensión de los problemas de los ciudadanos; el segundo efecto será el de una más amplia selección de respuestas o soluciones porque los que sufren los problemas tienen mayor intuición para ello; el tercero es la fidelización del ciudadano.

El segundo gran objetivo sería que todo esto impregne la organización de la Policía. Es interesante su observación respecto a la finalidad de la organización. En Nueva Zelanda, todas las Unidades administrativas pasan cada cierto tiempo por la evaluación de un comité independiente que decide la pertinencia de esa Unidad. Es el ejemplo de los contratos-programa de los cuales es paradigmático el de RENFE. Efectivamente sería interesante implantar en la Administración los contrato-programa y aquel que no lo cumpla, o se van los gestores o la Unidad no es adecuada para el fin que se propone.

Sr. Cuadro (al Sr. De Miguel)

Para ponernos de acuerdo hacia dónde vamos, tenemos primero que estar de acuerdo de dónde partimos y es posible que no tengamos la misma idea de lo que es hoy la Policía. Voy a exponer lo que no quisiera que fuese la Policía: una organización en la que nos consideremos destinatarios de derechos, pero poco deudores de obligaciones. Desde mi experiencia profesional de 30 años y tras analizar lo que ha venido haciendo la Policía en este tiempo, estamos en situación de anhelar este cambio por un principio de empatía, de ponernos en el lugar de los destinatarios de nuestros servicios (nuestros clientes) y no como ha ocurrido tradicionalmente en que el servicio se definía desde nuestra propia posición. La policía de proximidad se implanta porque no queríamos que la Policía siguiese siendo reactiva sino anticipativa. Un ejemplo de este cambio de mentalidad lo tenemos en la nueva gestión de denuncias: en vez de que el ciudadano tenga que acudir a un entorno extraño —la comisaría— que en muchos casos le produce inseguridad, ahora, es el policía de proximidad quien puede recibir la denuncia en su propio medio.

Sr. De Miguel

Sigo planteando la misma cuestión. Si se planifica un cambio hay que concretarlo con algo más que un ambigüo "ser mejores" ¿Qué objetivos nuevos se plantean?, ¿Qué indicadores de logro?, ¿Qué sistemas de información? Es posible que todo esto se aborde en los próximos días, pero llevamos dos y no he oído nada de esto. Sobre todo quisiera conocer datos y especialmente cómo el programa aborda los problemas clave: drogas, minorías étnicas, políticas, etc.) y violencia familiar. Por último, ¿cómo se integra este programa en el marco de actuación de las restantes policías?

Moderador

Efectivamente son muchas cuestiones las que despiertan el interés y hay una gran demanda de información sobre estos temas que se enmarcan en el contexto más amplio de las reformas en las Administraciones Públicas. El próximo viernes, el Consejo de Ministros aprueba la carta de servicios de los ciudadanos en la que se señalan, incluso, premios a la calidad. Cada órgano administrativo tendrá respuestas diferentes a sus problemas peculiares, y entrar en este momento en la especificación de estas medidas pondría en riesgo el carácter más generalista del curso.

Sr. Correa

Estamos en un seminario que tiene dos ámbitos de reflexión, uno orientado a las demandas de los ciudadanos y otro a las demandas de los estados. Las policías que los sirven son distintas. Pocas veces se manifiestan en la calle los ciudadanos en protesta por la poca diligencia de la Agencia Tributaria en perseguir el fraude fiscal. Este hecho puede, incluso, producir un riesgo; dado que la acción política se ve muy influida por las demandas de los electores, se corre el riesgo de desatender las demandas del Estado por centrarnos casi exclusivamente en las demandas ciudadanas. Nosotros hemos empezado, no obstante, por las demandas ciudadanas y lo hemos hecho a través del proyecto Policía 2000 que está "en marcha". Esto quiere decir que está en proceso permanente de redefinición y adaptación. Contestar a los detalles que plantea el Sr. De Miguel se hará en cierta medida en la conferencia del Director General, pero es evidente que no todo estará concretado porque las iniciativas deben reajustarse en función de los resultados que se van logrando. Está claro que no tenemos todas las respuestas, las iniciativas que tengan éxito se irán consolidando y otras evidentemente se irán desechando.

Un asistente

Quisiera plantear dos cuestiones en relación con la ponencia del Sr. Pin. La primera es que si se ha contemplado la valoración de los funcionarios como un elemento de influencia en la carrera profesional y la segunda es que si se ha contemplado la valoración de los mandos por parte de los subordinados como creo que se hace en algunas compañías.

Sr. Pin

Respecto a lo primero, le confirmo que está previsto que la evaluación tenga influencia en la carrera profesional y respecto a la evaluación "hacia arriba" es un tema delicado que a mi me gustaría. Pero, piénsese que si la evaluación hacia abajo es difícil, ésta lo es mucho más. El sistema de evaluación, aunque se haya puesto el énfasis en la retribución, para lo que realmente está pensado es para mejorar la actuación del evaluado. Ello conlleva una entrevista que en ocasiones es algo que pone a prueba la capacidad del mando. La formación de evaluadores es algo muy difícil que lleva no menos de tres años. Sin embargo por ahí irá el futuro.

Con esta última intervención el moderador cerró el coloquio.

Tercer Panel
EL MARCO CONCEPTUAL
DE LA NUEVA SEGURIDAD DEL ESTADO

Conferencias

GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD DEL ESTADO

Philippe Melchior

Director del Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior (IHESI) de Francia

INTRODUCCIÓN

Querría empezar esta conferencia con una anécdota personal, que espero sea significativa del problema que se nos plantea.

El día de mi cumpleaños es el 11 de Junio. Ese día, hace por tanto unas semanas, además de las felicitaciones de mi familia, recibí tres mensajes por correo electrónico:

- el primero de un amigo ruso que conocí cuando trabajaba en su país para la Unión Europea;

- el segundo procedía de un libanés que me había ayudado en varias ocasiones durante misiones en Beirut;

- el tercero de un argentino que, interesado en la práctica deontológica policial, algunas semanas antes me había pedido que mantuviesemos una entrevista en París, en la que se pusieron de manifiesto intereses comunes.

¿Qué había pasado?

En primer lugar, que funcionarios encargados en sus países de aspectos de la seguridad habían viajado, hablado y se habían escuchado y entendido.

Además, que para mantener sus intercambios disponían de un medio rápido, económico y para el que no importan las diferencias horarias: el correo electrónico.

Lo que hacen estos funcionarios de la seguridad, también lo hace el resto de la población. Y ello ha cambiado completamente las circunstancias de la Seguridad del Estado.

Elijiendo cuatro aspectos de la globalización, les propongo intentar evaluar juntos el impacto de cada uno de ellos sobre el tema que nos ocupa. Los aspectos serán:

- 1º: los flujos migratorios masivos,
- 2º: la influencia de las tecnologías de la información,
- 3º: la evolución del terrorismo en el marco de la globalización,
- 4º: la delincuencia financiera internacional.

1. GLOBALIZACIÓN Y FLUJOS MIGRATORIOS

Durante los últimos 20 años, los movimientos migratorios se han multiplicado y diversificado en Europa, como efecto de tres causas distintas:

- la mundialización de los intercambios¹,
- la transformación en países de inmigración o de tránsito de numerosos países del sur o del este de Europa,

¹ 100 millones de individuos en todo el mundo viven en un país del que no son nacionales.

- el mantenimiento de la presión migratoria hacia el viejo continente y los países ricos, debido a los persistentes desequilibrios internacionales y al creciente conocimiento que tienen de ello los pueblos desfavorecidos.

Desde la caída del muro de Berlín, han surgido nuevas zonas de emigración en Europa del Este y en Asia, se ha incrementado y lo ha hecho vertiginosamente la demanda de asilo de los países del sur, por la desestabilización de países a la vez pobres y poco democráticos, y por crisis particularmente graves a las puertas de Europa².

La persistente inmigración clandestina, la búsqueda de la reagrupación familiar y el mantenimiento de una reserva de emigrantes con fuerte movilidad (estacionales, ejecutivos, técnicos, estudiantes, trabajadores en prácticas...) sugieren una cierta autonomía de los flujos migratorios respecto a las políticas disuasorias de control de fronteras.

Los países de inmigración europeos quieren frenar las migraciones con fines de establecimiento, deseando, sin decirlo, una inmigración temporal. En efecto, la recesión económica y la persistencia del paro alimentan actitudes de rechazo de los inmigrantes entre las poblaciones de los países de acogida. De hecho, ningún país de Europa Occidental se considera una sociedad de inmigración, y el cierre de las fronteras aparece como una solución mantenida por los gobiernos, contrariamente a lo que ocurre en Australia o en Canadá.

1.1 Los movimientos migratorios son fenómenos antiguos pero que evolucionan

Los desplazamientos de población se inscriben en una lenta dinámica histórica. La migración juega un papel de mecanismo reductor de las tensiones.

De esta forma y durante un siglo, Europa ha sido el primer continente de emigración. Hoy se ha convertido en un continente de inmigración.

Entre 1860 y 1960, Italia fue el país mediterráneo que alimentó la mayor emigración hacia los nuevos mundos (USA, Argentina) y, entre 1950 y 1970, ha sido la mayor reserva de mano de obra de las economías europeas. Desde 1970, se ha convertido en un país de tránsito hacia los países industrializados del Norte y, posteriormente, se ha transformado en un país de inmigración definitiva.

Si Estados Unidos permanece como tierra de inmigración, el origen de los que llegan ha cambiado, y mantiene un nivel neto medio de absorción de medio millón de personas al año (hoy procedentes, principalmente, de América del Sur).

Hasta los años '70, el fenómeno respondía a la lógica del reequilibrio planetario y era deseado por los países de acogida y por los países de origen. Posteriormente, la lógica ha cambiado y los movimientos migratorios se han convertido en síntoma de un estancamiento en el desarrollo económico y político del sur. En todo momento, se presiona a los países de acogida que ya no quieren acoger por razones sociales y de política interior, aunque no tanto por motivos estrictamente económicos, ya que siempre tienen necesidades de mano de obra poco cualificada y barata.

Esta presión migratoria se va a mantener

En Europa Occidental, todo hace pensar que la presión migratoria va a mantenerse por el **mantenimiento de las causas de salida**.

En el Sur, la diferencia de las tasas de crecimiento demográfico respecto al Norte y la estructura de la pirámide poblacional por edades constituyen factores de salida a corto plazo, a pesar de la apreciable disminución de las tasas de natalidad en el Magreb, a pesar

^[2] No obstante, hay que destacar que no existe una relación de causalidad directa entre la densidad de población, la pobreza y la demografía en los países de emigración y la emigración directa.

también de la carencia de mano de obra en las regiones de salida, y la falta de correspondencia sistemática entre demografía y migración.

Los débiles resultados económicos y un aumento de la población activa más rápido que el de la creación de nuevos empleos se añaden al deseo de alcanzar Europa y crean expectativas. Los emigrantes huyen de la miseria, la persecución, el paro; la esperanza de ganancias es inmensa, la emigración ofrece la perspectiva de una vida mejor. La vulnerabilidad del medio ambiente, las incertidumbres políticas, las guerras, el declive de la inversión extranjera, el peso de la deuda, el desarrollo de las comunicaciones, de los medios de comunicación y de los transportes se añaden a la presión por salir.

En el Este, la demografía no es una causa de la emigración, pero a la orientación tradicional de estos países hacia Occidente, hay que añadir la degradación del medio ambiente, de las economías en transición, el aumento del nacionalismo y de las identidades étnicas, y el regreso de los emigrantes (alemanes de Europa Oriental y de la desaparecida URSS, tártaros de Crimea, húngaros de Rumania, turcos de Bulgaria).

En Europa Occidental existe un mercado de trabajo que necesita inmigrantes temporales y cerebros. Este mercado es muy atractivo por las diferencias de salarios que pueden ser de 1 a 10.

En Europa, los responsables políticos no aceptan la idea según la cual el Norte colmaría su déficit demográfico con las poblaciones llegadas del Sur; consideran que no es posible acoger más extranjeros (cuando el número de admisión legal en Europa es superior al de países de inmigración tradicional como Estados Unidos, Canadá y Australia).

Europa ha convertido el cierre de las fronteras en su doctrina migratoria. Reacciona de forma defensiva al profundo cambio planetario al que debe enfrentarse.

155

1.2 Los espejismos del cierre de las fronteras y de la inmigración cero

La inmigración cero es un objetivo común de numerosos países. No obstante, las fronteras no son herméticas.

A nivel de la Unión Europea, la política migratoria está inspirada en dos principios:

- apertura al interior,
- cierre al exterior.

Los Acuerdos de Schengen tenían por objetivo facilitar la libre circulación interior; su interpretación ha hecho de los mismos un instrumento de lucha contra las migraciones externas, comunitarizando la gestión de las fronteras exteriores, mediante el sistema de visados y el control de las solicitudes de asilo.

A veces, se adoptan otras medidas para dar una respuesta europea a la presión migratoria:

- coordinación entre los países de inmigración y los países de emigración, en la determinación del número de personas a acoger para responder mejor a las condiciones requeridas por el Norte;
- generalización de los sistemas de cuotas ya practicados en Austria y en Alemania, bajo la forma de acuerdos bilaterales de mano de obra;
- fomento de la inmigración estacional o rotativa para luchar contra la inmigración clandestina.

Ya no hay una respuesta nacional, pues su nivel supera cualquier experiencia anterior. No obstante, incluso con grados diversos, en todas partes la restricción se practica tanto como la disuasión: lo esencial de las políticas de admisión reside en el sistema de visados.

A nivel nacional, la inmigración cero es todavía un cebo artificial, ya que los Estados sólo pueden actuar atendiendo a un número muy limitado de inmigrantes: lo esencial de los que entran está protegido por textos, tratados o por un dispositivo europeo (reagrupación familiar, asilo...).

El discurso de la inmigración cero es criticado, ya que en todas partes la inmigración se extiende y se prolonga. Un discurso retórico de este tipo tiene un efecto devastador sobre la opinión pública. Este malentendido puede ser peligroso.

La política de cierre de fronteras sería una respuesta al temor que se ha desarrollado sobre el tema del diferencial demográfico, del integrismo islámico, de la proliferación armamentística, de la inmigración-invasión. La apertura de las fronteras sería la puerta abierta a la mafia, a la inmigración, al terrorismo; facilitaría la labor del crimen organizado.

El control de las fronteras tiene un coste.

El control tiene un coste económico y político³.

Un coste político, ya que los Estados no tienen ni los medios para luchar radicalmente contra la inmigración clandestina, ni la posibilidad, frente a los países vecinos del sur, de ejecutar las aprobadas medidas de devolución en la frontera.

El cierre de las fronteras cuesta caro en número de policías (escultas, retención, controles de identidad) para conseguir resultados aleatorios.

El hecho de que finalmente no se implante de forma óptima una política de control de las fronteras que se había anunciado como exigente y rígida crea una frustración en la opinión pública.

El cierre también genera efectos perversos; está lejos de favorecer la integración de aquellos que ya están en el país, dejando en la precariedad a poblaciones que, a pesar de todo, se quedarán (sin documento de residencia, irregulares establecidos de larga duración).

En resumen, todos comprenderán que el efecto de las políticas de cierre es limitado, cuando se sabe que son el mercado de trabajo y las aspiraciones culturales, los que incitan a partir.

1.3 ¿Cuál es la alternativa?

¿Podemos pretender reducir los flujos migratorios a corto plazo mediante el desarrollo económico potencial de los países de origen?

A largo plazo, el libre intercambio y el aumento de la producción en los países pobres pueden hacer que disminuya la emigración; pero, a corto plazo, este proceso acelerará la movilidad. Una política de codesarrollo sólo podrá conseguir sus objetivos si responde a los intereses de los países desarrollados y si las fronteras están cerradas, la restricción llevada a cabo mediante la falta de posibilidades de emigrar, también puede constituir una condición necesaria para la eficacia de esta política. Si el codesarrollo no puede ser la solución única al problema de la regulación de los flujos migratorios, la apertura de las fronteras pura y simple tampoco basta. La solución se encuentra quizás en una concertación a nivel europeo sobre una política de cuotas por sectores de actividad, sobre las incidencias de la atracción ejercida por los sistemas de protección social, sobre la ausencia de relación entre ayuda pública al desarrollo y potencial migratorio. Hay que señalar que todos los países anglosajones de ultramar practican la política de cuotas (planificación y restricciones de los flujos migratorios en función del interés nacional), que son explícitas.

(3) Cada año, 130 millones de personas de otras nacionalidades cruzan las fronteras francesas, a los que hay que añadir los millones de pasajeros franceses.

El desafío para Europa reside en aprender a vivir juntos; el cierre de las fronteras no parece ser la respuesta; Europa deberá encontrar una solución integradora de la nueva situación de globalización. La inmigración se mantiene como un componente importante del futuro europeo; la población del viejo continente está abocada a renovarse en profundidad. La inmigración no debe verse únicamente desde el punto de vista del riesgo y del coste; es una oportunidad y un desafío, una conquista de los mercados emergentes, una proyección cultural.

No obstante, si no hay que infravalorar los riesgos de tensión, creo que no hay que convertir a la inmigración⁴ en una importante amenaza para la seguridad del Estado, como algunos pretenden.

1.4 ¿Es esta evolución una amenaza para la seguridad interior?

Algunos disfrutaban desarrollando teorías sobre cómo el desarrollo de los intercambios supone una amenaza generalizada. No obstante, parece peligroso mezclar inmigración y amenaza terrorista. Estas poblaciones extranjeras inmigrantes, ¿pueden ser manipuladas por fuerzas exteriores enemigas?

La Intifada de 1987 no tuvo ningún eco en la comunidad musulmana de Francia; ni la guerra del Golfo, ni las olas de atentados de 1986 y 1995. El asunto del "chador" de 1989, y las manifestaciones anti-Rushdie agitaron sólo levemente a la comunidad, cuyas dificultades son más económicas que políticas y culturales.

Se impone la vigilancia: señalando a una comunidad como una amenaza potencial, confundiendo sistemáticamente "árabes", "musulmanes", "terroristas en potencia", una minoría de jóvenes se ve tentada a asumir esta estigmatización y puede reivindicarla a través de la ideología islamista.

¿Tienen estos movimientos migratorios conexión con el crimen organizado a través de grupos filiales?

Sintetizando, la amenaza que constituye el crecimiento de la inmigración relacionado con la globalización de la vida parece derivar claramente de un fenómeno político y social de inquietud, más que de factores criminales propiamente dichos, incluso si los riesgos aumentan.

Respecto a los países del Magreb, las personas utilizan España como vía de tránsito (marroquíes y argelinos) y Alemania, los países de Europa Central y Oriental (polacos, eslovenos, checos). Son redes más o menos "artesanales" que preconizan el recurso al vacío documental (los candidatos a la inmigración hacen desaparecer toda la documentación que permita identificarlos).

En relación con los países de Europa Central y Oriental, las organizaciones son poco estructuradas, salvo las turcas y las rumanas.

La presión migratoria turca está muy organizada en la frontera franco-alemana.

El fenómeno migratorio rumano aparece en la frontera franco-italiana.

En relación con los países de Asia y del subcontinente indio, las redes chinas son dinámicas y complejas. Los candidatos (que normalmente se convierten en esclavos en un taller clandestino para pagar su viaje e, incluso a veces, son secuestrados) llegan, en general, por avión dotados de documentos falsos o también por vía terrestre, vía Mongolia, Rusia, Hungría, la República Checa y Alemania.

^[4] La población inmigrante representa unos 4 millones de personas en Francia.

2. GLOBALIZACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC) ofrecen una dimensión y una amplitud sin precedentes a las potencialidades criminales presentes y futuras; todos los campos de la actividad son vulnerables y dependientes de las NTIC (sector bancario, bolsa, control aéreo, teléfono, energía eléctrica, instituciones de salud, sociales y de educación). La difusión de los sistemas de comunicación induce a una globalización cuyo carácter es creador (extraterritorialidad, rapidez, inmaterialidad): es un desafío a la acción de la seguridad.

2.1 Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación implican potencialidades criminales nuevas y, por lo tanto, nuevos puntos vulnerables

En la actualidad, las materias que plantean la mayor parte de los problemas de los poderes públicos son:

- La conspiración criminal.

Esta colusión de intereses está "dopada" por las NTIC y convierte en obsoleta cualquier forma de control social (redes protegidas por claves cifradas - tecnologías de transferencia ultrarápidas) sobre actividades ilegales clásicas (drogas, juego, prostitución, blanqueo de capitales, comercio de armas, pornografía infantil,...).

- El robo de la propiedad intelectual o la falta de respeto a los *copyrights*.
- La difusión de informaciones que hacen ostentación de ideologías negativas (propaganda racista, atentados a la vida privada, divulgación de procedimientos de atentados con explosivos o sabotajes).
- El blanqueo electrónico de dinero.

El desarrollo de instituciones bancarias informales y de sistemas bancarios paralelos que se liberan de cualquier control permite la transferencia electrónica de fondos fuera de control centralizado y el encubrimiento de ganancias ilícitas.

- El vandalismo electrónico.

La destrucción de infraestructuras tecnológicas de los sistemas de comunicación en materia de defensa es la forma que más consigue sus objetivos (Info-Guerra) pero, por ejemplo, manteniendo las distancias, la pequeña delincuencia cibernética ha costado en Francia 12 millardos de francos en 1996.

- El fraude mediante telemarketing.

Se trata de ventas fraudulentas y de ofertas de inversión ficticias en la WEB.

- Las interceptaciones ilegales.

La interceptación de las telecomunicaciones tiene crecientes implicaciones (por ejemplo, las interceptaciones de señales electromagnéticas emitidas por un ordenador legalmente, por falta de legislación especial) desde el sector privado (control) al sector público (espionaje industrial y comercial).

- Las transferencias electrónicas de fondos.

La falsificación de los medios electrónicos de pago (tarjetas con chips y con memoria óptica) y el desarrollo de la moneda electrónica en Internet ofrecerá nuevas oportunidades.

2.2 El control coercitivo clásico es cada vez más difícil

A) Los nuevos aspectos psicológicos y técnicos del problema

Para controlar hay que cuantificar. Ahora bien, determinadas infracciones de las enumeradas anteriormente, cuando están bien realizadas, nunca se detectan (por ejemplo, codificación de datos) o las víctimas no las comunican a las autoridades por motivos comerciales.

Incluso, una descripción cualitativa de la amenaza puede ser ficticia porque los actores exageran el alcance de sus acciones para darse importancia o bien por interés cuando se trata de agencias de control, de la industria, de la seguridad y de los medios de comunicación.

La prevención se vuelve inoperante frente a "bombas de relojería", tales como los virus o las bombas lógicas. Algunos delitos no se materializan inmediatamente en un descubrimiento ni en una pérdida, y otros nunca pueden ser descubiertos.

B) La extraterritorialidad fija los límites de la política unívoca

La globalización de las telecomunicaciones aumenta considerablemente la vulnerabilidad frente a los delitos cometidos desde el extranjero. Vivimos en un mundo sin fronteras y los grupos criminales se han introducido en el mismo antes que las agencias de control. Ello ha tenido importantes consecuencias para:

- el descubrimiento
- la investigación
- la persecución de los criminales

Y han aparecido dos problemas de dimensión internacional:

- la determinación del lugar de comisión del delito, para decidir a qué sistema legal corresponde el acto punible
- la necesidad de obtener pruebas y la garantía de la localización del responsable, y, por lo tanto, de su enjuiciamiento.

Estas dos cuestiones plantean problemas complejos de jurisdicción y de convenios de extradición, es decir, de base legal (determinación y aplicación de la ley apropiada).

En efecto, la regulación basada en una concepción territorial de la ley está claramente inadaptada para luchar contra este tipo de infracciones. Y ello, principalmente por razones de costes prohibitivos de persecución y por no convergencia de valores y de prioridades entre los Estados, es decir, de no coherencia y de intereses contrapuestos (por ejemplo, en relación con los copyrights y los acuerdos bancarios a nivel internacional).

En el terreno de la investigación, la logística necesaria para las investigaciones y las incautaciones de materiales en tiempo real en el tablero de juego mundial, la convierte en una tarea selectiva y reservada a los Estados más ricos, en razón del volumen de los documentos incautados en tiempo real y de los costes de descodificación.

Más en general, ¿cómo ejercer la soberanía nacional sobre los flujos de información o de capitales?

¿Qué instancia jurisdiccional será competente en el caso de una transferencia transfronteriza electrónica?

Por ejemplo, una letra de crédito firmada en Albania que contiene datos falsos sobre una empresa cuyas acciones cotizan en Australia.

Constatamos que la diversidad de las formas de las telecomunicaciones puede originar ilegalidades y no permite la definición de una política unívoca, haciendo indispensable el recurso a mezclar instrumentos de lucha.

2.3 La combinación de instrumentos permite un equilibrio, admitiendo un grado tolerable de ilegalidad a cambio de una explotación creativa de la tecnología

A) La autoprotección de las víctimas potenciales: la autodefensa

Pasa por la integración de los procedimientos de seguridad (restricción de acceso, "firewalls", seguridad biométrica, programa de detección de anomalías) y la asociación de los proveedores de servicio para atender a las responsabilidades que derivan de las infracciones.

B) Las soluciones comerciales basadas en el mercado

En un primer nivel, los proveedores de servicios han unido rápidamente sus intereses a "navegadores" en los nuevos mercados.

- programas especializados en contenidos adaptados al consumo familiar, programas que bloquean el acceso a páginas "dudosas", programas de clasificación y de filtrado de tipo "Platform for Internet Content Selection". Este último ejemplo es revolucionario en la medida en que, por primera vez, un instrumento de control global y generalizado puede ser integrado a los medios de comunicación.
- mercado de reparación de daños causados por los ataques de los sistemas de telecomunicación (equipos informáticos de tratamiento de urgencia - SAMUR "informático").
- mercado fiable de soluciones de salvaguarda del comercio electrónico de Internet (bombas lógicas utilizadas contra el robo de la propiedad intelectual).

En el segundo nivel, las fuerzas del mercado pueden ejercer un control mediante el principio de proporcionalidad de las primas de seguros a las medidas de protección adoptadas por las empresas aseguradas contra la piratería y los actos de vandalismo informático.

C) La coproducción ciudadana

Conduce a formas privadas de control y de vigilancia del ciberespacio (por ejemplo, Centro Simon Wiesenthal y los Cyber Angels) con la finalidad de descubrir y denunciar cualquier información de carácter racista, antisemita, pornográfica o que contribuya a la piratería informática, al desarrollo de los virus o a la fabricación de explosivos. En ese caso, la información es remitida a las autoridades competentes. Es un ejemplo de cooperación tendente a resolver las dificultades clásicas del control legal reservado a los atentados más graves.

Por último, dos tipos de discurso parecen enfrentarse:

Por una parte, un imperativo de desregulación que caracteriza a las economías avanzadas y, por otra, la necesidad de ejercer un control mínimo sobre los aspectos menos lícitos de los nuevos sectores. Demasiada regulación y prohibición sólo conduciría a frenar el desarrollo de las nuevas tecnologías, fuente de crecimiento económico (relación entre el impacto de las NTIC y el aumento de los PIB en los países avanzados), con el riesgo de obtener mediocres resultados y costes prohibitivos.

D) El conjunto jurídico francés, a pesar de su complejidad, se debilita

El artículo 17 de la Ley de 26 de Julio de 1996 sobre reglamentación de las Telecomunicaciones flexibiliza las disposiciones legales en la materia, definiendo el nuevo régimen de encriptado. Desde ahora es posible utilizar libremente el encriptado para autenticar y controlar la integridad de los mensajes informáticos. Por el contrario, para garantizar la confidencialidad de los contenidos hay que recurrir a "terceros de confianza" con licencia de concesión otorgada por el Primer Ministro y sometidos al secreto profesional. La

finalidad es la de permitir la protección de la información, el desarrollo de las comunicaciones y las transacciones garantizadas, todo ello preservando los intereses de la defensa nacional y de la seguridad interior y exterior del Estado. Para el futuro, se evoluciona hacia una liberalización total del sector.

- Una aplicación jurisprudencial firme

- a. Haciendo una transposición de conceptos jurídicos clásicos adecuada a las actuaciones del delincuente informático en materia de estafa, de falsificación, de incitación al odio racial, proxenetismo, pederastia, competencia desleal, publicidad engañosa.
- b. Desarrollando un trabajo imaginativo frente a las nuevas facetas del crimen informático.

Se trata de que la jurisprudencia de los tribunales civiles evolucione en materia de contratos informáticos incluyendo una mayor responsabilidad de los proveedores de acceso (asimilación a un intermedio técnico) y una obligación de los usuarios de informar al proveedor sobre la utilización del producto.

- La puesta en marcha de servicios especializados

Si el surgimiento de servicios especializados en la lucha contra las nuevas formas de delincuencia que utilizan las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación se traduce en una acción represiva, también tiene que realizarse una actividad de control y de vigilancia por estructuras oficiales o asociativas. Estas acciones garantizan o generan un fuerte desarrollo de las tecnologías modernas relacionadas con la seguridad informática.

a. Los servicios represivos.

El servicio de Investigación del Fraude a las Tecnologías de la Información (SEFTI) realiza investigaciones judiciales relativas a las infracciones dirigidas contra los sistemas informáticos, las modalidades de tratamiento automatizadas, el almacenamiento de datos y la comunicación de la información, o que utilizan estas modalidades.

La Brigada Central de Represión de la Delincuencia Informática cuya misión consiste en dirigir la Oficina Central Nacional Interpol para el fraude informático, coordinar las investigaciones en materia de delincuencia informática y asistir a los Servicios Centrales o exteriores, en relación con sistemas informáticos descubiertos en el marco de procedimientos financieros o penales.

El Instituto de Investigaciones Criminales de la Gendarmería Nacional que contribuye en las investigaciones relativas a las nuevas herramientas de comunicación y de tratamiento de la información (especialmente, las redes pederastas en Internet).

b. Los servicios de vigilancia o de control.

El Servicio Central de la Seguridad de los Sistemas de Información está encargado de la seguridad de los sistemas informatizados y France Telecom lleva a cabo una política de vigilancia que evoluciona hacia una desconcentración a nivel regional (por ejemplo, vigilancia de la parte pública del Minitel).

E) La implantación de la cooperación internacional

- El G7/P8 (los siete países más desarrollados más Rusia) cuyo Plan de Acción contra la delincuencia High-Tech (Alta Tecnología), adoptado en Diciembre de 1997, tiene por objeto:

- la adaptación de las legislaciones nacionales para permitir la condena del uso anormal de los sistemas informáticos y de telecomunicaciones;

- el reforzamiento de las capacidades técnicas que permitan localizar e identificar a los delincuentes, cooperando con los operadores y los proveedores de acceso a Internet;
- la mejora de la ayuda judicial mutua para recopilar elementos probatorios;
- la asignación de recursos para la formación y el equipamiento del personal.

Por último, se instaure la concertación entre los servicios represivos y la industria en cada Estado miembro para permitir contar con herramientas adaptadas (principalmente, programas antivirus).

- El Consejo de Europa, cuyo comité PC CY sobre el ciberespacio elabora un proyecto de convenio sobre la delincuencia informática.
- La Organización Internacional de Policía Criminal y su Grupo de Trabajo Europeo sobre la delincuencia relacionada con las tecnologías de la información conduce sus esfuerzos, especialmente, hacia los cursos prácticos de formación adaptados a los nuevos tipos de delincuencia, destinados a los magistrados y a los policías de los países europeos.
- El Comité PC CY del Consejo de Europa y la conclusión del proyecto de Convenio Internacional relativo al ciberespacio en materia penal. Este proyecto incluye derecho penal básico (creación de la incriminación esencial), el procedimiento penal (disposiciones específicas sobre el valor probatorio de las pruebas electrónicas), la competencia jurisdiccional (reglamentación de los conflictos de competencia entre jurisdicciones) y la reforma de las legislaciones nacionales susceptible de facilitar la cooperación internacional (régimen de las responsabilidades y, especialmente, la de los proveedores de acceso).

Estados Unidos, Japón y Canadá participan en estos trabajos y, en numerosos puntos, las reflexiones efectuadas dentro del G8 repercuten en la actividad del Consejo de Europa (queda en suspenso la cuestión de las incautaciones y confiscaciones transfronterizas en las redes y de la intervención de los Mails).

2.4 Conclusión

El problema es buscar un equilibrio que permita un grado tolerable de ilegalidad a cambio de una explotación creativa de la tecnología y de un desarrollo de la economía digital, motor fundamental de la economía.

Este equilibrio sería el resultado de las preferencias asignadas al mercado formuladas por los gobiernos, los grupos de intereses y los consumidores —ciudadanos—. Las soluciones adoptadas en respuesta a estas señales, aunque deberían ser más eficaces que las respuestas tradicionales estáticas, no excluyen una cooperación internacional organizada en red.

La red estaría constituida por unidades autónomas interconectadas encargadas tanto de la traducción legal a escala internacional de estas soluciones de los mercados, como del estudio de las nuevas amenazas u oportunidades y de la coordinación entre las entidades basándose en un modelo próximo al utilizado por las empresas con el "EXTRA-NET COMPETITIVE" (Auto Active Network Exchange).

Esta red contribuirá quizás a mantener en la esfera política la posibilidad de organizar y estructurar un orden internacional, factor de seguridad para todas las entidades, en un contexto en el que la revolución de la información, el poder de los grandes grupos financieros, económicos y de alta tecnología tienen un peso cada vez más grande en la instauración de equilibrios futuros planetarios, regionales, locales y sectoriales.

3. TERRORISMO Y MUNDIALIZACIÓN

La globalización debería, por lógica, mundializar el terrorismo y convertirlo en un elemento importante de los conflictos políticos del siglo XXI.

¿Qué ocurre con este tema? De hecho, el renacimiento del terrorismo desde los años '60 se debe al encuentro de nuevos puntos vulnerables y de nuevos elementos difusores, ambos en pleno crecimiento.

3.1 Los puntos vulnerables

- El cambio de la sociedad industrial del siglo XIX en sociedad de la información ha originado numerosas consecuencias.

- La dependencia del tejido económico de la informática: por ejemplo, en Francia, el 4% de las empresas no podría pasar sin esta herramienta más de 4 horas; el 10% más de un día; 20% más de 3 días y el 30% más de una semana... Y en caso de destrucción, las consecuencias serían considerables. La factura más importante, tras el atentado contra el World Trade Center del 26 de Febrero de 1993, correspondía a los daños informáticos de las numerosas sociedades que tenían su sede en dicho edificio: 700 millones de dólares. Pero estos nuevos centros de debilidad no sólo se corresponden con la informática; en efecto, la integración creciente de nuestros sistemas de producción ha intensificado las concentraciones urbanas de redes vitales (energía, agua, transportes, sistemas financieros, telecomunicaciones, ...) y, por consiguiente, el notable aumento de su vulnerabilidad.
- Más aún, a título ilustrativo, si Francia es autónoma en materia de reservas de agua, la densidad de las redes de aprovisionamiento presenta características inquietantes. Por ejemplo, se ha rozado la falta de agua dulce por la rotura de los depósitos de lejía durante el último bloqueo de los camioneros. Pero, evidentemente, son los actos de ecoterrorismo los que inquietan a las autoridades incapaces de garantizar la seguridad del conjunto de una red de suministros, especialmente, las reservas. Por ejemplo, durante la guerra del Golfo, se aumentó de 0,1 a 0,3 mg/litro el nivel de cloro en las redes de distribución, con el fin de evitar cualquier eventualidad.
- La influencia creciente de los medios de comunicación, la tutela del mercado de los canales de información, se ha efectuado en dos etapas. En principio, en 1983, con el fracaso del nuevo orden mundial de la información y de la comunicación (NOMIC), que dependía del Sr. M' Bow, director de la UNESCO, y que condujo al monopolio de la información por las grandes agencias de prensa occidentales. Posteriormente, desde estos últimos años, la explosión del sector multimedia que aparece como un proceso de "pérdida del control" de la información por los Estados, que ya no tienen una posición central en este ciberespacio. Esta evolución ha conducido progresivamente a que los países occidentales vean desaparecer sus democracias de representación por conversión en democracias de opinión. La consecuencia, junto con el centralismo del sector periodístico y de la competencia económica entre órganos de prensa, es que se ofrece a los actos violentos, más "vendedores", una caja de resonancia que repercute en la ola de terror a escala planetaria, en tiempo real.

- Segundo punto vulnerable: el aumento de las desigualdades en el mundo y sus consecuencias, en relación con los focos de tensión y el integrismo religioso.

- Mientras que el crecimiento económico del planeta es irrefutable (se consume dos veces más que en 1975 y seis veces más que en 1950), su reparto es cada vez más desigual. Según el último informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 20% de la población mundial gasta el 86% del total; 1 millardo de personas no pueden satisfacer sus necesidades de consumo elemental, y 3/5 partes de los 4,4 millardos de habitantes de los países en desarrollo se ven privadas de infraestructuras básicas. El peligro reside entonces en el choque entre esta situación de indigencia y el modelo de sociedad consumista que la concentración mediática ofrece a todo el planeta.

Esta situación es un terreno ideal para las reivindicaciones violentas.

- El aumento del integrismo religioso y del fenómeno sectario en estas zonas puede ser interpretado como una de las consecuencias de este fenómeno. Ya no tienen en cuenta las manifestaciones violentas de estos radicalismos renovados que vuelven a dar una identidad a las poblaciones en busca de la verdad, mientras que ellas están adoptando una uniformidad creciente de valores culturales. Vease como ejemplo, en algunos meses:

- Marzo de 1995, atentado con gas neuroplégico en el metro de Tokyo de la secta Aum Shinri Kyo
- Abril de 1995, atentado de Oklahoma City (Estados Unidos) inspirado por milicias cristianas antigubernamentales
- Noviembre de 1995, asesinato de Isaac Rabin por un militante judío integrista, Ygal Amir.

Un ejemplo de la mundialización de los grupos, métodos y logísticas terroristas se encuentra en el fenómeno de los afganos árabes. Hoy, este término de "muyahid" o de "afgano" hace referencia tanto a los árabes que han combatido en este conflicto o que, simplemente, han desarrollado en él un periodo de prácticas paramilitares, como a todos aquellos que posteriormente siguieron este ejemplo en las nuevas tierras de Yihad (Guerra Santa) en que se han convertido, por ejemplo, Bosnia, Chechenia, Filipinas, Tayikistán y, claro está, las guerrillas argelinas y egipcias. Estos movimientos de solidaridad tejidos por los muyahidin de diversos lugares estructuran, desde hace 15 años hasta ahora, un nuevo movimiento islamista suní de envergadura internacional.

Señalamos por último que algunos de estos grupos subversivos mantienen también una especie de estética de la violencia y de santificación del martir (por ejemplo, según la Rand Corporation, entre 1982 y 1989, los grupos chiitas han cometido en el mundo 247 atentados, es decir, el 8% del total mundial, pero han provocado la muerte de 1.057 personas, es decir el 30 % de las pérdidas globales). De esa forma, una profunda conciencia de su diferencia como grupo permite a los terroristas religiosos tener una visión ilimitada de la violencia.

En el marco de estos mismos procesos de identidad, pero, al mismo tiempo, más cercano a nosotros, se puede temer que la integración europea corra el riesgo de avivar las reivindicaciones irredentistas de los movimientos separatistas a nivel nacional por una comprensión particular de la Europa de las regiones.

- El tercer punto vulnerable: el rechazo creciente de la violencia en nuestras sociedades occidentales. Principalmente, a nivel exterior, es el Estado occidental y democrático el que protesta por la utilización cada vez mayor de esta violencia, para la que él a puesto las bases.

La opinión pública, en este caso, el ciudadano occidental, mayoritariamente en curso de secularización y que, por tanto, se considera dueño de su destino floreciente, soporta

tanto menos la visión de la violencia que el atentado proyecta sobre su intimidad, cuanto que sabe que de ahora en adelante es incapaz de dar su propia vida para defender los valores de su Mundo. En este punto, el chahid, sacrificando su vida, santifica mucho más su causa a los ojos del espectador no prevenido.

3.2 Los elementos difusores

- El primer elemento difusor fomentado por la mundialización es la democratización del acceso a las tecnologías subversivas. En otro tiempo reservado a escasos manipuladores, hoy, por ejemplo, el manejo de explosivos es muy accesible en Internet. Por lo tanto, este fenómeno multiplica la difusión de la violencia, ya que cualquier ciudadano puede a partir de ahora no verse obligado a pertenecer a una organización clandestina para dedicarse a la acción terrorista (Es el caso del joven David Copeland, presunto autor de tres atentados perpetrados en Londres, el mes de Abril pasado, al margen de cualquier grupo terrorista).
- Después, el terrorismo informático. Ya en los años '80 en Francia, el Comité para la Liquidación y la Destrucción de los Ordenadores (CLODO) combatía directamente los centros informáticos volándolos, y esta práctica se perpetúa aún hoy en Córcega. Pero, posteriormente, al revelar el ordenador sus puntos débiles, las bombas lógicas y los virus auto-duplicativos han reemplazado las "capuchas" y las bombas...

En Francia, el fraude informático "declarado" cuesta cerca de 8 millardos de francos al año; ahora bien, según un reciente informe del Pentágono, el 88% de los ataques "institucionales" consiguen su objetivo, el 4 % son descubiertos y sólo el 0,5 % son admitidos. Otro elemento que propaga la amenaza en esta materia es el virus: mientras que en 1987 sólo existían 6, ahora se conocen más de 8.000 en todo el mundo.

- El terrorismo nuclear, bacteriológico y químico (NBQ), también llamado de "destrucción masiva". Desde el atentado con gas sarin de Tokyo hasta el descubrimiento de cianuro en poder de redes islamistas desmanteladas el año pasado en Bélgica, en los últimos tiempos, la amenaza NBQ se ha hecho muy popular por los medios de comunicación.

La referencia en la materia atañe a los Estados Unidos, ya que la protección de la población americana contra atentados que se han beneficiado de estos elementos de difusión es la mayor preocupación de la Administración Clinton. Desde el año 1996, fecha en la que comenzaron los primeros estudios, se han dedicado a esta materia 1,5 millardos de dólares, y están previstos 2,4 más hasta 2005. Lo que más inquieta a las agencias de seguridad encargadas del luchar contra este terrorismo NBQ es la falta de preparación de la población y las infinitas posibilidades de mutación del acto. Sin embargo, los únicos ejemplos concretos de dichos actos sólo tienen origen interno: en 1995, dos miembros del Consejo de Patriotas de Minnesota fueron acusados de almacenar importantes cantidades de ricino y, posteriormente, un miembro de la Organización de las Naciones Arias fue descubierto cuando compraba bacilos de la peste bubónica a una firma química de Maryland.

Pretexto externo para justificar el control social interno o real amenaza internacional en expansión, parece que la proliferación NBQ permanece aún hoy controlada mayoritariamente por los Estados, lo que no resta valor a su presencia en el catálogo de nuevos elementos de difusión del terror.

3.3 La respuesta institucional internacional

Por razones que afectan a la materia, pero también a la cultura policial que exige la confianza personal, la cooperación bilateral constituye el principal medio de acción. No obs-

tante, requiere un mínimo de acuerdo entre los Gobiernos, y, por lo tanto, puede conocer periodos de latencia más o menos largos. Además, es insuficiente.

- A nivel europeo, la cooperación se ha manifestado, en principio, en el marco del Consejo de Europa, que ha podido jugar un papel predominante en materia penal, antes de que se iniciara en el marco comunitario. Ante el aumento del terrorismo internacional, el Consejo de Europa puso rápidamente manos a la obra y sus trabajos concluyeron con la elaboración del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (CERT) de 27 de Enero de 1977, que entró en vigor el 4 de Agosto de 1978. No obstante, este texto, del que la mayor parte de sus disposiciones está consagrada a la extradición de terroristas, no ofrece una definición del acto terrorista y se conforma con enumerar una serie de acciones más o menos específicas. Respecto a la Unión Europea, aunque todavía no hay un texto vigente sobre terrorismo, todos sus Estados miembros se han adherido al Convenio de 1977.
- En derecho internacional, a pesar de que sólo se tiene en cuenta el terrorismo transfronterizo, por una parte, y por otra, la ausencia de incriminación y de pena, ya que sólo afecta a los Estados y no a los individuos, cualquier definición global del acto terrorista parece haber fracasado a nivel convencional. De hecho, el único Convenio que contenía una definición de este tipo, nunca entró en vigor. Se trataba del Convenio de 1937 para la represión y la prevención del terrorismo, elaborado en el seno del SDN, y que incluía una definición aunque muy vaga e imprecisa. Por lo tanto, a falta de una definición convencional, la doctrina internacional ha intentado elaborar cuatro criterios que, acumulativamente, permiten afirmar cuando un acto es terrorista: 1) la utilización sistemática de muerte y destrucción; 2) la finalidad de la acción, que consiste en aterrorizar a grupos indeterminados de personas para obtener concesiones; 3) el objetivo, que normalmente es el Estado; 4) los medios de acción utilizados en la preparación y la ejecución de actos de alcance internacional. Tras el intento de definición de la Academia Internacional de Derecho Internacional de La Haya en 1988, se ha constatado que la violencia, el carácter político, el terror y los efectos psicológicos parecen constituir las características del acto terrorista, a las que se han adherido los juristas internacionales.

La globalización de la aldea planetaria a través, especialmente, de las nuevas técnicas de la información y de la comunicación no constituye, evidentemente, una explicación pertinente de las crisis mundiales. Por el contrario, corre el riesgo de avivar los fenómenos de terror colectivo por el efecto de impulso sobre las opiniones públicas. En efecto, hay menos de mundialización en los fenómenos criminales que en su percepción. Sin duda, Chateaubriand ya tenía razón cuando predijo que "la invasión de las ideas reemplazará a la invasión de los bárbaros; no precipitemos las cosas con nuestras opiniones".

4. MUNDIALIZACIÓN, DELINCUENCIA FINANCIERA E INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

4.1 Las relaciones entre mundialización y delincuencia financiera

A) La mundialización financiera

Lo que hoy se llama mundialización o globalización se refiere al sistema económico que se desarrolló en el mundo durante los años '70 (aparición de los eurodólares y, posteriormente, de los petrodólares) y, sobre todo, durante los años '80. La mundialización es una economía de acreedores: el prestamista está en posición de fuerza para imponer al deudor una rentabilidad máxima del dinero que le presta. Contrariamente a lo sucedido en la postguerra, la economía ya no está sometida al Estado, sino que está regulada por el nivel de los

tipos de interés, que depende de la ley de la oferta y de la demanda en los mercados financieros y, por lo tanto, de la rentabilidad ofrecida a los capitales en cada país.

Las finanzas dominan hoy todos los demás sectores económicos y sociales. Todos los actores económicos deben dirigirse a los mercados financieros para conseguir capital: los Estados para cubrir sus déficits, las empresas para su desarrollo. Estos mercados imponen sus reglas, especialmente, las de la especulación (búsqueda de una ganancia apostando por un suceso futuro). Se han creado un conjunto de dispositivos a nivel mundial para favorecer la circulación de los capitales flotantes. Los paraísos fiscales y bancarios han asumido un papel indispensable. Ya existían antes de la mundialización de la economía y servían entonces de simples "cajas de dinero negro" para la política y la economía. Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación y la expansión de los mercados financieros, la importancia de estos paraísos no tiene precedentes.

B) Finanzas y criminalidad

El dinero sucio y las finanzas especulativas recurren a los mismos circuitos. Las finanzas modernas y el crimen organizado se fortalecen mutuamente. Para desarrollarse, ambos necesitan la abolición de las reglamentaciones y la supresión de los controles estatales. Los capitales acumulados desde hace veinte años por el crimen organizado aumentan prodigiosamente. Las organizaciones criminales se adaptan con facilidad a la mundialización financiera y a la libre circulación de bienes y personas. Pueden mezclar sus actividades ilícitas con otros sectores legales sin dificultad, invirtiendo, en particular, en los mercados financieros, habida cuenta de los capitales de que disponen.

Cualquier intento de estudio cuantitativo de la delincuencia financiera es delicado, ya que se basa en estimaciones pocas seguras. No es indispensable para comprender lo que está en juego. Las cifras de que se dispone generalmente corresponden al estudio del mercado de la droga. Comúnmente se admite por los actores políticos, económicos y por la comunidad científica que la cifra de negocios anual del mercado de la droga en el mundo oscila entre los 300 y los 500 millardos de dólares. Más o menos próxima a la realidad, esta cifra no tiene en cuenta la cifra de negocios de las actividades legales financiadas con el dinero de la droga. *"De esta forma, podemos calcular que de los 400 millardos de la cifra de negocios de la droga, 180 millardos están destinados a remunerar globalmente a los traficantes y a los profesionales de la sociedad legal que colaboran con las organizaciones criminales; sólo 120 millardos retornan directamente a las organizaciones criminales y son susceptibles de ser posteriormente blanqueados en la economía legal"* (Jean de Maillard, 1998). El cálculo del blanqueo es todavía más delicado en relación con el resto de las actividades del crimen organizado (chantaje, tráfico de armas, apropiación indebida de bienes públicos, etc.). El Director General del FMI ha calculado en 1.000 millardos de euros el blanqueo de dinero sucio; normalmente se citan cantidades que van del 2 al 5% del PIB mundial. Estas cifras probablemente son falsas; nosotros sólo sabemos una cosa: los movimientos son de una importancia enorme.

Es posible hacerse una idea de los efectos distorsionadores de la economía criminal en el equilibrio mundial de la balanza de pagos. Las estadísticas nacionales relativas al PIB y a los intercambios comerciales permiten constatar que las balanzas de pagos de los países registran cada año desviaciones negativas que representan una media de cien millardos de dólares por año. Entre 1977 y 1989, más de 800 millardos de dólares desaparecieron de las contabilidades nacionales. Posteriormente, el fenómeno se ha acelerado. Entre 1989 y 1998, 1.000 millardos de dólares más se han evaporado. Tres fenómenos permiten explicar este fantástico agujero negro de la economía mundial: el fraude fiscal, la corrupción y el

crimen organizado. Si bien es difícil separar estos tres fenómenos, por el contrario, parece claro que las zonas "off shore" representan un destino natural para estos capitales.

C) Las zonas *off shore* y las formas de blanqueo del dinero sucio

La expansión de los paraísos fiscales y bancarios data de los años '70; en principio, estaban alimentados por los eurodólares, después por los petrodólares y, por último, por los narcodólares. Los intereses americanos y europeos subyacen a la creación de la mayor parte de estas creaciones. Se trataba de encontrar establecimientos complacientes en los que poder invertir los capitales, escapando del control de las autoridades estatales. Hoy, basta con navegar por Internet o con responder a un anuncio publicado en *The Economist* para poder abrir una cuenta bancaria en uno de estos territorios. Esta nueva visibilidad es particularmente paradójica en la medida en que todo el mundo sabe hoy que las zonas "off shore" acogen capitales derivados del crimen.

Existen tres tipos de paraísos fiscales:

- los paraísos fiscales de tipo anglosajón⁵, en los que el secreto bancario está garantizado, pero en los que la identidad de los operadores puede aparecer (en el control de cambios, por ejemplo);
- los paraísos fiscales de derecho "helvético" que no prevén control de cambios y en los que la identidad del verdadero propietario sólo consta en el acuerdo de garantía, y
- los paraísos fiscales que ofrecen estructuras que garantizan el anonimato. No hay ningún control de cambios ni rastro alguno de la transacción.

Las formas de blanqueo son diversas. Podríamos identificar una importante gama de prácticas, desde las más elementales a las más complejas. Las operaciones más simples implican una manipulación del dinero en especie (transferencia física del dinero en metálico). Otras operaciones se efectúan con un fundamento comercial: apertura de establecimientos comerciales con sistema de pagos corrientes en metálico (restaurantes, por ejemplo), falsificación de los resultados de la empresa (sobreevaluación de los beneficios), manipulación de facturas o de documentos comerciales, operaciones de importación y exportación de oro o de piedras preciosas. Por último, han proliferado las operaciones efectuadas con una justificación financiera (préstamos endosados o préstamos autofinanciados, operaciones en los mercados financieros).

4.2 La lucha contra la delincuencia financiera mundializada

A) Un ejemplo de dispositivo nacional: el dispositivo francés de lucha contra la delincuencia financiera

Francia cuenta con un conjunto jurídico antiblanqueo:

- Ley de 12 de Julio de 1990 sobre la definición de blanqueo, el levantamiento del secreto bancario y la creación de la Tracfin
- Ley de 14 de Noviembre de 1990 sobre la confiscación de los bienes relacionados con el tráfico de estupefacientes
- Ley de 19 de Diciembre de 1991 relativa a las entregas controladas y a la infiltración en el narcotráfico

⁽⁵⁾ Se calcula en 525 millardos de euros la cantidad de depósitos efectuada en los centros bancarios *off shore* anglosajones.

- Ley de 29 de Enero de 1993 sobre la corrupción y la transparencia de la vida económica y de los procedimientos
- Ley de 13 de Mayo de 1996 sobre los nuevos delitos de blanqueo, de "proxenetismo de la droga" y las nuevas medidas relativas a las confiscaciones

El dispositivo represivo francés en materia de delincuencia financiera está formado por las instituciones siguientes:

- Tracfin, creada en 1990, es la unidad encargada del tratamiento de datos y de la acción contra los circuitos financieros clandestinos, y se encuentra bajo la autoridad del Ministro de Economía y de Finanzas (Secretario de Estado del Presupuesto). Su objetivo es reunir, analizar y, eventualmente, denunciar la información obtenida de los establecimientos financieros. Tracfin recopila las declaraciones de sospechosos de operaciones bancarias en curso y reúne los datos en los establecimientos bancarios. Los poderes de investigación de Tracfin han sido ampliados en 1993.
- OCRGDF creada en 1990, es la Oficina Central de represión de la gran delincuencia financiera y es competente en todo el territorio nacional en materia de blanqueo. Dependiente de la DCPJ, está encargada de promover, impulsar y coordinar los servicios de Policía y de Gendarmería en la lucha contra la gran delincuencia financiera (GDF).
- Subdirección de Asuntos Económicos y Financieros y de la Lucha contra el Crimen Organizado del Ministerio de Justicia, creada en 1994, controla y coordina la ejecución de la acción pública, asiste a la Judicatura en materia económica y financiera y elabora las políticas penales en la materia.
- Comisiones económicas y financieras, se crearon seis en Marzo de 1999 y son unidades de magistrados especializados en la lucha contra la delincuencia financiera y la corrupción. Los magistrados de estas comisiones están asistidos por "asesores especializados" agregados a los mismos por el Banco de Francia o por la Dirección la Competencia o de Aduanas.

A pesar de todo este conjunto, los resultados son poco alentadores. Es evidente que las respuestas nacionales a una delincuencia por naturaleza transnacional no pueden ser eficaces.

B) Las medidas llevadas a cabo a nivel internacional

Existen numerosos textos a nivel internacional en materia de prevención y de represión de la delincuencia financiera, especialmente, del blanqueo de capitales. He aquí una lista no exhaustiva:

- 1988. Convenio de Viena de 20 de Diciembre de 1988. Su objetivo es reprimir a nivel internacional el crimen organizado derivado del tráfico de drogas e introducir nuevos delitos tales como las operaciones de blanqueo y de encubrimiento del dinero procedente de la reventa de estupefacientes.
- 1990. Informe del GAFI (Grupo de acción financiera internacional). Cuarenta recomendaciones sobre la lucha contra el blanqueo de capitales.
- 1990. Convenio del Consejo de Europa, "relativo al blanqueo, localización, incautación y confiscación de los beneficios del delito".
- 1991. Directiva de la CEE instando a los doce Estados miembros a poner en funcionamiento herramientas jurídicas de vigilancia en materia de blanqueo.
- 1992. Elaboración por el PNUCID de un proyecto de ley sobre la represión de la producción y del tráfico de drogas, con disposiciones relativas al blanqueo de capitales.

- 1996. Exhortación de Ginebra para el desmantelamiento de los paraísos fiscales.
- 1997. El FMI y el Banco Mundial incluyen entre sus objetivos la lucha contra la corrupción.
- 1997. La OCDE publica un informe cuestionando por primera vez la figura de los paraísos bancarios y fiscales. Suiza y Luxemburgo rechazan convalidarlo.
- 1998. Los Ministros de Justicia de la Unión Europea redactan en Avignon una declaración en la que piden la adopción de medidas contra los paraísos fiscales bajo soberanía de países miembros de la Unión Europea.
- 1999. Entra en vigor un Convenio de la OCDE sobre el aumento de la lucha contra la corrupción internacional. En Octubre próximo deberá publicarse una relación de los paraísos fiscales.

Las instituciones existentes a nivel internacional en materia de prevención y de represión de la delincuencia financiera son escasas.

- Interpol. Desde 1984, un grupo especializado, el FOPAC (Fondos procedentes de actividades criminales), está encargado de las cuestiones relacionadas con el blanqueo de fondos, la confiscación de bienes de origen ilícito y las técnicas de investigación financiera. Su misión es informativa y pedagógica.
- GAFI. El Grupo de acción financiera internacional se creó en 1989 por los Jefes de Estado y de Gobierno del G7 y la Presidencia de las Comunidades Europeas, reunidos durante la Cumbre celebrada en el Gran Arco de la Défense. Su misión es la de prevenir la utilización del sistema bancario y de las instituciones financieras para efectuar operaciones de blanqueo de dinero, estudiar las medidas preventivas en esta materia (incluyendo la adaptación de los sistemas jurídicos y reglamentarios).
- PNUCID. El Programa de las Naciones Unidas para el control internacional de las drogas, creado en 1991, rápidamente se orientó hacia la lucha contra el blanqueo. El PNUCID funciona como un servicio de asistencia jurídica.
- La OCDE desarrolla programas relacionados con la corrupción y al blanqueo.

Estos esfuerzos no se traducen en un aumento de la eficacia de la lucha contra la delincuencia financiera. En primer lugar, siempre ha faltado una voluntad política real de los Estados que gustosos recurren a las zonas off shore, una motivación de los actores financieros y bancarios que no tienen ningún interés en modificar sus prácticas y, por último, una sensibilización de las opiniones públicas en esta materia.

C) Una coyuntura propicia para buscar soluciones

Quizás la situación esté cambiando, ya que parece que la coyuntura actual es propicia a la acción. En un clima de casos de corrupción y de actividades económicas ilegales, la opinión pública en los países industrializados es un poco más sensible a las cuestiones éticas. Los "paraísos" fiscales suscitan ahora un poco menos de envidia y un poco más de indignación. Representantes del mundo de los negocios reclaman cada vez con más frecuencia la moralización de las prácticas económicas. La crisis financiera de 1998 reforzó esta toma de conciencia. Algunos dirigentes políticos muestran también su indignación. Al clausurar el 23 de Junio la Conferencia Europea sobre el Desarrollo, el Sr. Strauss-Kahn, Ministro francés de Economía y de Finanzas denunció a una docena de paraísos fiscales citando claramente sus nombres. Según él, "es intolerable que mientras que la aldea financiera se ha mundializado, queden sin aplicar tantos aspectos y reglas internacionales admitidos". Algunos días más tarde, el comunicado del G7 publicado al finalizar la Cumbre de Colonia subrayaba la inquietud "por los problemas provocados por jurisdic-

ciones que no tienen reglamentación y que no cooperan, en particular, muchos centros financieros *off shore*".

Para ir más allá de las declaraciones de intenciones y superar los escollos de la acción que se ha llevado a cabo hasta el momento, pueden potenciarse algunos aspectos:

- Exigir una mayor transparencia a de los grandes bancos internacionales. Por la legislación actual, los bancos están amenazados con investigaciones llevadas a cabo por los poderes públicos si se niegan a cooperar en las operaciones de lucha antiblanqueo. Están obligados a efectuar "declaraciones de sospechosos" en caso de transacciones dudosas. Pierre Fond, el secretario general adjunto de Tracfin, se ha extrañado recientemente al constatar que los grandes bancos franceses implicados en actividades internacionales de ese tipo no efectuasen un número de declaraciones de sospechosos suficiente.
- Reforzar la cooperación policial y judicial. En materia policial, es importante reforzar los dispositivos nacionales y estudiar las modalidades concretas de cooperación. En materia judicial, se trata de facilitar la tarea de los jueces que investigan asuntos de delincuencia financiera internacional. Hoy, un juez deseoso de realizar bien una investigación, si desea obtener información sobre actividades financieras de tal o cual persona o empresa en un paraíso fiscal, debe ponerse en contacto con el Ministro de Justicia, que remitirá una solicitud al Ministro de Asuntos Exteriores, el cual la transmitirá a su homólogo del paraíso fiscal, que se pondrá en contacto con sus propios magistrados. En los pocos casos en los que se ha recibido respuesta, han pasado años.
- Implantar sanciones internacionales contra los territorios que, visto y sabido por todos, se prestan a la criminalización de la economía mundial. La amenaza americana de sanciones a los bancos suizos que se negaban a cooperar para aclarar la expoliación de los bienes judíos ha sido eficaz. Los grandes Estados pueden decidir que todas las transacciones financieras procedentes de los paraísos fiscales sean nulas y no tengan valor jurídico.

Estas amenazas, como hemos visto, más o menos agravadas por el contexto de la globalización, nos plantean problemas técnicos, problemas políticos, problemas sociales, y dejan al Estado un poco desamparado.

- Problemas técnicos, claro está; planteados por la utilización criminal y la necesidad de utilización segura de las tecnologías de la comunicación, teniendo que luchar contra la utilización criminal de la criptografía, contra este tipo de trofeo, más o menos deportivo, que representan los intentos de intrusión en sistemas informáticos militares o bancarios; y para colocar en el nivel adecuado a las fuerzas de seguridad, en términos de equipamiento y de formación de los hombres.
- Problemas políticos, ciertamente. No es verdad que desde hace cuarenta años, los Estados más poderosos del planeta hayan convertido en prioridad nacional la lucha contra la droga. Las drogas de síntesis complican hoy las cosas, pero disponemos de medios de localización y de destrucción de los lugares de producción. Aún es menos verdad que los Estados hayan convertido en prioridad la lucha contra los paraísos fiscales, ni siquiera en prioridad secundaria. Cuando queremos, sabemos adoptar medidas de aislamiento económico, diplomático o de otro tipo.
- Por último, evidentemente, problemas sociales. Ya que en nuestras democracias, afortunadamente, los Gobiernos no pueden orientar sus esfuerzos con vigor y de forma duradera hacia objetivos que no serían sostenibles ante la opinión pública.

Ahora bien, ¿existe un acuerdo general para reprimir el uso de las drogas? ¿Existe acuerdo entre los grupos financieros y los medios políticos y de negocios para luchar contra la gran delincuencia financiera?

Incluso si el Estado, y especialmente el Estado unitario y centralizado, está un poco desamparado, también es porque debe hacer frente a una diversificación de los territorios de la delincuencia, frente a la cual, por definición, se encuentra inadaptado. Además, existe un elemento común entre los problemas de la policía de proximidad, ampliamente tratados durante esta semana de estudios, y los problemas de la delincuencia internacional.

La seguridad cotidiana de una población precisa respuestas locales, de diversos actores sociales —entre ellos, de la policía— que para articular su participación en la gestión de la seguridad, deben disponer de una amplia autonomía conceptual, organizativa, operativa claro está, pero también de gestión.

Más aún, esta diversificación interna del Estado, ¿no le priva de un derecho y de magistrados para aplicarlo? Desde este punto de vista, los efectos de la globalización plantean un problema todavía más complejo. Ciertamente, por naturaleza el Estado tiene una eficacia insuficiente, cuando actúa solo; ciertamente, puede organizar una cooperación policial bilateral eficaz, pero ¿cómo podrían estos dispositivos, unilaterales o bilaterales, crear una regla de derecho internacional, una herramienta técnica policial y una jurisdicción adaptada al tráfico internacional, por ejemplo en materia de droga, de la que ya se conoce la complejidad de sus circuitos o, más aún, en materia de criminalidad desterritorializada, como es la criminalidad cibernética?

Por lo tanto, es preciso que el Estado acepte participar en grupos institucionales más amplios a nivel internacional global, los cuales, a pesar de la lentitud de sus procesos, contribuyen al surgimiento de una conciencia común y a la publicación de textos sobre nuestros problemas principales, lo que es menos difícil a nivel regional, y me estoy refiriendo a Europa. Por ello creo si no ineludible, al menos necesaria, la creación de un espacio judicial común, que permita la ejecución de una verdadera política de cooperación judicial y, sin duda, con posterioridad, la creación de una Fiscalía General europea y la transformación progresiva de Europol, en lo que constituirá, de una forma u otra, una policía federal europea.

LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNION EUROPEA
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE EUROPOL

Jürgen Storbeck

Coordinador de Europol

INTRODUCCIÓN

En los Estados Miembros de la Unión Europea la seguridad interior y la lucha contra la delincuencia están en los primeros puestos del orden del día, siendo una de las principales prioridades de los ciudadanos y los políticos por igual y ocupando el segundo lugar en las preocupaciones sociales, solamente superada por el desempleo. Los ciudadanos asocian a la delincuencia, principalmente, con una amenaza personal, con un riesgo para su integridad física ante un posible asesinato, un atraco u otros daños físicos, así como en relación con los riesgos que puedan correr sus propiedades ante hurtos, robos en sus domicilios, etc. Por el contrario, la delincuencia internacional sofisticada no da lugar a este tipo de asociaciones tan preocupantes y otro tanto ocurre con el tráfico de mercancías ilegales o el delito económico. Mucha gente es incapaz de comprender el daño que hacen estas formas de delincuencia, al no haber impacto directo sobre los individuos. En el fraude a las subvenciones, por ejemplo, mucha gente, en la mayoría de los estados, se pregunta dónde está el daño real cometido por ciudadanos que nunca han tenido ningún problema con la ley y que, en sus negocios sacan partido indirectamente de los fraudes en las subvenciones, aunque se trate de casos graves.

Por ello, los delinquentes especializados en organizar la inmigración ilegal o los delinquentes llamados de guante blanco tienen una imagen menos mala que otros delinquentes. A veces, incluso son admirados y convertidos en héroes.

Es complicado establecer la frontera entre las "habiles" operaciones comerciales, posiblemente poco escrupulosas, pero legales y las acciones criminales en los negocios y otras modernas formas de criminalidad, como el delito informático, que solamente se pueden inscribir con grandes esfuerzos en la ley penal. Por ello, es muy difícil dar una descripción exacta de la extensión y pérdidas ocasionadas por la moderna delincuencia internacional. Teniendo esto "in mente", me gustaría prevenir contra las evaluaciones que se realizan en materia de delincuencia de este tipo en base a las estadísticas criminales nacionales y a los informes anuales de la Comisión Europea y de organizaciones internacionales. Los "hechos puros y duros", resultado de las investigaciones sobre delincuencia organizada internacional y de las sentencias penales, la mayoría de las veces sólo son la punta del iceberg. Cualquier declaración y evaluación subsiguiente se basa en especulaciones, puesto que la delincuencia organizada e internacional se desarrolla en la oscuridad. Solamente intensas investigaciones y seguimientos que corroboren las —en principio— meras sospechas de la policía, aduaneros, inspectores de Hacienda y de las autoridades judiciales, traerán la luz a esa oscuridad. La situación actual del comercio y de los negocios, junto con las nuevas opciones en el sector de los transportes y las telecomunicaciones son un semillero para que surjan delitos y aumenten los beneficios procedentes de los mismos. La globalización de nuestra vida empresarial favorece casi todos los tipos de estos delitos. Debido al tre-

mendo volumen de mercancías que circulan por todo el mundo, los envíos ilegales pueden, por ejemplo, ser transportados de un continente a otro, de un país a otro, sin ser comprobados y a bajo coste.

La globalización de las comunicaciones por teléfono, fax, correo electrónico e Internet abre nuevas oportunidades para cometer delitos o para generar ingresos procedentes del delito a través del blanqueo de dinero. La elección, por parte de una organización criminal, de una "sede social" desde la que desarrollar sus actividades criminales no depende mucho de factores geográficos, sino que se fija en función de dónde sean más favorables las leyes penales, mercantiles y fiscales o de dónde sea menor la presión de las fuerzas de seguridad. Europa, y en especial los Estados Miembros "ricos" de la Unión Europea, ofrecen oportunidades especialmente buenas para obtener beneficios a la delincuencia de guante blanco y a otros tipos de delincuencia. La abolición, a gran escala, de los controles fronterizos entre los Estados Miembros de la UE, así como con las fronteras de los países de la Europa Central y del Este, reduce el riesgo en el transporte de seres humanos, drogas, coches robados o a la hora de detectar a los delincuentes objeto de órdenes de detención. El derecho mercantil es muy liberal, las restricciones al comercio se han eliminado paulatinamente, pero lo que es bueno para los negocios legales es también bueno para quienes cometen fraudes económicos.

La UE es ahora una zona común para la delincuencia, y especialmente, para el tráfico de drogas, con unos 350 millones de habitantes bastante ricos, con 350 millones de potenciales víctimas de la delincuencia o consumidores de drogas. Es una región sin controles fronterizos, una zona de libre circulación de personas y mercancías pero con estrictas fronteras políticas, jurídicas y profesionales todavía para las organizaciones policiales. La policía de los Estados Miembros de la Unión Europea trabajan con 11 idiomas diferentes y en una estructura de 15, o a veces más, sistemas jurídicos totalmente diferentes.

SITUACIÓN DE LA DELINCUENCIA

Delincuentes de todo el mundo utilizan los países de Europa Occidental para conseguir sus objetivos criminales; reciprocamente, grupos criminales nacionales y étnicos de la UE se alían con las organizaciones criminales internacionales. La creciente sofisticación de los métodos y técnicas facilita los contactos nacionales e internacionales entre redes y grupos.

El tráfico de drogas sigue siendo la actividad central más importante de la delincuencia organizada y no es probable que se desprenda de su atractivo para los grupos criminales organizados existentes y que van surgiendo. Esta actividad atrae a todo tipo de delitos conexos tras de sí y por eso causa un enorme impacto en la sociedad de la UE. El tráfico de seres humanos y la inmigración clandestina organizada son otras dos actividades criminales graves que realmente exigen una intensa acción concertada.

La delincuencia organizada va en aumento, tanto en lo que se refiere a su extensión como a su gravedad, favorecida considerablemente por las oportunidades ofrecidas por la moderna tecnología y las prácticas económicas.

TENDENCIAS CONCRETAS

Los actos de violencia que incluyen la toma de rehenes y las amenazas violentas aparecen cada vez más insertadas en el marco de una actividad criminal organizada. A este respec-

to, los Estados Miembros de la Unión Europea han conocido incluso formas de "trabajo criminal compartido". Así, se descubrió que, en ocasiones, ciudadanos yugoslavos, albaneses, rusos o chechenos, eran contratados por otros grupos delictivos para cometer acciones violentas. Estas acciones violentas son de tres tipos:

- acciones violentas relacionadas con conflictos entre grupos criminales o dentro de los mismos, a menudo ocasionadas por diferencias financieras vinculadas con las actividades delictivas, o cometidas para mantener a raya a sus miembros;
- acciones o amenazas violentas utilizadas como instrumento comercial, por ejemplo, en relación con la extorsión o el cobro de deudas y venta obligada de empresas;
- acciones violentas o intimidaciones, dirigidas a evitar diligencias judiciales, cuando se estén llevando a cabo, principalmente contra testigos o denunciantes (también se han registrado ocasionalmente casos de intimidación a representantes de los medios de comunicación con la intención de evitar una publicidad negativa).

Las organizaciones delictivas y, especialmente, las que se encuentran implicadas en el tráfico de drogas se protegen a sí mismas frente a la acción de las organizaciones policiales mediante comunicaciones codificadas. Los delincuentes utilizan toda una gama de medios de comunicación para protegerse y no ser detectados: teléfonos por satélite, teléfonos GSM con chips que no llevan indicadores, teléfonos de tarjeta, páginas web en Internet con mensajes cifrados. En la actualidad, la tecnología moderna ya no es cara. Es tan barata que tenemos teléfonos de un solo uso que se utilizan para una llamada de suma importancia relacionada con un delito y luego son arrojados al río y no se les puede seguir la pista.

Algunos grupos utilizan estrategias contraofensivas en forma de campañas de desinformación. Otras estrategias ofensivas son la contraobservación y la intimidación a los agentes que están investigando.

Aunque los delincuentes organizados hacen intentos periódicos de sobornar a policías y a otros funcionarios públicos, no se considera que la corrupción esté extendida o institucionalizada en los Estados Miembros de la Unión Europea. Sin embargo, hacer uso de agentes corruptos y contratar expertos legales es una estrategia cada vez más utilizada por los grupos de delincuentes organizados en algunos Estados Miembros. Esta práctica fue detectada en algunas investigaciones en las que agentes de policía y funcionarios públicos habían filtrado información de inteligencia sobre operaciones planeadas y, en consecuencia, habían permitido actuar a los delincuentes para prevenir o frustrar las actuaciones policiales.

Desde 1997, Internet parece brillar con luz propia como lugar para la comisión de delitos. Naturalmente, Internet y otras redes de telecomunicaciones pueden utilizarse para muchas formas de fraude. Las nuevas herramientas de comunicación, que se extienden por todas partes y alcanzan a todo el mundo amplían el círculo de posibles víctimas. Como nuestra legislación es incapaz de ir al mismo paso que los progresos técnicos, las fronteras nacionales continúan siendo fronteras para las acciones de investigación. El mundo virtual no es considerado como escenario del crimen en la mayoría de las leyes de enjuiciamiento criminal de forma que quienes cometen un fraude están mejor protegidos cuando utilizan Internet y otros medios similares de comunicación electrónica.

Internet se ha convertido en un canal para las ventas por correo de semillas de cannabis, por ejemplo, y para la difusión de técnicas de cultivo y producción de drogas, pero también para la venta o intercambio de material pornográfico infantil.

El delito informático se ha convertido en una nueva forma de delito bastante importante debido al número de casos y a los perjuicios producidos. Según las estadísticas cri-

minales alemanas, en 1997 se denunciaron casi 40.000 casos de delito informático, sin contar la cifra oscura de delitos no denunciados que, por supuesto, es enormemente elevada.

Las acciones que afectan o usan indebidamente los ordenadores y las redes de telecomunicación mundiales para acciones criminales pueden, también, tomar diversas formas.

En primer lugar, el espionaje industrial mediante el acceso a los ordenadores de empresas industriales, instituciones dedicadas a la investigación y compañías comerciales, que pueden verse especialmente perjudicadas por las pérdidas. Los modernos espías industriales ya no se deslizan a hurtadillas en las empresas o solicitan empleo en ellas para robar y copiar la documentación que hay en las cajas fuertes y en los laboratorios. Los modernos espías industriales acceden a los ordenadores de las empresas industriales e instituciones de investigación a través de las redes de datos. Gracias a la vigilancia e interceptación de correos electrónicos, video conferencias, negociaciones por teléfono y fax, que a menudo no están suficientemente protegidos por una codificación moderna o una tecnología protectora, son espiadas las conversaciones sobre la gestión y el intercambio de investigaciones y desarrollos e innovaciones entre las distintas divisiones de las compañías.

Este espionaje informático o de alta tecnología se detecta en pocos casos solamente y muy rara vez puede ser corroborado por las pruebas y enjuiciado por la ley penal. Las pérdidas causadas a las empresas industriales y a la economía nacional se elevan a varios miles de millones de dólares. Los expertos están de acuerdo en que los perjuicios financieros ocasionados por esta delincuencia son mayores que en cualquier otro tipo de delito.

El ciberterrorismo es todavía una especulación pero, en todo caso, no podría ser controlado totalmente. Se puede imaginar la posibilidad de hacer que la red de ordenadores de un banco, de una empresa industrial o de un organismo público se estropee. Igual que los intentos de chantaje a compañías de la industria alimenticia que fueron amenazadas con el envenenamiento de sus productos, el chantaje podría implicar manipulaciones informáticas que ocasionaran cambios en el proceso de producción de los artículos industriales, farmacéuticos y alimenticios generando un grave riesgo para la población.

Otro campo del delito informático es la manipulación de ordenadores, incluyendo entre otras cosas, las manipulaciones en el pago de salarios o facturas, así como las manipulaciones en los balances contables con los bancos. Las manipulaciones podrían extenderse al desvío ilegal de parte de los flujos de capital electrónico internacional hacia canales erróneos y convertir dichos fondos en dinero o beneficios aparentemente legales mediante un blanqueo electrónico de dinero. La Policía y los fiscales tienen poca experiencia a este respecto puesto que dichos casos son llevados en su mayoría por los servicios de seguridad de la banca, por su cuenta, sin informar a las autoridades porque temen que la gente pierda confianza en los bancos.

La extensión y los perjuicios creados por la delincuencia contra el medio ambiente son casi desconocidos por los gobiernos y los llamados expertos. Los casos se reúnen en dos grupos básicos. Por un lado, algunas empresas industriales infringen las leyes medioambientales que protegen el agua, la tierra y el aire de la emisión de sustancias peligrosas. Así, rebajan considerablemente sus costes operativos y mejoran su margen de competitividad por encima de aquellos que se ajustan a las disposiciones legales.

Por otra parte, hay formas de tráfico ilegal de residuos que están extendiéndose de forma creciente, llevados a cabo por compañías criminales de gestión de residuos o incluso por grupos clásicos de delincuencia organizada.

La piratería de productos ha adquirido una dimensión global hace mucho tiempo. En Europa del Este y en el Sudeste de Asia, secciones enteras de la industria y millones de personas viven de la producción y del comercio de copias baratas.

El enfoque de las autoridades policiales sigue siendo en gran medida nacional, mientras que el delito pasa las fronteras, utilizando en realidad dichas fronteras para su propio beneficio.

El crimen organizado se ha adaptado rápidamente a las nuevas opciones técnicas e innovaciones en las telecomunicaciones, mientras que los organismos gubernamentales se introducen en estos campos muy lentamente. Esto ha conducido a una dramática amenaza a nuestros sistemas políticos, económicos y sociales en los Estados Miembros de la UE, sus socios de Europa y de todo el mundo. Muy rápidamente se precisa de la Unión Europea una respuesta decidida y conjunta. No serán suficientes las medidas individuales. Se necesita un concepto global basado en el Plan de Acción de la Unión Europea contra el crimen organizado, incluida la prevención y represión. Se tiene que preparar y poner en práctica llegado el momento este concepto con consistencia, en base a las contribuciones de legisladores, administraciones, autoridades policiales, industria, asociaciones, comercio y sociedad en general.

Únicamente entonces tendremos una posibilidad real de llegar a dominar el problema del crimen internacional.

NUEVOS CONCEPTOS EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Miguel Chamorro García

Director del Gabinete del Secretario General de INTERPOL

La noción de seguridad es un concepto que se presta fácilmente a confusión, por las diferentes acepciones que la semántica le otorga.

Para despejar esta imprecisión aclaro desde ahora que mi presentación desarrollará tan solo las nuevas amenazas para la seguridad, relacionadas con fenómenos delincuenciales, tal como las percibimos desde la Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL.

Mis comentarios pretenden hacer una reflexión que ayude a la organización policial a orientar sus trabajos de investigación en los albores de un nuevo milenio.

No abarcaremos pues, las dimensiones políticas, sociales, económicas o estratégicas y militares, salvo cuando sus efectos colaterales tengan una clara incidencia sobre los aspectos criminológicos que nos interesan.

Nos extenderemos razonablemente en los problemas que más gravemente afectan a la seguridad:

- la delincuencia organizada,
- el narcotráfico,
- el terrorismo,
- la amenaza nuclear, química y bacteriológica,
- el delito informático.

Recientes previsiones demográficas indican que para el año 2.000 el mundo tendrá más de 400 ciudades de más de un millón de habitantes, de las cuales 264 estarán situadas en el Tercer Mundo.

Aún cuando el impacto de la delincuencia organizada sobre la seguridad es difícil de evaluar, habrá que tener presente que en los próximos años 5 de cada 8 habitantes vivirán en las ciudades.

La evolución de la criminalidad nos descubre nuevas realidades. Una delincuencia específicamente urbana, nacida en torno a las grandes ciudades, que se caracteriza por acciones cada vez más violentas y delincuentes cada vez más precoces.

Junglas urbanas o suburbios salvajes, por lo que sabemos ya de la delincuencia urbana, estas reflexiones nos dan que pensar sobre la amplitud de esta amenaza a la que deberá hacer frente la sociedad de los años venideros.

Dos grandes cambios se han producido en los últimos tiempos, uno geográfico y el otro relacionado con la delincuencia. Ambos tienen importantes repercusiones en la sociedad en general y en la seguridad en particular.

El cambio geográfico de mayor repercusión se produjo en Europa como consecuencia de los cambios políticos habidos en la Europa del Este.

Para Interpol ha supuesto doblar el número de sus países miembros en Europa y esta enorme área geográfica que antes estaba cerrada a la cooperación internacional se ha abierto para todo el mundo y muy especialmente para los países europeos, por su proximidad geográfica.

Estos cambios han afectado también a la problemática delincriminal.

Nuevas dificultades se han puesto de manifiesto. Las estructuras legales y administrativas que deberían haberse previsto para afrontar la nueva situación no están todavía plenamente desarrolladas.

En un mundo donde las fronteras son más políticas que geográficas, en una sociedad de la imagen y de la comunicación, era inevitable la aparición de organizaciones criminales potentes y jerarquizadas.

Ha surgido un nuevo tipo de delincuencia organizada cuya principal diferencia con los grupos clásicos, es que utiliza la violencia como primera instancia para conseguir sus fines.

Con la nueva situación es importante distinguir los grupos ya conocidos del crimen organizado como la mafia italiana, la camorra, las triadas chinas y la yakuza japonesa, de los nuevos grupos que se han creado.

La delincuencia organizada tradicional tiene generalmente una estructura jeraquizada, con reglas internas de disciplina, códigos de conducta y están relacionados con una serie de actividades criminales. La principal característica es su continuidad. Si sus líderes no son detenidos, renovados o abatidos, permanecen esencialmente inmutables en sus estructuras.

Utilizan normalmente la violencia como último recurso, sólo cuando la extorsión, el chantaje, y la corrupción han fallado. El recurso a la violencia significa aumentar el riesgo.

Por otro lado han surgido lo que podemos llamar los grupos de especialistas que se dedican tan solo a uno o dos tipos de delitos. Un buen ejemplo serían las redes europeas especializadas en el tráfico de vehículos robados.

Están estructurados como unidades operativas compuestas de varias células cada una de las cuales tiene una tarea específica, unas encargadas de la sustracción del vehículo, otras de las modificaciones, del transporte internacional y de la preparación de la documentación falsa.

El tráfico ha alcanzado tales proporciones que nos hemos visto obligados a crear en la Secretaría General una base de datos de vehículos robados, que es el compendio de las bases de datos de nuestros países miembros.

Han aparecido otros grupos de delincuentes organizados, oportunistas que saben reconocer y explotar las ocasiones de hacer dinero rápida y fácilmente.

Esto explica su profusión, se estima que hay más de cuatro mil grupos diferentes en la federación de Rusia, aunque gradualmente se va reduciendo su número ya que los grupos más pequeños son absorbidos por los más grandes y poderosos.

Hay un peligro real de que se conviertan en grupos de tipo mafioso, pero en nuestra opinión es impropio todavía designarlos con el término de "mafia rusa".

Los grupos rusos se caracterizan por el recurso inmediato a la violencia para conseguir sus objetivos.

La amenaza real de este fenómeno es la progresiva internacionalización de sus actividades y sus conexiones con grupos ya establecidos en cualquier parte del mundo.

Existe constancia de relaciones entre estos grupos rusos y organizaciones criminales establecidas en los continentes europeo y americano.

Las enormes diferencias económicas que existen en diferentes regiones del mundo favorecen el incremento de ciertos tipos de tráfico, vehículos sustraídos, obras de arte, armas y más recientemente de forma limitada, el tráfico de productos nucleares.

La cooperación policial es una excelente herramienta para luchar contra estos tráfico, pero sólo como paliativo en espera de que se establezca un equilibrio económico.

Se ha comprobado que la delincuencia organizada ignora las fronteras y amenaza a nuestra sociedad con la creación de auténticas economías subterráneas, cuyos beneficios escapan al control fiscal y son lavados y re-inyectados en el circuito económico legal a través de inmobiliarias, casinos y empresas creadas para tales fines.

Aunque la delincuencia organizada tiene su prolongación y ramificaciones en todas las regiones del mundo, los países europeos parecen tener un especial atractivo para estos grupos.

Hay que señalar que la legislación para luchar contra el crimen organizado es todavía incipiente.

Las recientes convenciones y acuerdos internacionales, en particular la Convención de las Naciones Unidas de 20/12/98, la Convención del Consejo de Europa de 8 de noviembre de 1990 y la Convención de Aplicación de Acuerdo de Schengen de 1990 han permitido un evolución importante de las legislaciones internas y un aumento de las posibilidades abiertas a la cooperación europea e internacional.

Quisiera llamar la atención sobre la seria amenaza que la delincuencia en general, y el tráfico de drogas en particular, representan para la seguridad y el desarrollo de los países.

En el momento actual no hay un solo país en el mundo que no esté afectado por el tráfico de drogas o la drogadicción.

Un considerable incremento se ha ido produciendo, año tras año, en el tráfico ilícito de drogas y en la disponibilidad en los mercados. Pese a la excelente acción de las policías del mundo, que cada vez decomisan más droga y detienen a más traficantes, el consumo no ha descendido. Se estima que en ciertas áreas geográficas la droga es, directa o indirectamente, responsable de más del 50% de la delincuencia total.

El problema de las drogas se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de la sociedad actual.

Europa se presenta como el mayor mercado de todo tipo de drogas a nivel mundial y el lugar de tránsito favorito para los narcotraficantes, especialmente en lo que a heroína se refiere, actuando como puente entre los países productores del Extremo Oriente, a través de los Balcanes y países del este, hacia centro Europa y Estados Unidos.

Las cantidades totales de droga intervenida se mantienen prácticamente estables respecto al año anterior.

La causa de esta estabilización del número de operaciones antidroga debemos buscarla en la especialización de las bandas organizadas de narcotraficantes que, ante los éxitos de las actuaciones policiales de los últimos años, han buscado nuevas rutas y nuevos métodos de introducción de la droga en Europa. Así, por ejemplo, tenemos la utilización de la llamada "ruta de los Balcanes" como lugar de almacenamiento y tránsito tanto de la heroína y cannabis procedente del sudeste asiático como de la cocaína sudamericana. La especial idiosincrasia política y económica de estos países, en medio de un proceso de liberalización y libre mercado, junto a profundas crisis ideológicas, han creado unas condiciones propicias para convertir la zona en un auténtico "punto caliente" de tráfico de estupefacientes.

La mayor tecnificación de los métodos de control y el incremento en la capacitación de los servicios policiales y aduaneros que luchan contra el tráfico de drogas ha llevado a los traficantes a buscar nuevas vías, tanto de producción como de ocultamiento y contrabando de estupefacientes.

En este sentido han aparecido cultivos hidropónicos de cannabis en UK, países bajos y Suecia, métodos de ocultación de cocaína y heroína indetectables con los tradicionales

narcotests, y establecimiento de laboratorios de procesamiento de las llamadas "drogas sintéticas" prácticamente en cualquier punto de la tierra.

Otro de los nuevos fenómenos, relacionado con el punto anterior, es la masiva utilización de los servicios postales, ordinarios o urgentes, para enviar pequeñas cantidades de heroína y cocaína desde los países productores a los consumidores, ganando así en rapidez y eficacia por la dificultad de detección de los envíos ilícitos. En la misma línea encontramos un gran incremento de detenciones de "correos humanos", mayoritariamente utilizando vías aéreas, lo que supone para los traficantes menor riesgo en pérdidas económicas.

"Correos" de origen africano, especialmente nigerianos, que desvían la heroína desde los países productores hasta otros intermedios (en África o Sudamérica) para llegar finalmente a los mercados consumidores, esto es, Europa y Estados Unidos.

En términos generales, debemos subrayar que la producción de heroína, cocaína, cannabis y psicotrópicos continúa creciendo y que el tráfico de estupefacientes sigue constituyendo un excelente negocio, abriendo para ello nuevos mercados (países del Este y exrepúblicas soviéticas) y diseñando nuevos y más agresivos métodos de "marketing".

La política sobre drogas en la mayoría de los países está basada en la acción de las fuerzas de policía como elemento esencial para tratar este problema. Esto es comprensible desde el punto de vista político porque los recursos o medios que se emplean con las policías son de resultado inmediato: más personas detenidas, más decomisos efectuados; por tanto una política de éxito.

En cambio, los programas de reducción de la demanda requieren fuertes inversiones y no se ven los resultados positivos hasta pasados unos años. En consecuencia, no son políticamente rentables.

Ahora se reconoce, un poco tarde, que el problema del consumo de drogas es grave y está directamente relacionado con la proliferación del sida. Por ello existe cierta prisa para encontrar soluciones. El peligro de tomar decisiones precipitadas es que puede hacerse de forma desorganizada. Por ejemplo, dentro del espacio de la Unión Europea no hay dos países que hayan adoptado una política común.

Liberalización, legalización y despenalización, se han convertido en palabras clave en todos los foros políticos, así como en los intentos de distinguir entre drogas duras y blandas. Existen diferencias de opinión en cuanto a las medidas que hay que tomar en lo referente al tratamiento, y no existe una acción verdaderamente concertada, cuando deberíamos adoptar una política de estrategia común y global.

El enfoque policial en solitario no es suficiente. Debemos examinar nuestras prioridades y asumir nuestras responsabilidades. Si las drogas se producen es porque hay un mercado. Podemos echar la culpa a los productores, a los traficantes y podemos tomar acciones contra ellos, pero si no se hacen serios esfuerzos para atacar el problema de la demanda no tendremos esperanzas reales de éxito.

El Consejo de Europa recomienda acentuar la prevención, el tratamiento y la rehabilitación. Pero queda por ver si la inversión de medios corre paralela con las ambiciones políticas y sobre todo con los recursos empleados por los delincuentes.

El tráfico de drogas es hoy indisoluble de la delincuencia organizada.

Según el Fondo Monetario Internacional, los beneficios derivados de esta modalidad delictiva se estiman en 500 billones de dólares y penetran en los sistemas financieros internacionales porque necesitan lavar estas gigantescas sumas de dinero.

Privar a las organizaciones criminales de sus fondos es, por supuesto, el objetivo primario pero no debe contemplarse como el único.

El tráfico de drogas tiene capacidad para corromper nuestras instituciones al mas alto nivel y es una amenaza real para nuestras democracias, mediante una forma de subversión equivalente a la practicada por las potencias extranjeras en tiempos de guerra. La respuesta debería hacerse al mismo nivel.

No tiene mucho sentido hablar de la guerra de las drogas, si no existe la voluntad de proporcionar los medios necesarios para luchar contra ellas.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha, el problema del trafico de drogas presenta todavía nuevos y complicados desafíos y el número de drogodependientes en el mundo confirma la gravedad del problema.

Según las estadísticas facilitadas por el programa de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas:

- 140 millones de personas fuman cannabis,
- 13 millones consumen cocaína,
- existen 8 millones de heroinómanos,
- y 30 millones de personas consumen estimulantes.

El consumo de las sustancias estupefacientes no ha variado ostensiblemente en los últimos tiempos. De nuevo se observa un incremento en uso de la heroína, contrario a la tendencia a la baja de los últimos años, mientras que el abuso de cocaína se mantiene entre las clases medias-altas de los países de consumo. Por su parte, el cannabis sigue constituyendo la droga preferida por los consumidores, seguida cada vez más de cerca por las drogas sintéticas, cuyo uso se ha generalizado especialmente entre los más jóvenes. La facilidad de su adquisición, e incluso producción, y la asequible de sus costos, han provocado la instalación de los psicotrópicos como un elemento más de las sociedades de final del milenio.

Es igualmente oportuno mencionar la producción y los decomisos mundiales de droga durante 1998:

- producción mundial de cocaína entre 800 y 1000 toneladas anuales, de las cuales los decomisos realizados en todo el mundo alcanzarían las 365 toneladas aprehendidas durante el año pasado (30 toneladas en Europa de las cuales 1/3 (11 toneladas) corresponde a España).
- La producción estimada de heroína a nivel mundial alcanza fácilmente las 4.000 toneladas de opio, que supondría la disponibilidad en el mercado europeo de unas 120 toneladas de heroína para consumo (12 toneladas decomisadas en Europa y 450 kilogramos en España).
- Es difícil calcular la producción mundial de cannabis y sus derivados. El 90% de esta sustancia estupefaciente que llega a España procede de Marruecos, país con una producción estimada de 2.500 toneladas de resina de hashish por año (700 toneladas decomisadas en Europa y 394 toneladas en España).
- Estimar la producción y el consumo de psicotrópicos es francamente difícil, si tenemos en cuenta factores que comentaremos a continuación de fabricación artesanal y de tolerancia al consumo de estas sustancias dependiendo de las diferentes legislaciones nacionales (cerca de 6 toneladas decomisadas en Europa).

Estas cifras nos dan una idea aproximada de la magnitud del tráfico de droga y revelan nada más la punta visible del iceberg.

Nunca fue tan necesaria como ahora la coordinación a nivel internacional entre los cuerpos de policía encargados de la lucha contra la droga. Si deseamos suprimir eficazmente el tráfico ilícito de drogas y la drogadicción es absolutamente necesario que todos los países se comprometan de forma resuelta y continuada. La comunidad internacional

debería esforzarse para hacer desaparecer las trabas que obstaculizan la acción de los cuerpos policiales.

En sus esfuerzos para dar una respuesta adecuada al problema mundial de la droga, Interpol continuará acordando una gran importancia a la necesidad de una estrecha cooperación con todos los países miembros y con otras organizaciones internacionales o regionales preocupadas por el mismo problema.

Habrà que revisar la actual situación del tráfico mundial de drogas e intentar definir nuevas tácticas y estrategias para hacer frente con éxito al mayor problema con el que se enfrenta hoy la sociedad.

La necesaria brevedad de este informe impide hacer un análisis detallado del terrorismo. Sin embargo mencionare algunos aspectos sobresalientes que nos sirvan de punto de arranque para nuestro debate.

El fenómeno terrorista representa una amenaza global para la seguridad y, pese al mayor impacto social que produce un atentado terrorista, el número de víctimas del terrorismo es normalmente inferior al causado por las drogas referidas a un mismo periodo.

Las actividades terroristas no se limitan a un país o a un lugar: los atentados, secuestros y extorsiones pueden suceder en cualquier país, llevados a cabo por grupos terroristas que cometen estos crímenes justificándolos con pretendidas motivaciones políticas o religiosas.

En el próximo siglo continuaremos sufriendo las consecuencias del terrorismo llamado "tradicional": asesinatos, secuestros y otros actos similares. Pero también tendremos que prepararnos para hacer frente a la amenaza que se ha dado en llamar "terrorismo catastrófico": utilizando armas químicas, nucleares y bacteriológicas en ataques terroristas.

La sociedad global actual necesita abordar conjuntamente esta amenaza analizando, desde una perspectiva universal, los distintos aspectos que alimentan esta actividad:

- el tráfico ilícito de armas,
- la relación de algunos grupos terroristas con el tráfico de estupefacientes,
- el emergente carácter internacional de los grupos terroristas,
- la utilización de grupos terroristas por parte de ciertos estados como instrumento, en sustitución de la guerra, para conseguir determinados objetivos estratégicos,
- la creciente sofisticación de grupos terroristas en el uso de sus redes financieras, los medios de comunicación y la posibilidad de obtención y empleo de armas de destrucción masiva.

Sobre el empleo de este tipo de armas, hasta el momento sólo hemos sido informados de dos casos de terrorismo relacionados con productos químicos.

El primero de ellos, en junio de 1994, fue el uso de gas sarin en Nagano, 7 muertos, y el segundo en 1995, el ataque con mismo tipo de gas en el metro de Tokyo, que causó 11 muertos. Ambos casos estaban relacionados con la secta de "la verdad suprema aum".

Inquietante es la aparición de este tipo de sectas cuyos objetivos no son los de negociar con los gobiernos o atraer la atención de la opinión pública sobre sus puntos de vista, sino que pretenden causar el mayor daño posible a un pueblo o régimen que ellos consideran hostil. Sus reivindicaciones suelen ser confusas y su comportamiento equivoco es generalmente clasificado como fanático.

Estando dispuestos a asesinar a cuantos no piensen como ellos, convencidos de que están luchando por la voluntad de su Dios, no dudarán en emplear para conseguir sus objetivos cualquier tipo de arma de destrucción masiva que puedan conseguir.

La facilidad para obtener los componentes para la fabricación de estas armas en ciertos países y la continua necesidad de las organizaciones terroristas de llamar la aten-

ción hacia su causa, puede traer como consecuencia el uso de estas tácticas potencialmente devastadoras.

En cuanto a la amenaza nuclear, Interpol ha recibido numerosos informes sobre detenciones y decomisos relacionados con material nuclear en los últimos años, aunque ninguno tuvo relación con el terrorismo. En la mayoría de los casos, el origen de estos materiales provenía de los países del este de Europa. Sin embargo el destino final no estaba claro.

La utilización de material nuclear requiere una cierta experiencia, difícil de adquirir sin la ayuda de un Estado. El uso de un artefacto nuclear necesita una considerable tecnología, infraestructura y conocimiento científico.

Aún cuando no hemos recibido informes sobre casos de ataques terroristas utilizando armas químicas, nucleares o bacteriológicas, excepto los citados de Japón con gas sarin, sin embargo, como hemos apuntado anteriormente, la amenaza es real y, por tanto, debemos tenerla muy en consideración.

Para las organizaciones terroristas, el uso de armas químicas presenta ciertas ventajas con respecto al terrorismo convencional y al nuclear.

Las sustancias químicas son mas accesibles y disponibles. Su fabricación requiere simples procesos químicos al alcance de cualquier estudiante universitario y los productos pueden obtenerse fácilmente y sin restricciones en el mercado. Es barato y no requiere laboratorios especializados y es mas fácil de transportar.

Por otro lado, un ataque terrorista con armas químicas aterroriza al ciudadano y tiene asegurada una gran repercusión en los medios de comunicación.

En cuanto al atentado biológico, se desarrolla de forma invisible al no necesitar de una explosión u otra manifestación externa que alerte a las víctimas. Todo se desarrolla de forma difícilmente detectable, hasta que la epidemia surge entre 2 y 5 días más tarde. Cuando el diagnóstico se confirma una parte del mal está ya hecho.

Un estudio realizado por militares americanos nos enseñó que 30 gramos de anthrax introducidos en un sistema de aire acondicionado de un estadio cubierto puede infectar en menos de una hora a mas de 70 000 personas. Un simple aerosol de un agente patógeno expandido a la entrada de un túnel de metro puede recorrer toda la línea y salir por el otro extremo en media hora. La incubación es rápida, silenciosa y si la población no está vacunada, habrá miles de víctimas.

No estamos preparados para luchar contra una amenaza biológica. Hasta ahora estas armas estaban reservadas a los militares pero hoy están también al alcance de los terroristas.

Las armas químicas y biológicas están consideradas oficialmente como amenazas de primera categoría que pesan sobre la seguridad de la población, aunque las armas biológicas no son tan comunes, accesibles y disponibles como las armas químicas.

Otra amenaza que se vislumbra, en el área del terrorismo es lo que se denomina "Cyber terrorismo". Las organizaciones terroristas podrían utilizar ordenadores y accesos telefónicos, o Internet, para provocar el caos en los sistemas informáticos de un país.

Un "cyber attack" puede con un riesgo mínimo causar una gran daño. A este respecto, hay que señalar que los grupos terroristas ven en Internet no solo un objetivo sino, también, cada vez más, una herramienta de trabajo.

Un estudio realizado por el grupo antiterrorista de INTERPOL, demostró que las principales organizaciones terroristas tienen una o más páginas en Internet que utilizan con distintos propósitos, para comunicarse entre sus miembros, con fines propagandísticos, para obtener financiación y como medio de reclutamiento.

El desarrollo de la sociedad informática nos aportará indudablemente grandes ventajas (comercio electrónico, diagnósticos médicos a distancia, etc...), pero la puerta está abierta también para los delincuentes que se beneficiarán explotando y abusando de esta nueva tecnología. Con un simple *clic* de ordenador, se puede hacer una transferencia bancaria pero, con la misma facilidad, los delincuentes pueden hacer también una operación de lavado de dinero.

El mercado del comercio electrónico podría paralizarse por una destrucción o alteración de datos electrónicos. La pornografía infantil puede ser distribuida mundialmente sin controles aduaneros o postales.

Frecuentemente oímos hablar de fallos en los sistemas informáticos bancarios o de control del tráfico aéreo que provocan grandes molestias a los usuarios y pérdidas económicas importantes.

Existe la amenaza de que estos supuestos pudieran producirse no solo accidentalmente, sino provocados intencionalmente por una mano criminal.

Esta nueva amenaza presenta 3 riesgos importantes:

1. El anonimato de la informática, haciendo cada día mas difícil seguir la pista e identificar el origen de una comunicación.
2. La facilidad y rapidez de la operaciones: los datos digitales pueden ser cargados, transferidos, borrados y alterados en un minuto con un simple *clic* de ratón facilitando al delincuente la destrucción de las pruebas antes de que pueden ser estudiadas e identificadas.

La delincuencia organizada explota estas circunstancias que le procura la informática.

Tenemos ya ejemplos concretos: una tarjeta de crédito robada en Europa, de la que se obtuvieron los datos magnéticos, fue transferida via Internet a un país asiático en donde se cargaron los datos sobre otra tarjeta falsificada con la que se cometió posteriormente un fraude. Toda esta operación se realizo en escasas horas.

3. El desarrollo de la tecnología de la codificación, avance positivo cuando facilita la seguridad de las transmisiones informáticas, y negativo cuando los delincuentes se sirven de él para encubrir sus actividades ilícitas.

Finalmente, la expansión global de la red presenta igualmente grandes ventajas para el usuario de buena fe pero también para los delincuentes.

Frente a estas nuevas amenazas, la experiencia nos enseña que en el caso del terrorismo nunca debemos bajar la guardia. Cuando se asumía que ya no quedaban representantes en activo de los grupos pertenecientes al denominado terrorismo anti-imperialista de los años 70 y 80, hemos asistido recientemente al resurgimiento de uno de los principales grupos exponentes del mismo, las Brigadas Rojas italianas, que han reaparecido con el asesinato de una figura política.

El terrorismo denominado tradicional tambien ha sufrido una transformación o evolución. Ha aparecido la figura del fanático religioso-anti-imperialista, con suficiente respaldo financiero y con posibilidades de reclutar en nombre de la religión a un cierto número de fanáticos extremistas dispuestos a cometer atentados en cualquier lugar del planeta contra una serie de objetivos que ellos consideran representantes del imperialismo (caso bin-laden).

Para combatir el terrorismo del siglo XXI, la comunidad internacional debe adoptar conjuntamente, entre otras, las siguientes medidas:

- una legislación que prevea y sancione todo tipo de terrorismo y actividades de apoyo.

- una coordinación de políticas antiterroristas.
- el intercambio de información entre los servicios encargados de la lucha antiterrorista de los distintos países.
- la limitación de la propaganda de sus actividades.
- el control del mercado legal de materias nucleares, químicas o biológicas, susceptibles de ser desviadas y convertidas en armas.
- el establecimiento de una normativa legal, a nivel mundial, que impida que mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información (Internet, telefonía móvil) los miembros de los grupos terroristas puedan realizar labores de proselitismo, comunicar directrices, establecer citas, ordenar atentados etc.
- un ataque a la globalización de sus estructuras y redes de financiación que permitan el sustento económico de sus actividades.

Es importante dotar a los investigadores con los medios necesarios para llevar a cabo su trabajo eficazmente contra el terrorismo. Es decir, un marco legal de trabajo. La legislación debe ser una reflexión de la voluntad política claramente enunciada que haga de la lucha contra el terrorismo una prioridad. La legislación debe comprender y regular el manejo de sustancias químicas nucleares y biológicas, así como el uso de Internet por las organizaciones delictivas.

Estas nuevas amenazas confirman la necesidad de que los países cooperen de forma global en su combate contra el terrorismo.

Si queremos tener éxito en la lucha contra el terrorismo, las políticas antiterroristas deberán contemplar como una necesidad, la coordinación a nivel nacional e internacional y el compartir las informaciones entre las partes interesadas.

Las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Liga de Países Árabes están haciendo esfuerzos a nivel regional para promover la cooperación en este campo, a las que se suman otras iniciativas, como la de este foro.

Por el carácter internacional de este tipo de delincuencia se requiere una organización, también internacional, como Interpol para luchar de forma global contra el terrorismo.

No se puede tratar por separado el problema de las nuevas amenazas, sino buscar soluciones conjuntas. El tráfico de drogas, el terrorismo y la delincuencia organizada, no pueden ser combatidos aisladamente, sino en el seno de unas estrategias globales de colaboración internacional contra los grandes grupos.

Interpol tiene la convicción de que a través de la cooperación policial internacional podemos contribuir a promover y reforzar la paz, la estabilidad y la seguridad en el mundo.

BIBLIOGRAFIA

- Ciencia Policial*, Estudios, nº45, noviembre-diciembre 1998. Instituto de Estudios de Policía, Madrid.
- Issues in global crime*, 1998. United States Department of State. Bureau of Diplomatic Security.
- A national security strategy for a new century*, The White House, october 1998.
- Informe anual de 1998 sobre el problema de la drogodependencia en la Union Europea*. Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías.
- Responding to terrorism accross the technological spectrum*, Dr. Bruce Hoffman, 1994. The Rand Corporation.
- FBI Law Enforcement Bulletin*, march 1999.
- Nouvelles menaces criminelles, nouveaux terrorismes*, Xavier Raufer, RIPC 474-475/1999.
- Servicio de Documentacion de la OIPC-INTERPOL*.

LA INVESTIGACIÓN PREVENTIVA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Felipe del Pozo Blanco

Jefe del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía

INTRODUCCIÓN

Una característica fundamental de nuestros días en la concepción de la prestación de servicios, ya sea por el sector público o por la iniciativa privada, es la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, basada en criterios de calidad.

En lo concerniente a la prestación del servicio público de seguridad, de cara al siglo XXI que se avecina, se identifica una demanda procedente de los ciudadanos que reclaman una policía más próxima, más cercana, tanto para prevenir la delincuencia generando seguridad en su entorno más inmediato, como para poder obtener una respuesta rápida y eficaz cuando tienen que acudir a la misma en demanda de cualesquiera de los servicios que presta.

Se identifica también claramente una demanda que nace de la esencia misma de una sociedad organizada y del propio Estado de Derecho, orientada a atajar la delincuencia organizada y los nuevos fenómenos relacionados con la seguridad como los ataques al medio ambiente, el uso de la informática como instrumento de nuevas formas de criminalidad, etc.

En este contexto se está hablando de un sistema de seguridad que atiende prioritariamente a la prevención, recurriendo a la función represiva en las ocasiones en las que fracasa la prevención. Este enfoque exige, de una parte, descentralizar la prestación del servicio hasta su atomización en distritos o barrios, estableciendo estrategias propias de seguridad en cada zona, mientras que, de otra, requiere la centralización y fortalecimiento de determinados servicios policiales en defensa de la organización social, las leyes y el Estado.

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO AMENAZA DEL ESTADO DE DERECHO

Desde la perspectiva de la seguridad de los Estados uno de los desafíos más alarmantes que se tienen planteados es, sin duda, la lucha contra la actuación de bandas organizadas de delincuentes; fenómeno que aunque no es nuevo, sino que ha existido siempre y al que la sociedad se ha preocupado de combatir constantemente, se caracteriza en nuestros días por dos notas que le confieren una especial dimensión y, por ello, una extrema gravedad:

- a) En primer lugar, la incorporación de importantes y sofisticados medios para el desarrollo de sus actividades y, en particular, el uso de nuevas tecnologías.
- b) En segundo lugar, la extraordinaria versatilidad que presenta, con capacidad de adaptación a nuevos campos de actividad así como a situaciones derivadas de cambios legislativos o incluso de reveses padecidos por la acción de gobiernos o de los Cuerpos de Seguridad encargados de su persecución, etc.

Las bandas organizadas de criminales o como de forma generalizada se denomina al fenómeno, la delincuencia organizada, ha incorporado con gran avidez a sus procedimientos y métodos de actuación el uso de la información tecnológica moderna y se aprovecha de las grandes posibilidades que otorga el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación y de transporte.

Pero además ha aparecido una nueva dimensión de las formas más tradicionales de la delincuencia organizada, trascendiendo del ámbito localista o nacional para extender su ámbito de actuación más allá de las fronteras de cada país. Se habla así del fenómeno de la delincuencia transnacional organizada, que con su capacidad de minar la seguridad y las economías de los países, representa una de las principales amenazas a la que han de hacer frente los gobiernos para garantizar su estabilidad, la seguridad de la población, el mantenimiento de la trama social y la viabilidad y el desarrollo ulterior de sus economías.

EL ENFOQUE PREVENTIVO DE LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

El crimen organizado no es, como ya se ha apuntado, un fenómeno que haya surgido recientemente, aunque sí es en nuestros días radicalmente diferente a como se ha manifestado históricamente, debido a su globalización. Por ello, la cooperación internacional resulta indispensable para luchar de manera eficaz contra esta lacra y así se ha puesto de manifiesto expresamente en múltiples foros nacionales e internacionales, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea.

Dentro de la Unión Europea merece ser destacado el Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada, adoptado por el Consejo Europeo el 28 de abril de 1997, en el que, reconociendo la grave amenaza que representa la delincuencia organizada y los vertiginosos avances que experimenta, casi siempre por delante de los medios de prevención y represión con los que se pretende combatir y manifestando la firme voluntad de la Unión de luchar contra dicho fenómeno desde un enfoque coherente y coordinado, recoge a tal fin una serie de orientaciones políticas y un catálogo detallado de acciones de diferente naturaleza.

Para luchar contra la delincuencia organizada y poder reaccionar adecuadamente a los problemas sociales, políticos y económicos que plantea, existe una clara necesidad de conocer con la máxima profundidad que sea posible las organizaciones que operan, sus raíces, su naturaleza, todas las características sobre su potencial organizativo y económico y los peligros que encierran y tratar de descubrir su vulnerabilidad. Sólo de esta forma será posible incrementar las probabilidades de éxito de las medidas de diversa naturaleza disponibles o que puedan establecerse para atacarlas.

De acuerdo con la opinión de numerosos expertos y estudiosos del fenómeno de la delincuencia organizada se podría establecer una triple clasificación de las medidas para su prevención e investigación:

- a) La adecuación de los derechos positivos nacionales y su armonización en el plano internacional,
- b) La intensificación y aceleración de la ayuda mutua internacional judicial y policial,
- c) La potenciación de los servicios de la policía y de la justicia encargados de luchar contra el crimen organizado.

ADECUACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE DERECHOS POSITIVOS NACIONALES

La cuestión de la adecuación de los derechos positivos nacionales y su armonización en el plano internacional ha sido ampliamente debatida tanto por la doctrina como por los gobiernos de los diferentes países y siendo muchas las posibilidades que puede ofrecer sobre todo en el ámbito del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal existen importantes obstáculos para alcanzar avances significativos en este campo.

Una de las principales medidas que se echan en falta en la mayoría de las legislaciones penales nacionales es la tipificación como categoría delictiva autónoma de la pertenencia a una banda de crimen organizado.

Por otra parte se plantea también la conveniencia de conformar dos sistemas penales diferenciados, dirigido una de ellos a la delincuencia ordinaria de tipo localista y el otro a la delincuencia organizada y, en particular, a la delincuencia transnacional organizada.

En el ámbito de la Unión Europea ya se ha levantado alguna voz autorizada invocando un eurosistema de derecho penal y procesal penal para su aplicación a las conductas relacionadas con el crimen organizado.

Todo ello facilitaría, sin duda, el establecimiento de medidas excepcionales, incluida una mayor intensidad en la interdicción de derechos individuales, a disposición de los Cuerpos policiales y de los jueces, que respetando siempre las reglas del Estado de Derecho, pudieran contrarrestar el riesgo que representan las bandas organizadas así como sus propios mecanismos de variada naturaleza, pero en todo caso altamente eficaces, para actuar con las máximas posibilidades de alcanzar sus objetivos asegurando su impunidad.

Sería conveniente, en este sentido, una especial configuración de instituciones y principios tales como el "habeas Corpus", plazos de detención, comunicaciones, asistencia letrada, etc, e incluso la revisión del principio de presunción de inocencia en relación con algunas conductas concretas y, en particular, las que conforman el delito de blanqueo de capitales.

Hoy por hoy, sin embargo, es difícil pensar en una mejora radical a este respecto. Desde el deseo prácticamente generalizado de Gobiernos y Parlamentos de conservar el control de su Derecho Penal y su aplicación, hasta la diversidad de condiciones sociales y aptitudinales de los diversos grupos sociales dentro de cada país e incluso de unos países frente a otros, existen numerosos factores que dificultan estos procesos.

A propósito de la adecuación de legislaciones nacionales, ha de hacerse mención aquí, en lo que concierne a nuestro país, a las recientes modificaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley Orgánica 5/1999, de 13 de enero, para perfeccionar la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves, en virtud de las cuales se amplía la aplicación de la figura de la entrega vigilada a otras formas de criminalidad organizada, además de su aplicación anteriormente prevista para el delito del tráfico de drogas, y se contempla la figura del agente encubierto en el marco de las investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada.

La actuación del agente encubierto tiene que ser necesariamente autorizada por el Juez de Instrucción competente o por el Ministerio Fiscal, dando cuenta inmediata a aquél, correspondiendo al Ministerio del Interior facilitar al agente una identidad supuesta por plazo de seis meses, prorrogable por iguales periodos de tiempo.

Sólo los funcionarios de Policía Judicial pueden ser autorizados a actuar como agente encubierto, aunque nadie podrá ser obligado a ello y su intervención como tales se limitará a adquirir y transportar los objetos, efectos e instrumentos del delito y a diferir su incautación sin que en ningún caso le esté permitida la provocación al delito.

Con esta reforma legislativa, por primera vez aparece legalmente definida la delincuencia organizada en nuestro ordenamiento jurídico. Así, señala que a los efectos de autorización de la figura del agente encubierto se considerará como delincuencia organizada la asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que tengan como fin cometer alguno o algunos de los delitos que la propia norma se citan y que coinciden con las figuras delictivas que habitualmente se suelen imputar a bandas organizadas (secuestro de personas, delitos relativos a la prostitución, determinados delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, delitos de tráfico ilegal de drogas, etc.)

Fuera del ámbito penal y procesal penal también son importantes las medidas de orden preventivo que pueden adoptarse en el campo del derecho administrativo (contratación administrativa pública, control de cambios, legislación fiscal, etc.) orientadas a impedir prácticas de corrupción cada vez más asociadas a la delincuencia organizada, fraudes de naturaleza fiscal, fraudes en la gestión y obtención de ayudas y subvenciones públicas, tanto procedentes de fondos nacionales como comunitarios, etc.

AYUDA INTERNACIONAL MUTUA EN MATERIA JUDICIAL Y POLICIAL

206

Otro grupo de medidas de prevención y represión de la delincuencia organizada se refería a la intensificación de la ayuda mutua internacional en materia judicial y policial. En este sentido son numerosos los convenios suscritos ya ratificados, y otros en vías de ratificación, ya sean de carácter multilateral producidos en el seno de organismos internacionales y de la Unión Europea, ya de carácter bilateral, destacando el hecho de que la formalización de los primeros no suele ser obstáculo para la celebración por países que han sido parte en los mismos, de otros convenios de carácter bilateral con terceros países o con alguno de los restantes estados también parte en los primeros.

Dentro de este apartado debe mencionarse la orientación política número 4 contenida en el Plan de Acción del Consejo Europeo, al que se ha hecho referencia, en la que se llama la atención de los Estados miembros de la Unión Europea para que se alcance un rápido consenso sobre el Proyecto de Convenio sobre asistencia judicial en materia penal, y en tal contexto se incluyan disposiciones que hagan superfluas las reservas presentadas al Convenio de igual título del Consejo de Europa y, sobre todo, se reconsidere el requisito de la doble incriminación.

En lo concerniente a la cooperación policial internacional no puede dejar de citarse aquí la importancia de los trabajos que se realizan en el seno de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC-INTERPOL) y en EUROPOL, dentro del ámbito de la Unión Europea, y que serán explicados con detalle en otras ponencias de este Seminario.

Respetando las notas de brevedad y síntesis a las que debe acomodarse esta ponencia, hay que dejar constancia de que el intercambio de información sobre los múltiples aspectos que concurren en el fenómeno de la delincuencia organizada es una de las cuestiones claves de la cooperación policial internacional; y para que esta información resulte verdaderamente útil, no sólo en su dimensión operativa sino también desde un punto de vista estratégico, debe tener en cuenta determinados parámetros previamente consensuados y de uso estandarizado entre los diferentes Cuerpos policiales

En este sentido, parece oportuno reflejar aquí el sistema de indicadores adoptado por EUROPOL que permiten diferencias e identificar los comportamientos que deben ser considerados como delincuencia organizada y que constituyen el punto de partida para

estructurar adecuadamente el intercambio de información y la cooperación operativa policial cuando resulte necesaria. Dichos indicadores fueron estudiados y adoptados en el año 1995, coincidiendo con la Presidencia Española de la Unión Europea, y son los siguientes:

1. El grupo organizado debe estar integrado por más de dos personas. El criterio legal español (Ley O. 5/1999 de 13 de enero) también requiere la asociación de tres o más personas.
2. Reparto específico de tareas. Es decir, el grupo presenta una organización funcional interna; cada integrante tiene asignada una misión y es a ella a la que debe dedicarse.
3. Actuación prolongada en el tiempo. La organización se constituye para realizar una actividad estable y permanente, excluyéndose cualquier asociación ocasional para una acción concreta y aislada.
4. Jerarquía, disciplina y control interno. Aunque no tienen que presentar necesariamente la tradicional organización piramidal y jerarquizada –las modernas organizaciones criminales presentan más bien una estructura horizontal– si se respetan en todo caso, los principios señalados, cuyo cumplimiento se garantiza con la aplicación de expeditivos métodos violentos internos.
5. Sospecha de que haya cometido delitos graves. El catálogo de delitos cometidos por la delincuencia organizada comprende el tráfico de drogas, el blanqueo de capitales, las grandes estafas, falsificaciones, contrabando, extorsiones, tráfico de personas, etc.
6. Actividad interprovincial, interregional o internacional.
7. Uso sistemático de la violencia o intimidación.
8. Uso de estructuras comerciales o empresariales. Es decir, organización metódica de las operaciones orientadas a la consecución de objetivos preestablecidos con la asignación de los recursos y procedimientos más sofisticados para asegurar resultados con el máximo beneficio y el mínimo riesgo.
9. Blanqueo de dinero, en sus fases de generación de dinero sucio, su reciclado a través de negocios legales, cambio de divisas o adquisición de bienes y, por último, su inversión en el circuito financiero legal, diversificando destinos y eliminando las huellas que delaten su origen.
10. Uso de la influencia o corrupción. Las conexiones entre la delincuencia organizada y la corrupción son cada vez más frecuentes por las posibilidades que esta última ofrece para la introducción del crimen organizado en la Administración Pública y en el sistema económico financiero legal (obtención de información privilegiada, tratos de favor, eliminación de huellas, ocultamiento de datos y actuaciones, etc).
11. Búsqueda de beneficios o de poder. Beneficios y poder que se reinvierten en la propia organización para hacerla más fuerte y más influyente.

La concurrencia de seis de los indicadores citados, entre los que deben encontrarse necesariamente los señalados con los números 1, 3, 5 y 11, nos sitúan de manera indubitada ante un caso de delincuencia organizada que será además transnacional si sus actividades transpasan las fronteras de un país.

LA POTENCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE POLICÍA ENCARGADOS DE LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Hemos señalado que la moderna delincuencia organizada se caracteriza por la incorporación de sofisticadas y avanzadas tecnologías a sus procedimientos de actuación y por la disposición de un considerable potencial organizativo y económico al servicio de sus fines, con miras a obtener los máximos beneficios posibles con los menores riesgos que pongan en peligro el éxito de sus operaciones y la impunidad de sus miembros.

Los servicios policiales encargados de la lucha contra la delincuencia organizada han de estar preparados para actuar eficazmente contra las mismas, siendo importante, en consecuencia, una buena selección y formación de quienes los integran así como la adscripción de medios adecuados para el cumplimiento de sus funciones.

Bajo estos criterios, la Dirección General de la Policía, como es sabido, ha llevado a cabo la constitución de las Unidades de Droga y Crimen Organizado (UDYCO), constituyendo la especialización policial uno de los dos pilares fundamentales en los que descansan los programas de actuación policial y específicamente el Programa Policía 2000, concebidos para hacer frente a los retos que de cara al futuro tiene planteados el Cuerpo Nacional de Policía.

Ahora bien, haciendo abstracción de cuerpos de policía concretos, y recogiendo las opiniones de algunos estudiosos de estas materias, ¿es habitualmente la cultura y mentalidad policiales, así como los métodos de trabajo, los más adecuados para combatir la delincuencia organizada?

Se destaca en muchas ocasiones la propensión de los policías, en su calidad de hombres de acción, a funcionar en caliente, sin duda realizando con frecuencia acciones extraordinarias, muy encomiables y de gran valor. Pero en estos procesos, se suele manejar lo concreto (vigilancias, registros, observaciones telefónicas, detenciones, incautaciones, etc.), siempre con gran dedicación y entrega, a costa de sacrificios personales y familiares. Esta forma de ser y de actuar ha ido forjando un comportamiento, una cultura y una mentalidad, muy loable, pero que por sí sola no siempre resulta ser la mejor ni la más adaptada para la lucha contra el crimen organizado, en la que resultan imprescindibles grandes dosis de paciencia y de tenacidad.

Se requiere, cada vez más, una mutación tanto a nivel de métodos como a nivel del objeto de las investigaciones policiales. Por lo que se refiere a los métodos, cobra especial importancia la información en el sentido más estricto del término, debiendo evolucionarse desde una información táctica hacia una información estratégica, de manera que además de desarrollar y culminar con éxito las investigaciones que se lleven a cabo contra la delincuencia organizada se potencie la capacidad de anticipación y puedan abortarse intentos de asentamiento de nuevos fenómenos.

Para ello se citan algunas medidas como:

- Formación de especialistas policiales sobre todo en el conocimiento de idiomas, informática, ingeniería financiera, etc.
- Establecimiento de planes de investigación y desarrollo en colaboración con estamentos ajenos a la propia policía.
- Intensificación de la colaboración entre los Cuerpos Policiales con otros Cuerpos de las Administraciones Públicas, así como, con otras Instituciones Públicas y Privadas que de forma directa o indirecta puedan resultar afectadas por el fenómeno de la delincuencia organizada o puedan colaborar en la lucha contra la misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Perez, Francisco: *"Introducción al Estudio de la Criminología"*. Ed. Reus S. A. Madrid 1999.
- Bossard, Andre: *"Las funciones policiales"*. Publicado en "Policia y Sociedad Democrática", compilación de Jose Maria Rico, Madrid 1983.
- Bolle, Pierre-Henri: *"Sobre algunos aspectos de la criminalidad organizada y de la lucha contra ésta"*. Artículo publicado en el nº 24 de la Revista HARLAX. Revista Técnica de Ertzainza.
- Espigares Mira, Jesús: *"Delincuencia organizada transnacional"*. Artículo publicado en la Revista Ciencia Policial, nº 43.
- Anderson, Malcolm: *"Crimen organizado y cooperación policial en Europa"*. Artículo publicado en la Revista Ciencia Policial, nº 43.
- Marotta, Enmanuelle: *"La perspectiva de la Unión Europea ante los nuevos retos que plantean el Crimen Organizado"*. Artículo publicado en la Revista Catalana de Seguritat Pública, nº 3.

Tercer Panel
EL MARCO CONCEPTUAL
DE LA NUEVA SEGURIDAD DEL ESTADO

Mesa Redonda y Coloquio

Modera: Gustavo de Aristegui
Director General del Gabinete del Ministro del Interior

INTRODUCCIÓN

El moderador, previamente al debate, solicita a los miembros de la mesa sus comentarios sobre las conferencias. El Sr. Storbeck comienza señalando que algunos expertos no dan al crimen organizado la importancia que éste tiene y mucha gente piensa que es cosa de "películas" y no algo que afecta íntimamente a las personas y al sistema social influyendo en muchos aspectos de la vida cotidiana. En el Reino Unido el 50% o el 60% de la criminalidad está asociada al consumo de drogas, la cual no se extiende en la sociedad sin una actuación organizada. Así los pequeños hurtos en domicilios o en la calle tienen conexión directa con el crimen organizado.

La criminalidad organizada cambia constantemente y la de hoy no es la misma que la de hace cuatro años y esto, ocurre en todos los países. Algunos delitos típicamente asociados al crimen organizado como es el blanqueo de dinero, salpican a todos los países por lo que no es posible combatirlos más que desde una perspectiva internacional. La repercusión del crimen organizado no sólo se produce en lo económico, sino también en lo político: la corrupción, que amenaza las raíces mismas de nuestro sistema.

Lo que podemos hacer a nivel policial es actuar en la prevención. Debemos realizar un enfoque amplio que abarque todos los factores de la vida política y social. ¿Qué hace que unos vietnamitas que venden tabaco en la calle en una ciudad alemana acaben siendo asesinados?. Hay que integrar la represión en un enfoque preventivo como ya se ha experimentado en Estados Unidos y en Gran Bretaña a través de varias estrategias. Por ejemplo, deberían investigarse y conocer bien el funcionamiento de las empresas proclives a caer en actividades de crimen organizado. En Berlín, es probable que un tercio o una cuarta parte de las empresas tengan algún tipo de relación con el delito organizado en la medida en que se abastecen en mayor o menor grado de mano de obra ilegal.

La prevención es importante en la medida en que la educación de la sociedad contribuye a que muchos sectores no entren inocentemente en el juego del crimen organizado.

COLOQUIO

Sr. Díez Nicolás (a los Sres. Storbeck y Chamorro)

Yo soy de los convencidos de la gravedad y la extensión del crimen organizado hasta los más altos niveles políticos y sociales. Mi pregunta es que si en la experiencia de Interpol o Europol se tiene conocimiento de la implicación de algún alto cargo de los países occidentales en el crimen organizado. Porque desde mi experiencia, en las encuestas de opinión pública hay un alto grado de creencia en que existe corrupción en las altas esferas del poder, ¿es esto así?

Sr. Chamorro

Las diferencias económicas y sociales entre los países son muy distintas y las tipificaciones jurídicas son muy distintas también. La invitación a una "copa" para conseguir facilidades administrativas puede ser considerado corrupción en un país y en otro no. Los casos de descubrimiento de estas conductas no son totalmente infrecuentes; así, el alcalde de una ciudad próxima a Lyon está procesado por hechos de esta naturaleza y en España, sin ir más lejos, tenemos el caso de Luis Roldán ex-Director General de la Guardia Civil, cuyas actividades deberían inscribirse claramente en el crimen organizado.

Pero el auténtico problema es la diferencia de legislación. Por ejemplo, Suiza en que está jurídicamente protegida una conducta que en otro país se tipifica como delito. Al ex-presidente de un país andino, que llevó un tren de alta velocidad a su ciudad natal y que hoy está refugiado en Europa, le fue solicitada su detención a Interpol por el siguiente gobierno de su país, pero la Corte Suprema, en la que estaban integrados miembros del gobierno anterior, revocó la petición. Es un tema muy complicado, porque el crimen organizado tiene dimensiones internacionales, pero los organismos internacionales tenemos que actuar según las legislaciones nacionales porque no existe una ley internacional. Todo ello hace muy difícil la actuación frente a estas actividades.

Un asistente (al Sr. Chamorro)

Uno de los pilares del crimen organizado es el tráfico de drogas, pero ya se ha expuesto que es de difícil erradicación mientras exista demanda por lo que habría que actuar sobre ésta. ¿Puede aclararnos cómo puede hacerse?

Sr. Chamorro

INTERPOL pone énfasis en la reducción de la demanda, porque las actuaciones sobre la oferta no tienen éxito. Por ejemplo, en Iberoamérica se han ensayado los cultivos de sustitución que no han tenido éxito porque los productos no daban el mismo beneficio que la droga. Por tanto la actuación sobre la demanda es esencial. ¿Cómo se puede hacer? Por ejemplo, a través de la educación tanto del potencial consumidor como también de los cuerpos de seguridad. Después debe atacarse toda la cadena de la organización: todo aquel que se beneficie con una peseta del delito organizado debe sentirse controlado e inseguro, de manera que se sienta disuadido a mezclarse en actividades sospechosas.

Un asistente

Se ha señalado que en la lucha contra el crimen organizado es fundamental la cooperación internacional. Tenemos la cooperación bilateral con otros países. Tenemos el nivel Schengen (10 países), tenemos el Espacio Europeo (Unión-15 países y Espacio Económico-18 países), Interpol (177 países). En España, además, cada cuerpo (incluso algunos autonómicos) pretende desarrollar su cooperación. Todo esto hace que la cooperación sea realmente difícil. ¿Qué se va a hacer para racionalizar este proceso?

El moderador

Dado que mi unidad en el Ministerio es la que se encarga de la cooperación internacional quisiera hacer un comentario a esta cuestión. La cooperación no se sustituye, se superpone. El que exista cooperación bilateral no excluye los otros niveles y esto es beneficioso. Es verdad que con la integración progresiva, algunos niveles irán desapareciendo, por ejemplo la integración del SIS en Europol. Sin embargo, en estos últimos 3 años los niveles de cooperación han tenido un incremento insospechado. Pero, no se ha mencionado un ámbito, el de las Naciones Unidas, que está desarrollando un importante trabajo en el campo de la lucha contra la criminalidad. No obstante, insisto en que la existencia de diferentes niveles de coordinación no tiene porqué ser disfuncional.

Sr. Storbeck

Efectivamente, el tema de la coordinación es importante y debe enfocarse desde un nivel nacional e internacional. En el nivel internacional tanto INTERPOL como EUROPOL proponen la creación de oficinas centrales nacionales que unifiquen las demandas de cooperación de los distintos organismos nacionales interesados. Para que a un policía concreto que necesita una información no le preocupe que proceda de INTERPOL o EUROPOL, eso ya lo canalizará la oficina central. Lo importante es que la información le llegue de forma rápida y efectiva. Lo que no queremos es tener 4 o 5 ordenadores o bases de datos distintos o usar diferentes tecnologías incompatibles. Eso es estúpido.

Por el contrario, que haya diferentes ámbitos de cooperación, no es tan contraproducente. No es necesario canalizar la cooperación a través de EUROPOL, pero sí es importante que nos coordinemos los órganos de coordinación. Yo soy optimista y creo que en 5 o 6 años esto se habrá logrado satisfactoriamente. También debemos coordinarnos entre EUROPOL-Tercer Pilar e INTERPOL para lo que ya estamos en conversaciones.

Por otro lado, funciona bien la cooperación bilateral entre distintos cuerpos de policía y no hay por qué cerrar esta posibilidad. También tenemos los líderes políticos para los que la cooperación es una importante baza política. Además la nueva situación en los países del Este de Europa está favoreciendo la aparición de órganos de cooperación contra su criminalidad específica. Todo esto es evidente que puede plantear problemas por lo que es importante que se vaya aclarando el ámbito de la cooperación.

Sr. Chamorro

Voy a disentir del Sr. Storbeck. Creo que es bueno que se desarrolle cualquier iniciativa de cooperación, aunque éstas crezcan como hongos. Voy a poner un ejemplo: no surge EUROPOL por falta de eficacia de INTERPOL. Y si algo funcionaba mal podría haberse arreglado, sin embargo, las razones políticas hicieron nacer EUROPOL.

No existe ningún país del mundo en el que la cooperación funcione bien, algunos funcionan menos mal que otros, pero ninguno bien. En España esto funciona razonablemente bien desde la creación de la "Ventana Única" e ignoro los intereses por los que éste órgano no se desarrolla como debiera. La cooperación no funciona y no por culpa de las instancias internacionales, sino por intereses particulares.

Sr. Del Pozo

En efecto, estos problemas de la cooperación a veces surgen de los celos de los países o de los propios cuerpos que quieren hacer bien su trabajo y son reacios a compartir información. Sin embargo, debo destacar también el esfuerzo que se ha realizado en la Comisión General de Policía Judicial con la creación de la "Ventana Única" (CENCI) para resolver este problema.

Un asistente

Yo creo que hay mucha confusión en este campo y los policías desearían más claridad. Aporto algunas ideas: un único lugar físico, un sistema informatizado único y unos policías preparados que sepan canalizar sus peticiones a ese lugar físico y después, unos procedimientos claros para canalizar adecuadamente la petición.

Cuarto Panel

NECESIDAD DE INFORMACIÓN Y LÍMITES A LA ACTUACIÓN
DE LOS AGENTES DE INTELIGENCIA

Conferencias

CONTROL DE RIESGOS Y ESTADO DE DERECHO

Luis González Seara

Universidad Complutense de Madrid

Pese a tantos progresos científicos, tecnológicos y económicos nuestra época es bastante insegura, hasta el punto de que varios autores, como Niklas Luhman o Ulrich Beck, han puesto de moda la expresión "sociedad del riesgo", para poner de manifiesto la extraordinaria proliferación de peligros y amenazas en nuestro tiempo. La cosa es de tal naturaleza que se habla de la introducción de un nuevo paradigma, donde la justa distribución de los riesgos vendría a ocupar el lugar que antes tenía la distribución de la riqueza. "En la modernidad avanzada —escribe Ulrich Beck en *La sociedad del riesgo*— la producción social de riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción social de riesgos. Por tanto, los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por problemas y conflictos que surgen de la producción, definición o reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica".

Los grandes riesgos de nuestra época originados por la industrialización y el desarrollo tecnológico nos afectan a todos, grandes y chicos, ricos y pobres. La guerra nuclear, la contaminación de la naturaleza, las grandes catástrofes tecnológicas tipo Chernobil, el envenenamiento alimentario ya sean vacas locas o pollos belgas, no distinguen ciudadanías, clases sociales o fronteras. Pero hay otros riesgos muy reales de nuestra época, desde la pérdida del puesto de trabajo sin esperanza de volver a tenerlo, hasta la invasión de la intimidad, la escucha a distancia de nuestras conversaciones o el saqueo de nuestra cuenta corriente, que afectan más a unos grupos sociales que a otros. Los nuevos riesgos requieren formas refinadas de control, que pueden servir de pretexto para que se lleven a cabo otros atentados contra nuestra libertad y seguridad, circunstancia que exige el buen funcionamiento del Estado de Derecho e incluso una concepción distinta de la seguridad del Estado y de las fuerzas e instituciones encargadas de la defensa y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. El mundo moderno había supuesto un avance extraordinario en la garantía de esos derechos, en relación con los abusos del Antiguo Régimen.

La *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* decía, en su artículo 12: "La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo". Esta idea es fundamental para diferenciar el modelo democrático de las instituciones de seguridad del Estado —jueces y policía— del modelo autocrático o totalitario. Por supuesto, en una sociedad democrática, jueces y policía deben someter sus actuaciones al imperio de la ley. Pero la especial naturaleza de los riesgos de nuestra época obligan a poner el acento en la prevención del riesgo más que en la eficacia del castigo, pues los daños pueden ser irreparables. De ahí la necesidad de que funcionen bien los sistemas de control que la propia democracia exige. Y, por supuesto, la violencia y el crimen siguen siendo los riesgos más notorios que nos amenazan.

Desde hace milenios, la violencia, el crimen y la guerra han protagonizado lo más visible de la historia humana y los hombres se han servido, para enfrentarse a tan tremen-

da situación, de dos vías paralelas: por un lado, la réplica guerrera y violenta; por otro, el mundo de la moral, del derecho y de la organización política. En realidad, la organización política que podemos simbolizar en el Estado ha venido considerándose como la réplica que la sociedad organizada ha dado al hecho de la violencia, y, desde el principio, se planteó el conflicto entre la mayor seguridad que dicha organización podía aportar a los individuos y la nueva libertad que éstos disfrutarán como consecuencia del poder organizado. Como es sabido, Hobbes consideraba que la primitiva lucha de todos contra todos y el miedo a la muerte inminente que tal lucha generaba fue el motivo racional decisivo para que los individuos acordaran un pacto o contrato social, en virtud del cual renunciaban a su anterior libertad omnimoda a favor de un soberano que, a cambio, les garantizara la supervivencia, al evitar esa guerra de todos contra todos, en la que el hombre había sido un lobo para el hombre. Pero ya ahí se planteaba el problema de lo que el soberano haría con el poder. Dado que la naturaleza egoísta del hombre conducía al hecho de que es necesario obligar a los hombres a que cumplan sus pactos castigando su incumplimiento, el poder concedido para ello al soberano podría derivar en abuso y práctica criminal de dicho poder. Es decir: desde el primer momento se planteaba la vieja pregunta de quien guarda a los guardianes para evitar su despotismo.

En líneas generales, se tiende a considerar que la violencia se ha ido aminorando y domesticando a lo largo de lo que Norber Elías ha llamado el proceso de la civilización. A la extrema crueldad y violencia primitivas, donde los códigos sociales de la sangre y del honor obligaban a la venganza tomada directamente por los familiares o el clan tribal, se fue pasando a una situación más controlada por normas morales y jurídicas que han ido buscando diversas salidas menos violentas para resolver el conflicto creado por la violencia y el crimen cometidos. Al salvajismo violento de la sociedad primitiva habría ido sucediendo un pacifismo progresivo de la sociedad civilizada. Tal y como creían Herbert Spencer y otros sociólogos positivistas del siglo XIX, a la sociedad militar violenta sucedería una sociedad industrial pacífica.

Llegados al siglo XX, esa visión optimista del proceso histórico civilizador se vio sometida a crítica hacia adelante y hacia atrás. Hacia atrás, hacia el supuesto salvajismo violento, los estudios antropológicos vinieron a matizar mucho las cosas. Bronislaw Malinowski, por ejemplo, en su famoso estudio *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*, a partir de los estudios directos que realizó con los primitivos melanesios de las Islas Trobriand, demostró la idea errónea de muchos autores que habían escrito sobre el derecho primitivo. En vez de un comportamiento grupal, tradicional e inflexible, que aplicaría castigos y venganzas de una forma casi automática, se halló con formas individualizadas de comportamiento, con reglas de derecho, civil y penal, bien diferenciadas de la costumbre, con sistemas complicados de reciprocidad y de flexibilidad de las sanciones. Todo ello muy alejado de la supuesta sumisión a una ley rígida de la tribu y a un talión implacable. Por otra parte, en la sociedad civilizada, el siglo XX nos ha deparado guerras feroces, mundiales, regionales y locales; ha visto surgir los "gulags" y los campos de exterminio; y sigue sorprendida con mil formas de violencia y de torturas. Sin embargo, también es cierto que, hoy, la violencia tiene mala prensa, que está mal visto resolver las cosas a tiros o a puñetazos y que nadie se atreve a defender en público la tortura y los malos tratos. Cuando, en la segunda mitad del siglo XVIII, se tradujo en España el libro de Beccaria sobre los delitos y las penas, que proponía y razonaba la supresión de la tortura y la abolición de la pena de muerte, se produjeron grandes reacciones en contra. Como la del fraile jerónimo, Fernando de Zevallos, autor de una *Falsa filosofía*, donde se hacía la apología de la tortura y de la pena de muerte; o la de un canónigo de Sevilla, Pedro de Castro, que publicó una *Defensa*

de la tortura y leyes patrias que la establecieron, siguiendo los argumentos de Zavallos y de otros libros publicados en Francia, porque debe advertirse que cuando apareció el gran libro de Beccaria, la tortura era práctica común en toda Europa, incluida la Francia de Voltaire, que hizo un notable comentario y elogio del libro de Beccaria. Podemos admitir, pues que, pese a todo, la sociedad de nuestra época, en conjunto, es menos violenta que sociedades anteriores. Pero precisamente en esta sociedad con mayor sensibilidad hacia la violencia y la crueldad, incluidos los animales, se han originado unas formas peculiares de violencia y crimen organizados, como son las redes de narcotráfico, terrorismo, mafia, espionaje y demás formas de la gran delincuencia, que a veces se introducen en los aparatos del Estado encargado de controlarlas. En el desarrollo de la sociedad moderna, el Estado ha ido eliminando las formas de venganza y justicia del talión de los particulares, recabando para la organización política estatal el monopolio del uso legítimo de la violencia, según la frase de Max Weber. Pero, a la vez, el poderío de las mafias, la corrupción de los servicios estatales, las alianzas *contra natura* de capos de la mafia y capos de la política y la falsa identificación de intereses particulares con supuestos intereses públicos o la razón de Estado, hacen que los poderes reales acaben utilizando, a veces, formas ilegítimas de violencia o utilicen el control de la violencia para acabar con la libertad, no de los criminales, sino de los ciudadanos molestos. Todas las dictaduras de este siglo nos han deparado muestras de tal abuso. Lo cual exige que se plantee la necesidad de un control democrático, para evitar que la lucha contra el crimen organizado pueda degenerar en la organización de acciones criminales contra ciudadanos libres y honestos, respetuosos cumplidores de la ley y el pacto social.

Las especiales circunstancias de nuestra época, con el desarrollo de las comunicaciones, la información, los desplazamientos mundiales del capital financiero, la omnipresencia de los servicios secretos y la manipulación de los medios de masas han generado nuevas formas de violencia y delincuencia, donde el crimen organizado a gran escala se ha multiplicado a través de las formas internacionales de la mafia, del terrorismo, del narcotráfico y de la delincuencia económica, incluido el blanqueo del dinero ilícito y negro. Este carácter universal de lo que el almirante Pierre Lacoste, antiguo jefe del gabinete militar de Raymond Barre y antiguo director general de la Seguridad del Estado, ha llamado "síndrome mafioso", tiene especial incidencia en los países democráticos, originando una corrupción, a veces en la cabeza del sistema, que produce su degradación y desprestigio. Lacoste, en un interesante libro, *Las mafias contra la democracia*, recuerda algunas de las expresiones más conocidas de ese "síndrome mafioso": el crecimiento y la internacionalización de la mafia siciliana a partir de la segunda guerra mundial; la proliferación de mafias policíacas y de *nomenklaturas* ligadas al KGB y sus homólogos, en la época de la guerra fría, y la reconversión en las nuevas mafias surgidas tras la caída del Imperio soviético; la extensión mundial del narcotráfico y del blanqueo del dinero y su penetración "horizontal" en múltiples sectores de la sociedad occidental, incluidas aquí algunas financiaciones de partidos políticos, y el enriquecimiento de los miembros de las *nomenklaturas*, de los aparatos y de la ingeniería financiera, en consonancia con las grandes comisiones del tráfico de armas, el comercio de Estado y las concesiones administrativas. Es conocido el hecho de que la mafia siciliana, en conexión con los primos de América, colaboró y facilitó el desembarco de los americanos en Sicilia, a cambio de que los gloriosos "resistentes antifascistas" tomaran el control de la nueva administración, se excarcelara al capo Lucky Luciano y se le "expulsara" a Nápoles, desde donde se puso a dirigir el cuartel general de tráfico de drogas. Igualmente, los compañeros mafiosos de Sicilia y Calabria comenzaron a prestar inestimables servicios a la democracia cristiana y, ahora, estamos viendo y asistien-

do al proceso de Andreotti, inculcado como mafioso; pero, antes hemos asistido a los asesinatos de jueces como Falcone y Borsellino, de industriales como Libero Grassi, y hemos podido presenciar grandes procesos como el de Palermo, con centenares de condenados prontamente excarcelados, y la escalada de nuevos asesinatos de más de doscientas personas, incluidos policías, jueces, carabinieri y gentes varias. La mezcla de mafias, terrorismos, comisionistas y extorsionadores dieron al traste con el sistema italiano, pero el "síndrome" sigue funcionando y también en España hemos tenido abundante material para la crónica escandalosa del mundo. Igualmente, vemos las acciones que continúan produciendo los carteles de Colombia, los traficantes nucleares de los países del este, las organizaciones corruptas del Japón. Está en la memoria de todos la gran amnistía decretada en la era Mitterrand, votada para su vergüenza por la Asamblea nacional francesa, para cancelar la corrupción y los métodos mafiosos de la política y las finanzas francesas, en uno de los más deplorables recursos a la razón de Estado para encubrir los delitos y la corrupción cometidos desde el poder. Porque otro de los "síndromes" es la gran dificultad de luchar contra el crimen organizado, por el miedo y la coacción que generan el secreto de las operaciones, los pactos de silencio, las venganzas implacables y la utilización, a su vez mafiosa, de las garantías jurídicas de la democracia y la presunción de inocencia para encubrir, aplazar, anular o amnistiar las fechorías cometidas. Yo no voy a agotar el relato de lo que se puede leer todos los días en la prensa acerca de la corrupción, el crimen y los comportamientos mafiosos en diversas democracias. Lo único que sí quiero decir es que, si todo ello pone en peligro la democracia, a ésta aún se le hace más daño cuando se quieren encubrir y tapar los delitos, creando o intentando crear un clima de comprensión para ellos, obstruyendo y desprestigiando la acción de los jueces y de la policía y no asumiendo las responsabilidades políticas que exige la democracia, con independencia de la responsabilidad penal exigible a quienes hayan delinquido.

En una democracia, la lucha contra el crimen sólo puede hacerse en el marco del Estado de derecho y no puede alegarse, en nombre de la razón de Estado, un tratamiento legal y justiciero distinto para los crímenes y delitos cometidos en el ámbito de lo público, en contra del principio constitucional de igualdad ante la ley. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, ya Hans Kelsen, en el periodo de entreguerras, consideraba aberrante y sin el menor fundamento la doctrina de algunos constitucionalistas y juristas *sui generis*, que afirmaban que, en el ámbito del derecho público y la práctica política, el llamado interés del Estado y el bien público deberían prevalecer sobre el derecho estricto, más indicado para el ámbito privado. Desde un punto de vista democrático, la idea de querer eludir la responsabilidad política y penal, apelando a esos intereses públicos y razones de Estado, es, esencialmente, la negación de la democracia.

En democracia, la lucha contra el crimen y el delito solo puede hacerse desde la ley y la independencia de los tribunales. Pero ello exige, a su vez, un adecuado control del poder.

La esencia de la democracia, una vez establecida su legitimación última por la voluntad popular, radica en un control eficaz de los que mandan. La política es, sobre todo, una lucha por el poder, y este peligroso Minotauro ofrece siempre un carácter demoníaco en perpetuo estado de expansión. Allí donde no halla controles y límites precisos, el poder se excede y abusa, deslizándose inevitablemente hacia ese modelo primitivo que Bertrand Russell llamó "poder desnudo": un poder que no necesita de la aquiescencia de sus súbditos, y que se ejerce de un modo similar al del carnicero sobre la oveja, al del ejército invasor sobre el país conquistado.

En cualquier sociedad existen siempre varias clases y niveles de mando y autoridad, pero el poder por antonomasia es el que se concentra en el Estado, y, en nuestros días, los

partidos políticos con mayoría parlamentaria son los soberanos reales de las instituciones y los aparatos estatales. Sin duda, existen otros detentadores del poder, ya sean instituciones, grupos de presión, corporaciones o medios influyentes que actúan en la sociedad y el Estado, a veces con un alto grado de decisión y eficacia. Pero la actual democracia representativa es en realidad un estado de partidos, donde los centros de decisión política son ocupados por personas pertenecientes o allegadas a los partidos.

La ignorancia de esta realidad evidente, a la hora de regular nuestro orden constitucional, salvo la mención abstracta y declarativa que se hace de los partidos en el artículo 6, está contribuyendo a un cierto desprestigio del sistema representativo. El ejercicio del poder como una ocupación de las instituciones y las empresas públicas por militantes y amigos del partido, como si se tratara de un botín de guerra, y el despliegue ominoso de la corrupción ante la mirada atónita de los ciudadanos, que a veces se ha dado, ha venido a reverdecer la vieja imagen de los partidos como facciones de intereses. Giovanni Sartori se ha esforzado en mostrar que, modernamente, los partidos son algo distinto de las antiguas facciones, porque los partidos están para lograr beneficios colectivos, como corresponde a unas organizaciones que deben servir a fines de la totalidad social. Y ése es, efectivamente, el papel que les asignan las modernas constituciones democráticas. Pero el mismo Sartori advierte que, si bien es cierto que los partidos no son facciones, sería un grave error olvidar que proceden de ellas y que existe el riesgo constante de que sucumban a la tentación faccionalista.

Vivimos, pues, en una realidad sociopolítica que ha extendido y potenciado el poder del Estado, como consecuencia de todas las funciones que se derivan de las exigencias del Estado de bienestar, y ese poder aparece concentrado en los partidos, que a veces pueden tener una peligrosa tendencia a identificar sus propios intereses con el bien público. De ahí la necesidad de establecer un control del poder, eficaz y real, para evitar abusos y arbitrariedades. Ese control requiere algo más que la referencia a la vieja teoría de la división de poderes, que tal y como se formuló por Montesquieu resulta hoy desbordada por las nuevas realidades. En los tiempos de Montesquieu no existían sindicatos, ni partidos, ni asociaciones empresariales, ni medios masivos de comunicación, y, en cambio, el auténtico poder ejecutivo de entonces, que era la monarquía, hoy ha desaparecido, subsistiendo en algunos países únicamente como un poder moderador y simbólico. El lenguaje popular sigue hablando de otros poderes, a los que llama "fácticos", como es el caso de la Iglesia, los Bancos, el Ejército, que, sin duda, son algo más que meros grupos de presión. Resulta, pues, excesivamente simplificador seguir con ese esquema tripartito, que, además, tampoco es real, incluso si nos atenemos a la ordenación formal que establece la Constitución.

En cuanto a los poderes legislativos y ejecutivos, la idea de que el parlamento legisla y el gobierno administra hace mucho tiempo que es falsa. Eduardo García de Enterría escribió hace años un libro donde mostraba que, ya en la misma Revolución Francesa, había surgido la Administración como un poder autónomo dotado de potestades y jurisdicción propias, como era la facultad de reglamentación de la ley. Desde entonces, ese poder no ha hecho más que crecer, hasta llegar al actual Estado de bienestar, donde el antiguo Estado legislativo se ha transformado en un Estado administrativo, que además de seguir garantizando las libertades individuales tiene que garantizar la seguridad económica y social, mediante la prestación de una serie de servicios inimaginables en los días de Montesquieu. Y ello se refleja, no solamente en esa selva de normas emanadas de la potestad reglamentaria, que son las que verdaderamente rigen la vida de los ciudadanos, sino en el hecho de que la mayoría de las leyes que se hacen en los parlamentos son leyes cuya iniciativa se debe al gobierno, es decir, al poder ejecutivo, que luego las hace aprobar valiéndose de su

mayoría parlamentaria en la cámara correspondiente. Si a esto unimos el hecho de que, tanto el gobierno como la mayoría parlamentaria, dependen del partido o de la coalición gobernante, el resultado es que el poder legislativo y el ejecutivo, lejos de estar separados, responden a un mismo poder concentrado en el partido o la coalición mayoritaria.

La única forma de evitar los abusos del poder consiste en dividirlo, frenarlo y contrapesarlo. "Que el poder detenga el poder" era la máxima favorita de Montesquieu. Que eso se pudiera lograr con la simple división de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Estado, no lo pensó nunca el señor barón de la Brède, Presidente del Parlamento de Burdeos. Al contrario, el señor barón estimaba que el principio constitucional de la separación de poderes tenía que ser completado con el principio sociológico del equilibrio de las fuerzas sociales. Los poderes no estarán nunca separados si no se hallan encarnados en distintos grupos sociales. Y, así, para Montesquieu, el poder ejecutivo se sustentaba en la institución monárquica; el legislativo, dividido en dos cámaras, se apoyaba en la aristocracia y la burguesía; y en cuanto al poder judicial, al que consideraba "en cierta medida nulo", al tener que representar a todo el mundo por los jueces legos, venía a estar investido por el estamento de toga.

Montesquieu hablaba también de la necesidad de unos cuerpos intermedios para un buen equilibrio del poder, pero la idea básica radicaba en una separación de poderes apoyada en fuerzas distintas. Si todos los poderes emanan de una misma fuente no hay separación posible, por muchas divisiones funcionales que hagamos, y el resultado final acaba siendo el abuso. Eso es precisamente lo que ocurre en nuestra realidad política, al emanar todos los poderes básicos del partido o coalición gobernante, en el caso del ejecutivo y la mayoría parlamentaria, y al estar designados por los partidos los miembros del Consejo del Poder Judicial. Sería necesario volver al sistema de designación mixto, por el parlamento y por los jueces, que es lo que realmente dice la Constitución. Y habría que hacer algo similar en otras instituciones.

Unido a ese sistema eficaz de control, es preciso que se dé una gran transparencia informativa. Hay gentes que, al parecer, sólo saben gobernar apelando a todas horas a los secretos oficiales y a la razón de Estado que exime de dar explicaciones. La democracia es un régimen contrario al secreto y al funcionamiento de poderes ocultos. Precisamente, la democracia parlamentaria y los parlamentos se establecieron como gobierno en público de los poderes visibles, como gobierno del pueblo ante la mirada vigilante de todos, más allá de los misterios de las sectas oscurantistas y de las sociedades secretas y los *arcana imperi*. La democracia, como régimen del poder abierto y visible, se instituyó para discutir y criticar a la luz del día los actos del poder público, para dar publicidad a los debates políticos y judiciales, para iluminar ante la opinión pública el comportamiento y las decisiones de los poderes políticos y de las instituciones sociales.

En un apéndice de *La paz Perpetua*, decía Immanuel Kant que, sin publicidad, no habría justicia, porque ésta no se concibe oculta, ni tampoco habría derecho, que es aquello que la justicia define y distribuye. Y de ahí deducía Kant su fórmula trascendental del derecho público: "Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no puede hacerse pública, son injustas". La exigencia de publicidad de los actos del poder es uno de los aspectos básicos de la lucha de la Ilustración contra el Estado absoluto y el monarca de origen divino, que se caracterizaban por mantener en secreto sus planes y decisiones, frente a unos súbditos ignorantes. "Por eso —escribía Jorge Simmel— la ilustración encaminada a suprimir las falsedades que actúan en la vida social, tiene un carácter marcadamente democrático". Y por eso, J. Madison, uno de los padres fundadores de la república norteamericana, frente a quienes habían mantenido el secreto y la mentira por razón

de Estado, situaba en el carácter público del poder —entendido como abierto al público y no secreto— el criterio básico para distinguir el Estado constitucional del Estado absoluto.

En una verdadera democracia, la publicidad es la norma, y el secreto, la excepción; pero además, esa excepción de la regla sólo puede admitirse si el secreto es por tiempo limitado, y si está sometido al control del pueblo soberano a través de sus representantes. Es decir: en un régimen constitucional, los secretos excepcionales no pueden serlo para el Parlamento, y constituye una perversión del sistema si el poder ejecutivo se arroga en exclusiva la encarnación del Estado, a la hora de apelar a los secretos por interés público, como si se estuviera aún en un régimen absolutista. De ahí que sea inadmisible oponerse a que el parlamento establezca comisiones de investigación.

En una democracia, de la fiscalización del parlamento sólo pueden querer escaparse los poderes ocultos ilegales: mafias, camorras, bandas terroristas. Y de ellos es el reino de la justicia. El terrorismo es, precisamente, uno de los clásicos ejemplos de poder oculto, y Bakunin era muy coherente al proclamar la necesidad de una "dictadura invisible". Pero el Estado democrático, incluso para luchar contra el terrorismo, no puede amparar "criptogobiernos", ni obstaculizar el esclarecimiento de las acciones subversivas o criminales. Y, si lo hace, tendrá que pagar por ello. Norberto Bobbio señaló muy bien las graves consecuencias que se derivaron de utilizar el secreto de Estado para proteger el secreto del anti-Estado, en el turbio proceso italiano seguido con motivo de la masacre de la plaza Fontana: "la degeneración de nuestro sistema democrático —escribe Bobbio— comenzó allí, es decir, en el momento en que un *arcanum*, en el sentido propio de la palabra, entró imprevisiblemente en nuestra vida colectiva, la sacudió y fue seguido por otros episodios igualmente graves que han quedado oscuros". Desde que Bobbio escribió esas frases, el sistema político italiano vio hundirse el sistema de partidos de la postguerra, en una crisis política gravísima que culminó con la desaparición de la democracia cristiana y el partido socialista, y los procesamientos de Andreotti y de Craxi, entre otras desgracias de la clase política. Aquí, en España, también tuvimos ocasión de ver las malas consecuencias que se derivaron de querer utilizar los secretos oficiales para hurtar delitos a la justicia por parte del poder político. La democracia exige información y transparencia, no consiente arcanos del príncipe ni agujeros negros del partido y hay que acostumbrarse a vivir, trabajar, legislar, gobernar y juzgar a plena luz. Su grandeza radica, precisamente, en su limitación y control en todos los grados y en todas las instituciones.

SERVICIOS DE INTELIGENCIA EXTERIOR EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Iván Nedev

Politólogo. Ex-embajador de Bulgaria en España

Me gustaría primero agradecer a los organizadores de este seminario que me hayan brindado la oportunidad de compartir con vosotros las reflexiones de un ex Embajador sobre la inteligencia exterior en la era de la globalización.

Parece que a nosotros nos ha tocado vivir, como dice una antigua maldición china, en tiempos interesantes. A veces, demasiado interesantes.

El mundo en que vivimos está cambiando a una velocidad vertiginosa y es muy difícil hoy darnos cuenta de la envergadura de los cambios, de su dirección y de su importancia para el futuro. Estos cambios afectan la esfera de la inteligencia exterior también.

Además durante la última década del siglo XX se han acumulado y interrelacionado tantos cambios políticos, económicos, tecnológicos, informáticos que han transformado el mundo que conocíamos. Sólo un ejemplo reciente para mostrar la envergadura de los cambios. ¿Quién podría pensar hace unos diez años que la OTAN, qué se creó en 1949 para proteger Europa del comunismo, tendría que llevar a cabo su primera guerra después de 50 años de existencia, algo que no ocurría durante las décadas de confrontación con el Pacto de Varsovia? Y que esta guerra ocurriría precisamente en Europa cuando el sistema socialista había ya desaparecido como adversario.

Todos estos cambios transforman totalmente las tareas de la inteligencia exterior, las hacen más complejas y difíciles. Su papel principal, en mi opinión, sigue principalmente el mismo —proteger la seguridad del estado de adversarios externos y apoyar a la política exterior.

Esta conferencia pretende dar sólo una idea de los problemas nuevos que tiene que afrontar la inteligencia exterior en la era de la globalización y sacar de estos unas conclusiones. De ninguna manera pretende dar recetas para cada problema, ni para los distintos servicios de inteligencia.

Muchos de los cambios tecnológicos crean nuevos problemas y desafíos para la inteligencia exterior, le ofrecen nuevas posibilidades de actuación, pero al mismo tiempo dan origen a unos problemas éticos muy serios. En nuestro tiempo ya no actúan sólo la inteligencia exterior e interna de los estados, pero también muchas compañías multinacionales, otras empresas privadas y distintos grupos que están llevando su propia inteligencia. En muchos de los casos los nuevos medios de inteligencia desarrollados por los estados son accesibles a las empresas privadas y a grupos antisociales (terroristas, mafias, narcotraficantes, etc.) como son por ejemplo los ordenadores y otros medios informáticos y últimamente las imágenes de la tierra tomadas desde los satélites. Estos grupos actúan fuera de cualquier control público e internacional y están creando problemas serios. Además, con las nuevas técnicas informáticas a través del Internet, por ejemplo, las más avanzadas técnicas criminales se aprenden mucho más fácilmente y están prácticamente al acceso de todos.

Con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética un poco más tarde, desapareció la amenaza externa para el mundo occidental. Pero inmediatamente

te en Europa Central y Oriental surgieron otros problemas con que la inteligencia externa tiene que afrontarse. En muchos de estos países así como en las exrepúblicas soviéticas el desmantelamiento del antiguo sistema ha creado una falta de autoridad para la aplicación de las leyes; en muchos de ellos el estado de derecho brilla por su ausencia. Estas condiciones, donde la corrupción se ha convertido en un rasgo común, son muy propicias para los elementos criminales de todo tipo y para las mafias. De ser países que casi desconocían los narcóticos, los estados excomunistas se convirtieron en centros del tráfico de drogas. Muchos elementos criminales y emigrantes de los países del Tercer Mundo intentan entrar desde los países del Este en los estados que forman el espacio del Tratado de Schengen. Desde y dentro de estos países se está blanqueando mucho dinero del narcotráfico y de la venta ilegal de armas. La debilidad del control del gobierno, la corrupción y la falta de disciplina han convertido los depósitos de armas, especialmente de las armas nucleares en Rusia, en un peligro para la seguridad del mundo. El problema más serio —la amenaza exterior— ha desaparecido, lo que ha liberado recursos de los servicios occidentales, pero esto ha creado problemas nuevos que tienen que ser atendidos.

En lo que se refiere a los antiguos servicios de inteligencia de los países de Europa Central y Oriental, en su mayoría, éstos han sido transformados en servicios de inteligencia modernos que actúan dentro del marco de la democracia y la legalidad. Con la mayoría de estos servicios, los servicios de inteligencia occidentales tienen una cooperación buena que se va a ir estrechando aun más con la integración de algunos de estos países en la OTAN y la Unión Europea. La situación en Rusia es un poco distinta. Aunque la antigua KGB ya no existe bajo este nombre y ha sido sustituida por el FSO, los servicios de inteligencia rusos (SVR) siguen actuando en los países occidentales, aunque también la cooperación con ellos es cada vez más estrecha.

Si la información de la inteligencia parece hoy un poco más fácil de conseguir, es más difícil saber que queremos y de donde lo necesitamos. Durante 40 años después de la Segunda Guerra Mundial se querían conocer principalmente las capacidades militares de la Unión Soviética. Ahora los servicios de inteligencia quieren saber todo. ¿Qué pasa cuando se reúnen los líderes de la OPEC? ¿Cuánto tiempo puede soportar el gobierno de Iraq las sanciones económicas? ¿Cuál es la estrategia de los negociadores en las negociaciones de comercio exterior? ¿Dónde está algún jefe militar de Somalia que se ha escapado? Tiene algún dirigente problemas con la bebida? ¿Qué contiene el botiquín de otro líder?

Hace veinte años Alvin Toffler escribió su libro *La Tercera Ola* que hoy es ya considerado un clásico. Su tesis era de que los satélites, el ordenador y la tecnología electrónica tendrán un efecto profundo sobre la sociedad, como la tercera ola del desarrollo tecnológico. La primera ola de la tecnología agrícola permitió a los nómadas y a los cazadores asentarse. La segunda ola causó la revolución industrial que intensificó la división del trabajo y abrió paso a la era industrial. Ahora la humanidad se afronta a la Tercera Ola, una explosión de la movilidad y de las comunicaciones que está afectando a las sociedades y está empujando la humanidad hacia un nuevo mundo. La Tercera Ola empezó con la tecnología pero se desarrolló en una economía mundial caracterizada por el triunfo del mercado. Cuando todo esto se sumó: la tecnología moderna con todas las consecuencias para las comunicaciones y la movilidad, la economía sin fronteras, especialmente el mercado financiero global, y finalmente la elección mundial del "mercado + democracia" la palabra *Globalización* apareció. (Speeches delivered by Ruud F. M. Lubbers, The third annual Lecture in honour of Senator Keith Davies, Victoria University of Toronto on 14 January 1999).

El concepto del "mercado+democracia" se convirtió en modelo global. Este concepto apoyado por el poder militar de los EE.UU. es la fuerza motora de la globalización.

Hace unos años, Francis Fukuyama escribió *El Final de la Historia* para describir el triunfo de la globalización. La democracia y la sociedad abierta han demostrado que están interdependientes. Hace menos de una década George Bush proclamó el Nuevo Orden Mundial basado sobre el concepto "mercado+democracia". La maduración de la tecnología, de la economía y de la democracia basadas en la fe en los sistemas de mercado y en la sociedad abierta nos han traído el concepto de la globalización. La globalización ya es un hecho de nuestra vida, como profecía y como maldición. La historia de la humanidad como historia mundial acaba de empezar: una historia mundial de gente relacionada globalmente unos con otros.

Un ejemplo de las posibilidades y de los problemas que crea la utilización de los métodos avanzados para la inteligencia exterior es el sistema ECHELON (en español escalón). En comparación con ECHELON el famoso caso de las escuchas telefónicas del Cesid parece un juego de niños. Según un estudio preparado para el Parlamento Europeo (*"An appraisal of the technologies of political control"*, STOA Interim Study, Executive Summary, September 1998, PE 166.499 / Int. St. / Exec. Sum / en), en Europa todo el correo electrónico, las comunicaciones por teléfono y por fax son interceptados por la National Security Agency de los EE.UU. Toda la información conseguida del continente europeo se transfiere a través de Londres vía satélite a Fort Meade en Maryland.

Este sistema fue revelado por primera vez durante los años 70 por un grupo de investigadores en el Reino Unido (Duncan Campbell, 1981). Un trabajo publicado más recientemente por Nick Hager, *Secret Power* (Hager, 1996) ofrece información más completa del proyecto conocido como ECHELON. Hager entrevistó a más de 50 personas relacionadas con la inteligencia para documentar este sistema de vigilancia global que se extiende alrededor del mundo y forma un complejo que tiene como blanco todos los satélites Intelsat que se utilizan para transmitir la mayoría de las llamadas telefónicas por satélite, el Internet, el correo electrónico, faxes y telex. Sus estaciones están en Sugar Grove e Yakima en los EE.UU., en Waihopai en Nueva Zelanda, en Geraldton en Australia, en Hong Kong y en Morwenstow en el Reino Unido. Otro componente de ECHELON intercepta las comunicaciones por satélites distintos de los del Intelsat, especialmente satélites de comunicaciones rusos y otros regionales. Un elemento adicional del sistema son las facilidades para captar las telecomunicaciones basadas en tierra. Los métodos principales para transmitir grandes volúmenes de comunicaciones por tierra son los cables acuáticos bajo los océanos y las redes de microondas por tierra. Especialmente cuando los cables acuáticos salen del agua y se conectan a las redes de microondas terrestres, son más vulnerables a la vigilancia porque la información se capta desde las redes de microondas. Dentro del marco de UKUSA se hacen también las llamadas "colecciones de embajadas". Sofisticados receptores y procesadores se envían a las embajadas de estos países en valijas diplomáticas y se usan para captar las comunicaciones en las capitales. Como una gran parte de las telecomunicaciones de cada país converge en la capital, estas "colecciones de embajadas" pueden ser muy útiles.

El sistema ECHELON forma parte del sistema UKUSA, pero a diferencia de la mayoría de los sistemas de espionaje electrónico desarrollados durante la Guerra Fría, ECHELON está destinado principalmente para el seguimiento de blancos no militares: gobiernos, organizaciones y negocios en prácticamente todos los países. Este sistema afecta potencialmente a cada persona comunicándose entre países de todo el mundo (y, a veces, dentro de un solo país). El sistema ECHELON funciona interceptando indiscriminadamente grandes cantidades de comunicaciones y después sacando lo que puede ser útil utilizando por métodos de la inteligencia artificial (aquí la palabra se emplea en su significado inicial) como Memex para descubrir palabras claves. Se están introduciendo también ordenadores

que pueden distinguir voces humanas y seguir las llamadas telefónicas. Se recogen los mensajes de interés, si hace falta se traducen y se analizan después por expertos. Cinco países comparten los resultados con los EE.UU., qué es el *partner* superior bajo el acuerdo UKUSA de 1948 —Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y Australia actúan más como servidores de la información—.

Pero cada país recibe sólo la información que ha pedido y no tiene acceso a la total captada, aunque sea recogida en su propio territorio.

Cada uno de estos centros proporciona, a los demás, "diccionarios" de las palabras claves —frases, personas y sitios para seguir y lo interceptado se transmite directamente al país solicitante—. Mientras una gran parte de la información recopilada está relacionada con supuestos terroristas, hay también mucha inteligencia económica, especialmente un "monitoring" de todos los países participantes en la negociaciones del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade —el Acuerdo general sobre aranceles y comercio—). Las prioridades principales del sistema siguen siendo la inteligencia militar y política. El mismo Nicky Hager dice (*"Exposing the global surveillance system"*, Covert Action Quarterly) que *"la idea de que la inteligencia económica ha crecido mucho en importancia ha sido cultivada cuidadosamente por las agencias de inteligencia ansiosas de preservar sus presupuestos después de la Guerra Fría. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia que éstas son las prioridades de agencias como la National Security Agency"*.

Por ejemplo, en junio de 1992 un grupo de altos operarios de la inteligencia de la inglesa GCHQ (Government Communications Headquarters) hablaron ante el periódico "Observer" de Londres. Ellos dijeron que no podían quedarse silenciosos por más tiempo frente al uso inadecuado y la negligencia dentro del sistema en que operan. Dieron como muestras las interceptaciones del GCHQ de las actividades de tres organizaciones caritativas, incluyendo Amnesty International y Christian Aid.

Han aparecido informes de periodistas que alegan que ECHELON ha beneficiado a empresas norteamericanas en los negocios de armas, ha reforzado la postura de los EE.UU. en las negociaciones de la World Trade Organization con Europa en 1995 y durante la disputa con Japón sobre repuestos para coches. Según el periódico "Financial Mail on Sunday" las palabras claves identificadas por expertos norteamericanos incluían los nombres de organizaciones comerciales intergubernamentales y de consorcios comerciales que participaban en concursos contra empresas norteamericanas. Se alega que en 1990 los EE.UU. penetraron las negociaciones secretas y convencieron después a Indonesia de incluir el gigante norteamericano AT&T en un negocio de muchos miles de millones de Dolares en las telecomunicaciones que hasta este momento iba a adjudicarse a la compañía japonesa NEC. Según el periódico inglés "The Sunday Times" (11 de mayo de 1998) la estación de Menwith Hill de la National Security Agency ha recibido ordenes de interceptar las comunicaciones comerciales. Su plantilla ha aumentado de los 400 en los años 80 hasta 1.400 más otros 370 en el Ministerio de Defensa. El mismo periódico informó que las conversaciones entre la empresa alemana Volkswagen y General Motors eran interceptadas y los franceses se han quejado que la empresa electrónica francesa Thompson-CSF ha perdido un negocio de 1.4 billones de dólares para suministrar a Brasil un sistema de radares porque los norteamericanos interceptaron los detalles de las negociaciones y los pasaron a la empresa norteamericana Raytheon que después ganó el contrato. Otra alegación afirma que Airbus Industrie perdió un contrato de 1 billón de Dolares a Boeing y McDonnell Douglas porque la información fue interceptada por este sistema.

Todas estas "relaciones especiales" con los EE.UU. crean complicaciones para el Reino Unido en su participación en la Unión Europea. Según la revista "Privacy International" esta

actividad del Reino Unido contradice al Artículo 5 del Tratado de Maastricht que requiere que *"los países miembros se informarán y consultarán mutuamente dentro del Consejo sobre cualquier asunto de política exterior y de la seguridad de interés general para asegurar que su influencia conjunta se está ejerciendo con la máxima eficacia posible a través de acciones concertadas y convergentes"*. Pero el Reino Unido bajo los términos de sus "relaciones especiales" con los EE.UU. no puede consultar abiertamente a sus socios europeos. Según el informe ya citado del Parlamento Europeo, si sólo la mitad de estas alegaciones son verdad, el Parlamento Europeo tiene que actuar para asegurar que estos sistemas poderosos de vigilancia operen dentro de un consenso más democrático una vez que la Guerra Fría ha terminado. Claro que la política exterior de los países de la Unión Europea no siempre coincide con la de los EE.UU. y en términos comerciales, el espionaje es espionaje. Ninguna autoridad norteamericana permitiría que una red similar perteneciente a la UE opere en territorio norteamericano sin limitaciones estrictas o de ninguna otra manera.

El ejemplo de ECHELON demuestra que las actividades de los servicios de inteligencia exterior pueden representar una amenaza muy seria para los derechos a la intimidad y para los derechos humanos en general. Esto crea unos problemas éticos y legales. Claro que hace falta alguna regulación a nivel internacional para regular esta materia de la manera que está arreglada con leyes la protección de la intimidad y los derechos de las personas en muchos países.

235

Me parece que no hay nada mejor para entender como se pueden desarrollar las futuras tendencias en el mundo para sacar de allí las consecuencias para la inteligencia exterior, que ver como se está mirando al futuro próximo de parte de los EE.UU., la única superpotencia global en el sentido político, económico y militar. He sacado este sinopsis del informe *Las amenazas y desafío globales para los Estados Unidos y sus intereses en el exterior*, presentado en febrero de 1997 por el teniente general Patrick M. Hughes, Director de la Agencia de la Inteligencia de la Defensa en el Comité selecto del Senado para la inteligencia de las fuerzas armadas.

Según este informe, el mundo se encuentra en un periodo prolongado de transición después de la Guerra Fría que durará por lo menos otra década. Los aspectos positivos de esta transición son:

- La comunidad de los estados democráticos se está ampliando;
- La economía mundial ha superado el declive de los finales de los años 80 y principios de los 90 y se espera un crecimiento económico global estable y positivo;
- Las amenazas para los EE.UU. han disminuido y es poco probable que el país se enfrente a otro contrincante militar del tamaño de la ex Unión Soviética por lo menos durante las próximas dos décadas;
- El mundo gasta en términos reales un 30-40% menos en defensa en comparación con lo que gastaba en el auge de la Guerra Fría.

Pero esta era de transición sigue siendo complicada y peligrosa. En muchas partes del mundo existe una mezcla potencialmente explosiva de condiciones sociales, demográficas, económicas y políticas que van en contra de la tendencia global hacia la democracia y la reforma del mercado. Las más peligrosas son:

Las tendencias demográficas

La población global crecerá unos 20% entre hoy y 2010, con el 95% de este crecimiento produciéndose en las zonas en vías de desarrollo que son las que menos lo pueden soportar. Muchos de estos países van a experimentar el fenómeno del aumento de la juventud

(*youth bulge* en inglés, en un porcentaje relativamente alto de la población entre 18 y 25 años de edad). Al mismo tiempo sigue produciéndose una urbanización desenfrenada en muchos países en vías de desarrollo. Algunos gobiernos de estos países serán incapaces de enfrentarse a estos problemas con eficacia.

Necesidades humanitarias crecientes

Una combinación de varios factores —la diferencia enorme en la distribución de la riqueza entre el Norte y el Sur, el incremento del nacionalismo, una fragmentación violenta de los estados existentes por luchas étnicas, religiosas, políticas y económicas así como la ocurrencia constante de desastres naturales— han aumentado dramáticamente las operaciones humanitarias. Comparadas con los años 80 estas crisis ocurren cuatro veces más frecuentemente, duran más y son más peligrosas porque involucran a muchas personas desplazadas. Una consecuencia de estos fenómenos ha sido el aumento significativo del número, el tamaño, los costes y la intensidad de las operaciones de la paz de la ONU.

La escasez de recursos

Aunque muchos expertos prevén que la disponibilidad de los recursos globales se mantendrá al ritmo del crecimiento del consumo, deficiencias locales y regionales van a ocurrir más a menudo. Estas deficiencias van a retrasar el progreso económico y social. Su percepción por la población local va a incrementar el potencial de violencia.

La proliferación de las armas de destrucción masiva y de los misiles

Actualmente dos docenas de países están desarrollando activamente armas de destrucción masiva. Mientras la tecnología nuclear siga siendo cara y difícil de conseguir, no se espera que este número aumente mucho pero algunos países sí que pueden adquirir capacidad nuclear durante las próximas décadas, como lo hicieron el año pasado India y Pakistán junto con la capacidad de lanzar misiles. Un factor que complica esta proliferación son los problemas con la seguridad del material que se puede utilizar para armas nucleares en la antigua Unión Soviética.

La proliferación de los misiles balísticos y crucero representa una de las amenazas más grandes. En lo que se refiere a misiles de largo alcance, sólo cinco países poseen ahora misiles con alcance mayor de 500 km, pero hasta el año 2010 este número puede llegar a 10. Para los misiles intercontinentales es poco probable que algún país que no posee ahora armas nucleares adquiera misiles intercontinentales. Un mayor peligro representan las armas químicas y biológicas.

El rechazo de la cultura occidental

El final brusco de la Guerra Fría, la propagación rápida de los valores, ideales e instituciones occidentales y los dramáticos cambios han alterado mucho los conceptos fundamentales y las creencias en muchas áreas del mundo. La gente que no puede acomodarse a estos cambios se resiente del papel dominante de los EE.UU. e intenta combatir con distintos medios, incluso violentos, a los EE.UU. y a la influencia e intereses occidentales.

El terrorismo

El terrorismo sigue siendo el problema transnacional más grande. Una tendencia preocupante es el crecimiento de grupos terroristas más multinacionales en sus actividades y menos dependientes de influencias domésticas o internas.

El narcotráfico

El comercio internacional de drogas se está haciendo más complicado con las nuevas áreas de cultivo y con la ampliación del uso de los avances en las telecomunicaciones, transporte y finanzas de parte de los sindicatos criminales internacionales. Los países no democráticos o con pocas tradiciones democráticas son más propicios a la penetración criminal de la policía, la seguridad, la legislación, los tribunales, los bancos y las medias por parte de estas mafias.

Incertidumbres críticas

Además de los desafíos ya citados, existe una incertidumbre importante en el ambiente internacional de seguridad. El final de la Guerra Fría ha tenido tres consecuencias estratégicas claves: el derrumbamiento del comunismo mundial, la desaparición de la URSS y el vacío en la rivalidad bipolar. Estas consecuencias están afectando las relaciones de poder y de la seguridad por todo el mundo. Uno de los resultados es la relativa dispersión del poder lejos de los antiguos estados de la ex URSS hacia centros regionales del poder. Otro es la lucha potencial dentro de las regiones. El tercero es que en muchas regiones se han reabierto antiguos conflictos étnicos, religiosos, territoriales y económicos (la antigua Yugoslavia, la zona de los Caucos, etc.). El proceso de adaptación de las antiguas estructuras de seguridad y el desarrollo de las nuevas es complicado y confrontacional.

A todas las incertidumbres ya mencionadas hay que añadir el futuro de Rusia y de China —dos grandes poderes que están pasando por grandes cambios— más otros problemas como la dinámica en la península coreana, las perspectivas de paz duradera en el Oriente Medio, el genocidio y los conflictos étnicos, religiosos y tribales en África y el impacto global de la proliferación de la tecnología militar.

Una tarea crítica para la inteligencia exterior es poder determinar en estas condiciones generales una característica más exacta de las amenazas emergentes, los cambios en estas amenazas y cuáles de ellas afectan o afectarán dentro de algún periodo de tiempo al país determinado. Por ejemplo, para España un problema clave para el futuro es la inmigración de los países del Magreb, cómo prevenirla y qué medidas hay que tomar para que ésta no se convierta en una avalancha imparable.

La guerra de la información (Information Warfare)

El último fenómeno que afecta a la actuación de la inteligencia exterior y que es un resultado de la globalización es la Guerra de la Información, *Information Warfare* en inglés. En el sentido más amplio la Guerra de la información es la lucha en el proceso de la información y de las comunicaciones. En el sentido más estricto, la Guerra de la información es la aplicación de fuerza destructiva a gran escala contra bienes de la información y sistemas, contra ordenadores y redes que soportan las cuatro infraestructuras críticas de cualquier país (la red eléctrica, las comunicaciones, las finanzas y el transporte). Otra defi-

nición habla de "un ataque premeditado y sistemático contra actividades críticas de información".

En los Estados Unidos ha habido en los últimos años un cambio de términos. La Guerra de la Información permanece como un término de batalla, relacionado con el dominio de la información, pero "Operaciones de Información" se ha convertido en el término global. Una definición final fue formulada el 9 de octubre de 1998 cuando los EE.UU. publicaron la *Directiva Conjunta para las Operaciones de Información 3-13* (Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine for Information Operations 3-13, October 1998) que representa el producto final del pensamiento militar de los EE.UU. Las revistas "Defense News" y "Army Times" informaron de ello como el inicio de la carrera de armamentos en Operaciones de Información. Las perspectivas para una guerra de la información se consideran suficientemente en serio en los EE.UU. El Presidente Clinton ha creado una comisión para la protección de la información crítica y la National Security Agency ha empezado de reclutar unos mil especialistas para una nueva unidad de Guerra de la Información.

Según la mencionada Directiva 3-13, *"una amenaza con Operaciones de Información es un adversario organizado, provisto de recursos y políticamente motivado para perjudicar a los que toman decisiones. Hackers, criminales, el crimen organizado, el espionaje industrial e económico y en algunos casos, el terrorismo, constituyen una amenaza general para el ambiente protegido de la información"*.

Pero en la definición del uso y de las hostilidades los EE.UU. dejan claro que van a utilizar las Operaciones de Información como medio para obligar a cualquiera que se resista a comportarse de manera conforme con la política norteamericana.

"Las Operaciones de Información pueden tener su impacto más grande como medida disuasoria en tiempos de paz y durante las etapas iniciales del crisis. Las Operaciones de Información pueden tener una contribución para calmar las crisis; reduciendo los periodos de confrontación y para intensificar el impacto de los esfuerzos informacionales, diplomáticos, económicos y militares; y de esta manera anticipándose o eliminando la necesidad de emplear fuerzas en una situación de combate". El uso de la frase "impacto más grande como medida disuasoria" abre la posibilidad de utilizar la Guerra de la Información en cualquier situación que los EE.UU. consideran perjudicial para sus intereses.

Se puede decir que la Guerra de la Información ya ha empezado. Los 2.100.000 ordenadores del Pentágono han sido víctimas de 250.000 cyberataques sólo en 1995. El 65% de estos ataques han tenido éxito.

En el extranjero la primera Guerra de la Información fue la Guerra del Golfo donde los EE.UU. emplearon todos los métodos disponibles en ese momento para privar a Saddam Husein de las posibilidades de ejercer el mando sobre sus tropas y de los medios de comunicarse entre sí, las bombas inteligentes, etc. En qué grado y con qué éxito se emplearon los métodos de la Guerra de la información durante la guerra en Yugoslavia todavía no está muy claro, excepto los casos de la destrucción física de los medios de comunicación como las televisiones y los repetidores. Pero por ahora parece que los serbios han sabido muy bien como esconder y conservar sus carros de combate y otros medios militares pesados. Ahora se estima que los aliados han destruido no más de 10% de toda la potencia militar yugoslava. Esperaremos que salga más información sobre esto.

De todas maneras, parece que en el futuro los países occidentales seguirán desarrollando los métodos de las guerras de la información guiados por la necesidad de evitar al máximo víctimas humanas y conseguir la victoria con los mínimos daños posibles. Esta tendencia pondrá ante los servicios de inteligencia exterior la doble tarea de conseguir el máximo de información sobre el enemigo y en el mismo tiempo proteger sus medios de lle-

var la Guerra de la Información —sus recursos informáticos, redes de ordenadores, sus bases de información y sus satélites—.

¿Como se están transformando los servicios de inteligencia? La información que proporciona el servicio británico MI5 de la repartición de sus gastos nos puede dar una buena idea donde están sus prioridades después de los cambios que han ocurrido en el mundo. He escogido el MI5 porque, primero, me parece que tiene más en común con los servicios españoles (el problema del terrorismo en Irlanda del Norte y aquí el terrorismo de ETA). Segundo, porque ha sido imposible conseguir algo parecido sobre el MI6, el *Secret Intelligence Service*.

El MI5 tiene una plantilla de 1.900 empleados en total. De ellos un 54% son menores de 40 años, un 54% son mujeres y un 5% trabajan a tiempo parcial. El servicio divide su presupuesto de 140 millones de libras esterlinas (unos 35.000.000.000 de Ptas.) en:

Terrorismo relacionado con Irlanda del Norte	25%
Terrorismo internacional	15,5%
Espionaje	12%
Seguridad de protección	7,5%
Delitos graves	2,5%
Proliferación	2%
Desarrollo tecnológico	17%
Finanzas, seguridad interna	11%
Asistencia a otros departamentos y agencias	7,5%

Me ha impresionado el porcentaje elevado de los gastos para el desarrollo tecnológico. En resumen, unas conclusiones:

- Para afrontarse a los nuevos problemas y desafíos los servicios de inteligencia exterior europeo tendrán que conseguir una mayor y mejor integración dentro de la Unión Europea. Para estos sería muy importante avanzar en la formación de una política exterior y de seguridad común.
- Hará falta llegar a una cooperación más estrecha con los servicios de inteligencia exterior de otros países que no pertenecen a la UE pero se consideran importantes para la seguridad de España.
- El trabajo de los servicios de inteligencia tendrá que hacerse con más transparencia y mejor información para los ciudadanos.
- Sería necesario tomar medidas de distinto tipo (legales y otras) para proteger los derechos a la intimidad y los derechos humanos de las personas. Posiblemente esta materia tendrá que codificarse en algún acuerdo internacional. Esta actividad tendrá que llevarse a cabo también al nivel de la Unión Europea y sus instituciones y las demás organizaciones internacionales. Porque, a mi juicio, no es posible proteger la democracia con métodos no democráticos.
- Y al final, algo muy importante. En la era de la globalización, al lado de los métodos muy sofisticados y avanzados que ofrece la tecnología moderna, seguirá vigente una tarea básica para la inteligencia. La evaluación humana de la información que ha conseguido la inteligencia exterior. Basta sólo recordar los casos conocidos como de Pearl Harbour o de las informaciones con que disponía Stalin sobre el inminente ataque alemán y que ignoró con un costo enorme para el pueblo ruso, la importancia del desciframiento de la Enigma por los ingleses durante la última guerra, para saber que toda la información del mundo sería inútil si los líderes políticos para quienes ella se destina, no estarán a la altura de evaluarla bien, sacar las conclusiones pertinentes y tomar las decisiones correctas.

Por esta razón, en mi opinión, para la inteligencia exterior seguirá siendo en el futuro también más importante la información que se consigue por vía humana que conlleva en sí misma una evaluación objetiva humana, diciéndonos, por ejemplo, como piensa uno u otro líder de un país antes que el número de aviones de combate, misiles o tropas con que dispone. Saber el modo de pensar de un dirigente, por ejemplo, como Slobodan Milosevic vale más que todos los misiles cruise que la OTAN lanzó contra Yugoslavia. Y cuando la OTAN cometió errores en la guerra contra Yugoslavia, a mi juicio, estos se debieron a la falta de información de este tipo que podía prever las actuaciones y las reacciones del líder serbio o el comportamiento del pueblo serbio que es muy diferente de los otros pueblos balcánicos.

LA INFORMACIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO

Jesús de la Morena Bustillo

Comisario General de Información

I. INTRODUCCIÓN

Para una adecuada y comprensible contextualización estratégica de la INFORMACION, interpretada desde la doble perspectiva de actividad y de servicio policial (o incardinación efectiva en los esquemas orgánicos elementales de actuación profesional en este campo), se hace imprescindible la determinación previa y precisa de todos aquellos elementos o vectores que aparecen definiéndola, continúan calificándola y concluyen rentabilizándola.

De esta forma consideraremos inicialmente a la INFORMACION como todo conocimiento o noticia susceptible de ser trasladado a un concreto sujeto individual o colectivo. Es decir, que el concepto elemental de la información requiere tres premisas sustanciales. A enumerar: existencia previa de una noticia; posibilidad de comunicación o traslado de ésta y elemento capaz o receptor de la misma.

Así resulta sencillo abstraer, desde esa nominación, la aplicación práctica de la información al concreto ámbito de la deontología-policial, donde el "conocimiento" o "noticia" queda singularmente identificado con su relatividad respecto a prácticas o actividades delictivas encaminadas a perjudicar a individuos, grupos, sociedades o —en concepto mas universalista— a los propios Estados.

Desde esta precisa vertiente, resultan múltiples y variadas las interpretaciones históricas de la información, que oscilan desde las percepciones esencialmente reactivadoras o de respuesta: conocimiento de casos necesarios para emprender cualquier acción, a la más posibilista o conceptualmente preventiva o anticipativa argumentada como: conjunto de formas, condiciones y actuaciones para notificar o hacer saber hechos, sucesos o conocimientos, mediante la utilización de un lenguaje adecuado y comunicable, expresado a través de conductos o sistemas aptos para tal fin.

Precisamente, en esta última definición de la información interpretable, transmisible, elaborada o, en definitiva, inteligible, es donde aparece el elemento etimológico de aplicación práctica de la misma o de su rentabilización profesional: su transmutación al área de la inteligencia.

Situada así la prioridad fundamental de la conversión práctica de la información, en niveles de inteligencia, conviene precisar, aunque tan solo sea desde una somera enumeración, los tipos o clases de información de interés y las principales aplicaciones útiles de la misma.

Respecto a la primera enumeración, la información puede ser de tipo general o referida al conjunto de datos o noticias que alude a la visión global de un problema social, político, económico, étnico, religioso, etc., o las más específica (y próxima a la habitualidad técnico-profesional), singularmente cognitiva de problemas concretos, análisis de variables y opciones en orden a su posible resolución. Ambos tipos, mas al contrario que mutuamente excluirse, se juxtaponen, en casos, y en la mayoría de las ocasiones, se complementan.

En relación con la utilidad fundamental, ésta aparece especialmente significada por tres caracterizaciones primordiales e intersubordinadas:

- la prevención, como esencia inicial del carácter de la información elaborada, que naturalmente habilitará así una adecuada...
- actuación selectiva o disposición idónea, uniforme, racional y lo más versátil y completa posible de instrumentos de respuesta disponibles, para alcanzar una eficaz...
- anticipación resolutive al problema implícito o explícito a la información disponible.

Todo ello queda resumido en una definición, en cierto sentido dibujada bajo una idea apriorística de la INFORMACION, pero no exenta por ello de elementalidad y pragmatismo: conocimiento suficiente para habilitar la práctica de decisiones lo mas acertadas posibles.

DETECCION ESTRATEGICA INICIAL: EL CICLO DE LA INFORMACION

Las primeras matizaciones del carácter estratégico de la información, aparece incardinada ya en los primeros estadios del tratamiento de la misma o lo que se ha venido en denominar el ciclo de la información.

La información adquiere su auténtica dimensión y rentabilización estratégica cuando ha sorteado las diferentes fases que constituyen su desarrollo o tratamiento.

Desde la génesis de ese proceso, a través de la obtención (concepción pasiva) como de la captación (concepción activa) por los propios recursos u órganos públicos o privados, dispuestos para tal fin, como por su tratamiento intermedio adecuado (valoración/clasificación) para concluir en el desarrollo idóneo, verificable en el análisis final y su explotación conveniente. Esta última, tanto desde la perspectiva operativa, como —y aquí aparece nitidamente constatada esa inicial aseveración— en su opción ESTRATEGICA.

Es decir, los primeros niveles del tratamiento de la información, ya reflejan el carácter, concepto y/o aplicación estratégica de la misma. Detección que se hace singularmente evidente —como se ha expuesto— en los resultados y rentabilización de la fase mencionada de ANALISIS.

ESPECIAL CONTRIBUCION DE LA FASE DE ANALISIS A LA DEFINICION ESTRATEGICA DE LA INFORMACION

La integración de datos o noticias obtenidas o captadas, interrelación entre unas y otras, incardinación en esquema básico de análisis, su interpretación y evaluación final, conformaran junto a su posterior rentabilización, la esquematización global del análisis de información.

Se constituye pues el análisis en factor determinante del tratamiento inicial de la información, al representar la culminación o faceta rentabilizadora de todas las fases que configuran el ciclo de aquella.

Resulta variada la calificación o definición del análisis, atendiendo a: la instrumentalización del mismo, temática central, agente inductivo, destinatario final o rentabilización perseguida.

Una de las acepciones modernas más aceptables y, por lo tanto, transmutable a nuestro interés, es la que considera al ANALISIS como el resultado de la detección, incardi-

nación o interrelación de datos relativos a un tipo de conducta delictiva y sus previsibles consecuencias, que puedan constituir interés en orden a la posterior acción policial y/o judicial.

Desde esta perspectiva se nos presentan dos tipos fundamentales de análisis, definidos en cuanto a su explotación o rentabilización, como ya se había aludido con antelación:

- OPERATIVO, con objetivos perseguibles a corto plazo.
- ESTRATEGICO, con objetivos determinados a más largo plazo o perfilados para coadyuvar en el establecimiento de mecanismos de prevención y seguridad, así como en la priorización de respuestas represivas de aquellas conductas delictivas anteriormente mencionadas.

Toda esta definición / diversificación del análisis de información (aceptada y difundida por la Secretaría General de la O.I.P.C.- Interpol en 1998), contribuye a contextualizar y dimensionar en su justa medida y relevancia al ANALISIS como instrumento singularmente incidente en el carácter estratégico de la información. (Ver Grafosíntesis de apoyo nº 1)

CARACTER ESTRATÉGICO DE LA INFORMACION. SUS FUNDAMENTOS

245

Detectada ya la matización estratégica de la información en sus iniciales estadios de tratamiento, sus fundamentos aparecen además más relevantemente subrayados en tanto en cuanto la información —en este caso elaborada o no—, evidencie un específico grado de amenaza, tanto contra la seguridad interior o exterior del Estado, sus representantes, instituciones, intereses o integridad física o material de sus ciudadanos, con objetivos, por tanto, nitidamente predeterminados.

Circunstancia ésta que, por sí misma, excita toda una estrategia predictiva y articuladora de mecanismos de prevención y respuesta en orden, en primer lugar, a tratar de anular inicialmente el foco, origen o motivación de la amenaza, neutralización de sus agentes inductores y, en caso irremediable o de su irrupción en el cuerpo jurídico, económico o social, atajar o aminorar, en la medida de lo posible, sus efectos.

Por tanto, en la línea de aquel elemental postulado de que no existe seguridad sin prevención, ni ésta sin información, que no por hiperutilizado carece de toda razón y vigencia, la INFORMACION adquiere su carácter mas sustancial, erigiéndose en fundamento de toda una estrategia de anticipación y respuesta.

La disposición adecuada, oportuna, veraz, eficaz o ponderadamente evaluada de la información, sin duda habilitará todo un cuadro de utilidades inmediatas en orden a la predicción eficaz de riesgos inherentes a la amenaza detectada; habilitará adecuados resortes de prevención; facilitará la toma responsable y ágil de decisiones y permitirá una actuación más selectiva de mecanismos disponibles para hacer frente a aquélla.

Estrategia ésta globalmente concluyente en un plano irrenunciable y fundamental, como anteriormente se mencionó, cual es su disposición eminentemente anticipativa.

Anticipación verificable tanto por la habilitación oportuna de planes efectivos en orden a la prevención, como asimismo dinamizadora de servicios de presencia o disuasorios, y en la que la segunda faceta reseñable quede perfilada por la idónea instrumentalización de recursos disponibles, cuantificación-determinación necesaria de los mismos y su más completa y adecuada racionalización. (Ver Grafosíntesis de apoyo nº 2)

NIVELES GENERICOS DE ACTUACION EN LA ESPECÍFICA ESTRATEGIA POLICIAL CONTRATERRORISTA

Definida y contextualizada la información en la estrategia anticipativa o preventiva ante la existencia de una amenaza y su relevancia en los mecanismos de respuesta ante la misma, se hace necesario abordar su incardinación singular en los niveles genéricos de actuación de la faceta, quizás mas sustancial de la Comisaría General de Información, cual es la prevención-neutralización de la amenaza terrorista. Faceta que llega a condicionar, incluso, la propia configuración orgánica, de Unidades y Servicios tanto centrales como periféricos de dicha Comisaría General. (Ver Grafosíntesis de apoyo nº 3)

En los niveles primarios-anticipativos quedó ya fehacientemente determinada la importancia y relieve estratégico de la información. Pero es que en el caso del diseño estratégico contraterrorista, dicha relevancia se hace aún más evidente, constatándose su presencia e incidencia en todos y cada uno de los subniveles que conforman esa fase inicial de actuación: captación, tratamiento y desarrollo, consecuente disposición de planes preventivos y rentabilización complementaria con otros servicios y/o instituciones policiales o de inteligencia.

Si ya en esa fase estratégica preventivo-anticipativa, la incidencia de la información elaborada o, más específicamente, de su adecuada explotación, ha quedado suficientemente nitida, no es menos evidente que en la fase verificadora de la amenaza terrorista y de consiguiente articulación de mecanismos neutralizadores u operativos, la idónea instrumentalización de la información analizada disponible, adquiere asimismo una consideración más que notable.

Relevancia ésta otorgada, tanto por la adecuada explotación operativa de aquélla, en aplicación inmediata, como por la idoneidad y oportunidad de su rentabilización estratégica, propiciadora con la suficiente antelación de los oportunos mecanismos de prevención, dirección, coordinación, inspección y culminación del servicio (o estrategia) policial contraterrorista.

Es decir, la oportuna y eficaz incardinación de la información ponderada o analizada, bajo sus diversas variables, en la estrategia de neutralización contraterrorista, sin duda contribuirá a favorecer los criterios de dirección de esa misma estrategia o servicio; coadyuvará asimismo a simplificar o, al menos, agilizar o aminorar su propia complejidad; facilitará la práctica de diligencias y prevenciones necesarias, habilitando adecuados mecanismos de coordinación de todos los activos imbricados en tales actuaciones y, en su caso, aconsejará toda suerte de medidas complementarias o perfiladas en orden a una adecuada y completa explotación de toda esa estrategia.

Características que se extienden a nivel de culminación o rentabilización pos-operativa, donde la incidencia y presencia de la información especializada o de inteligencia, sigue contando con una relevancia destacada y de inestimable colaboración.

Tanto en la fase de instrucción de actuaciones, al coadyuvar y, en casos, llegar a dinamizar esta propia fase:

- Enriqueciendo o facilitando la práctica del atestado policial, al aconsejar y argumentar la tramitación de determinadas y sustanciales diligencias.
- Contribuyendo decididamente en concretas peritaciones incriminatorias o posibilitando/recomendando la práctica de las mismas.
- Cotejando adecuadamente la recopilación de evidencias en orden a concretar el perfil de autores y conductas criminales (terroristas, en este caso), contribuyendo así a su posible identificación/detención.

Como en la correspondiente a la corroboración o rentabilización de la totalidad de este nivel genérico de estrategia policial:

- Cumplimentando requerimientos adicionales, inducidos tanto por el propio desarrollo de las investigaciones policiales como por la iniciativa judicial.
- Estableciendo vínculos de colaboración bajo esas mismas premisas, con otros órganos y servicios imbricados, afectados o interesados, tanto del interior como del exterior de nuestro país.
- Determinando casuística-modus operandi evidenciados para su ulterior reconversión en planes preventivos de actuaciones (estrategias) futuras.

CONCLUSIÓN

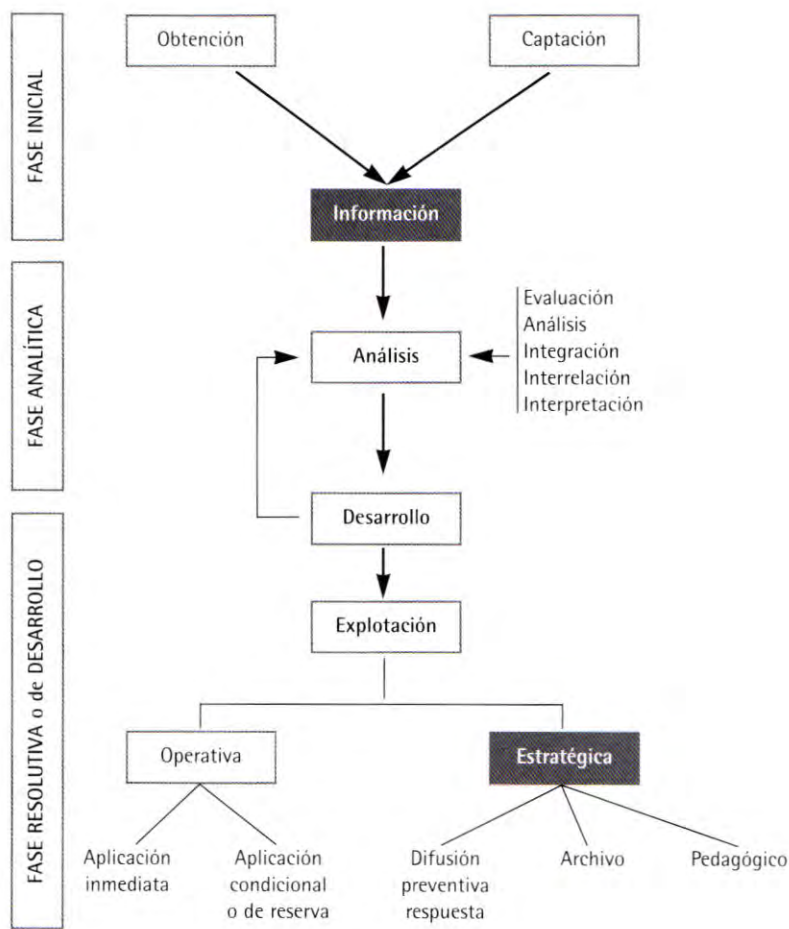
Toda esta estrategia pues, termina expresando un macro-diseño, plenamente identificado con una figura triangular, interrelacionada y mutuamente complementaria, cuyos vértices aparecen nominados por el trinomio básico o resumen de aquella: información-prevención-neutralización o seguridad.

Por lo tanto, la información no solamente concluye en constituir un simple factor táctico mas incardinado en la generalidad de una determinada estrategia de actuación —policial en nuestro caso—, sino que, a su vez, supera ese mismo nivel conceptual para realmente situarse como ánima dinamizadora, previsor y articuladora de todo un conjunto de factores contemplados o predeterminados en la globalidad de esa misma estrategia.

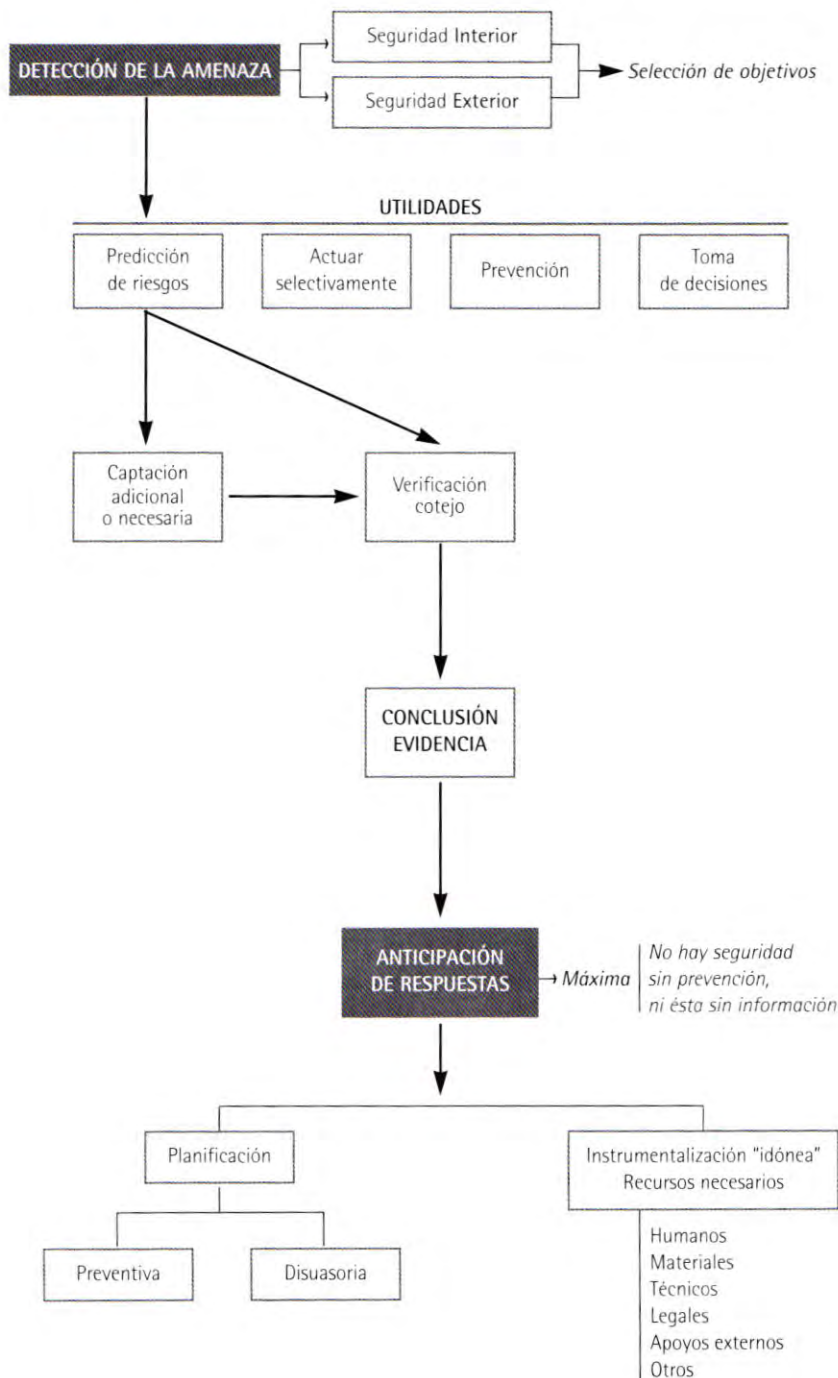
Cualificación obviamente extrapolable a otros ámbitos de actuación estratégico-policiales, específicos de la Comisaría General de Información o a ajenos a la misma, pero particularmente sensibles, por su vigencia e incidencia, a campos tan singulares como:

- la delincuencia organizada (nacional e internacional).
- las redes de blanqueo económico, fraude y falsificación.
- la tecnología de doble uso.
- el narcotráfico.
- la inmigración ilegal.
- la piratería informática y de redes de intercomunicación.
- redes de prostitución, pedofilia, etc.

Grafosíntesis número 1. Matización estratégica del ciclo de la Información



Grafosíntesis número 2. Fundamento estratégico de la Información:
Instrumento esencial en la articulación de la anticipación ante la amenaza



**Grafosíntesis número 3. Niveles genéricos de actuación
en el específico área contrterrorista**

**Niveles anticipativos
o preventivos**



**Niveles de neutralización
u operativos**



**Niveles de rentabilización
o postoperativos**

- Captación de información
- Tratamiento y desarrollo de la información
- Disposición de planes preventivos de seguridad contrterrorista
- Rentabilización pedagógica y de intercomunicación con otras Unidades, Cuerpos o Servicios
- Dirección y coordinación de operaciones
 - Otras Unidades y Servicios
 - Otros Cuerpos Policiales
 - Otros Servicios extranjeros
- Explotación del Servicio
 - Investigaciones a desarrollar
 - Identificación y detención de autores o sospechosos
 - Recopilación de datos o indicios de incriminación
 - Intervención de material
- Actuaciones complementarias o ampliatorias y aquellas otras tendentes a aminorar en lo posible los efectos de la violencia terrorista
- Remisión de actuaciones o atestado policial a la Autoridad Judicial
 - Policía Científica
 - TEDAX
 - Unidades técnicas de evaluación
- Análisis periciales de pruebas incautadas
- Valoración y determinación de la casuística evidenciada
- Requerimientos complementarios a otros servicios nacionales y extranjeros, dimanantes tanto de la estimación judicial como de la policial

LÍMITES ÉTICOS Y LEGALES
EN LA INTELIGENCIA TRANSNACIONAL

Ignacio Peláez

Fiscal de la Audiencia Nacional

I. INTRODUCCIÓN

Voy a desarrollar la presente ponencia con la intención de ceñirme lo máximo posible a su título, a fin de no repetir lo que ya pueden haber expuesto o que vayan a desarrollar otros ponentes. Creo que lo que diferencia principalmente a mi ponencia de otras es que, primero se refiere a los límites éticos de los servicios de inteligencia y, en segundo lugar, dentro de dichos servicios, se debe tratar la inteligencia transnacional. Respecto del primer punto, desgraciadamente se da mucha más importancia a los resultados y fines perseguidos con los servicios de inteligencia que a las posibles vulneraciones de principios éticos, por lo que considero de sumo interés defender en esta exposición dichos principios. Respecto del segundo tema, la inteligencia transnacional, también considero importante presentar unas limitaciones al fenómeno denominado globalización, que junto a sus virtudes, existen defectos y posibles abusos.

II. LÍMITES ÉTICOS

1. Colisión de intereses

Desgraciadamente, en el mundo actual predomina la idea de que todo lo que no sea ilegal se puede hacer, aunque vulnere principios iusnaturalistas y éticos. Así mismo cada día tiene mayor validez el planteamiento de que el fin justifica los medios. En la presente materia hay una serie de normas no escritas cuyo respeto, al no venir defendidos con posibles sanciones, dependerá de la buena fe y el buen sentido de las personas que trabajan en los servicios de inteligencia y en los gobiernos de las naciones. Pasamos a enumerar una serie de principios e intereses que pueden entrar en colisión:

Iusnaturalismo y Positivismos

Se trata de una cuestión que ya ha sido muy debatida por el derecho natural y la filosofía del derecho.

La actuación de las personas que trabajan en los servicios de inteligencia no debe estar regida sólo por las normas escritas, sino también por todos esos principios morales y éticos propios del derecho natural que siempre deben inspirar los ordenamientos jurídicos.

Intereses Individuales – Intereses Nacionales

Los derechos propios de la personalidad y del individuo siempre deberán ser respetados por el Estado para evitar la vuelta a los estados totalitarios. Aunque, desde luego, el bien común debe tener una valoración superior al bien individual, los intereses nacionales que van en

beneficio de toda la comunidad no deben estar en la misma o inferior escala que los intereses de unos pocos.

Intereses Nacionales – Intereses Internacionales

Como es sabido, en el mundo actual cada vez se habla más de una justicia global, un comercio global, una información global. Parece que las uniones y convenios internacionales están haciendo desaparecer las fronteras. Teniendo en cuenta las ventajas que trae todo lo anterior, se corre el riesgo de que los estados y naciones pierdan su propia identidad, y la riqueza que supone la variedad de culturas y costumbres.

2. Pérdida de valores

Tradicionalmente los servicios de inteligencia de los países tenían como finalidad principal la defensa de los intereses nacionales y el bien común de sus ciudadanos. En la actualidad, muchas veces estos servicios trabajan en beneficio de otros países, en perjuicio de terceros, porque los Convenios y Tratados Internacionales les obligan a ello.

Por otra parte los servicios de inteligencia, al ser una institución estatal buscan el interés general, el bien común. En la actualidad, muchas veces estos servicios tienen que trabajar, por imperativo de los gobernantes, al servicio de intereses económicos, y no siempre generales, sino de entidades o empresas no públicas, de carácter particular.

Así mismo, sin hacer mucho hincapié en ello, hay que recordar el uso torticero y partidista que hicieron en nuestro país algunos gobernantes de los servicios de inteligencias, donde, desde luego, no se buscaba el bien común.

Creo que se ha perdido, en cierta manera, valores como el patriotismo, bien común, servicio al ciudadano, estado de derecho, etc.

3. Defensa de la dignidad e intimidad del individuo frente al Estado

El respeto a la dignidad e intimidad del individuo forman parte de los derechos fundamentales de la persona, y tiene una protección constitucional y penal. Pero aunque resulte evidente, la experiencia nos ha demostrado que no siempre se han respetado dichos principios por los servicios de inteligencia y además pueden haber actuado en connivencia con los servicios de otros estados. El problema principal es que difícilmente y de forma excepcional se descubren dichas vulneraciones. Se trabaja en la ilegalidad y nunca se descubrirá.

Por tanto, sólo el propio funcionario de dichos servicios, será el que se autoimponga limitaciones a su trabajo cuando se vayan a vulnerar principios éticos, aunque puede resultar utópico.

III. LÍMITES LEGALES

Como ya se trata en otra ponencia los límites a la actuación de los agentes de la inteligencia, me voy a centrar en los límites que existen en esta materia cuando va a ser una inteligencia transnacional o de cooperación internacional. El bien jurídico protegido con estas limitaciones es la defensa nacional, los intereses nacionales. Se pueden dividir estos límites legales en los siguientes grupos:

1. Límites por razón del tipo de información

La cooperación internacional puede hacer útil, que los diversos servicios de inteligencia se faciliten información, pero desde luego habrá determinadas materias de las que, como afectan a los intereses generales del país, no puede facilitarse información. Será el propio estado el que determine que determinados asuntos o materias gocen de una protección especial, adquiriendo la categoría de información clasificada, reservada o secreta, y su divulgación constituirá la comisión de un delito. Una vez que el Estado haya determinado qué materias o asuntos tienen esa consideración, serán, en su caso, órganos también del Estado los que determinen si dicha información puede ser desclasificada, y por tanto entregada a otros estados. Desde luego el principio que imperará para proceder o no a su desclasificación será si se pueden ver perjudicados los intereses nacionales.

Estas cuestiones vienen reguladas en la Ley 9/1968 de 5 de abril de Secretos Oficiales y modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre.

A nivel internacional las regulaciones más importantes son las siguientes:

- Acuerdo, hecho en Washington el 12 de marzo de 1984, sobre seguridad de información clasificada entre España y los Estados Unidos de América.
- Acuerdo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de 21 de septiembre de 1960 y 19 de octubre de 1970, suscritos por España.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, modificado por el Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 y el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.

255

2. Límites por razón de los medios empleados para la obtención de información

Quizá en este punto tenga mayor aplicación el planteamiento de que el fin justifica los medios. Desde luego sería ingenuo no aceptar que los servicios de inteligencia obtienen información por medios ilícitos o ilegales. Será excepcional, que, como establece la Constitución española y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se solicite autorización judicial para realizar observaciones telefónicas y de otros medios de comunicación, retención y apertura de correspondencia, escucha o intervención de conversaciones privadas. Sería interesante debatir si los intereses generales o nacionales, están por encima de los intereses individuales, sobre todo cuando se trata de cuestiones de sumo interés para el bien común como la defensa nacional, la independencia del Estado, la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico, independientemente de que a nivel jurisdiccional sólo tendrán validez probatoria los medios de prueba que se hayan obtenido de forma legal.

El peligro es que bajo la excusa de la defensa del bien común, se vulneren derechos fundamentales, cuando en realidad se buscan otros fines distintos al interés común.

3. Límites por razón de los fines perseguidos

Como ya hemos apuntado más arriba, a los fines tradicionales que se perseguían por los servicios de inteligencia, se ha ido añadiendo otros, como intereses económicos de empresas públicas o incluso privadas, que son esenciales en la economía nacional, información solicitada por otros países con los que existen vínculos derivados de tratados o convenios, que obligan a facilitar dicha información incluso aunque sea en perjuicio de terceros países.

Entiendo que habrá que denegar todas aquellas informaciones con las que se busquen fines diferentes a los intereses generales de bien común.

4. Consecuencias Jurídico-Penales

Las conductas y actuaciones irregulares e ilícitas en la inteligencia transnacional dará lugar a la comisión de los siguientes delitos:

- Delitos de traición, en concreto el recogido en el art. 584 del Código Penal que establece que el español que, con el propósito de favorecer a una potencia extranjera, asociación u organización internacional, se procure, falsee, inutilice o revele información clasificada como reservada o secreta, susceptible de perjudicar la seguridad nacional o la defensa nacional, será castigado, como traidor, con la pena de prisión de seis a doce años. Y el art. 587 que establece las penas también serán aplicables a los que cometieren los delitos comprendidos en los artículos anteriores contra una potencia aliada de España, en caso de hallarse en campaña contra el enemigo común.

- Delitos relativos a la defensa nacional. Descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional.

El que, sin propósito de favorecer a una potencia extranjera, se procure, revelare, falseare o inutilizare información legalmente calificada como reservada o secreta, relacionada con la seguridad nacional o la defensa nacional o relacionada con la seguridad nacional o la defensa nacional o relativa a los medios técnicos o sistemas empleados por las Fuerzas Armadas o las industrias de interés militar, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años.

La pena establecida en el artículo anterior se aplicará en su mitad superior cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que el sujeto activo sea depositario o conocedor del secreto o información por razón de su cargo o destino.
- b) Que la revelación consistiera en dar publicidad al secreto o información en algún medio de comunicación social o de forma que asegure su difusión.

El que sin autorización expresa reproducire planos o documentación referente a zonas, instalaciones o materiales militares que sean de acceso restringido y cuyo conocimiento esté protegido y reservado por una información legalmente calificada como reservada o secreta, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años.

Con la misma pena será castigado el que tenga en su poder objetos o información legalmente calificada como reservada o secreta, relativos a la seguridad o a la defensa nacional, sin cumplir las disposiciones establecidas en la legislación vigente.

El que, por razón de su cargo, comisión o servicio, tenga en su poder o conozca oficialmente objetos o información legalmente calificada como reservada o secreta o de interés militar, relativos a la seguridad nacional o la defensa nacional, y por imprudencia grave dé lugar a que sean conocidos por persona no autorizada o divulgados, publicados o inutilizados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año.

El que descubriere, violare, revelare, sustrajere o utilizare información legalmente calificada como reservada o secreta relacionada con la energía nuclear, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, salvo que el hecho tenga señalada pena más grave en otra Ley.

El que destruyere, inutilizare, falseare o abriere sin autorización la correspondencia o documentación legalmente calificada como reservada o secreta, relacionadas con la defensa nacional y que tenga en su poder por razones de su cargo o destino, será castigado con la pena de prisión de dos a cinco años e inhabilitación especial de empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

Cuarto Panel

**NECESIDAD DE INFORMACIÓN Y LIMITES A LA ACTUACION
DE LOS AGENTES DE INTELIGENCIA**

Mesa Redonda y Coloquio

Modera: Juan Díez Nicolás

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

El moderador, previamente al coloquio, solicita como es habitual, a los miembros de la mesa, algún comentario sobre las conferencias de la jornada.

D. Iván Nedev, en relación con lo manifestado por el Fiscal Sr. Peláez, considera que las informaciones conseguidas por métodos ilegales no servirán judicialmente pero si pueden tener valor para los servicios de inteligencia. Pone el ejemplo del agente al que no se le puede encarcelar por falta de pruebas pero sin embargo, si es interesante conocer lo que pueda divulgar a través del teléfono y por este motivo se dispone un "pinchazo" telefónico y una escucha ilegal.

259

Respecto a la intervención de la OTAN en Yugoslavia, y en respuesta a un comentario del Sr. de la Morena, aclara que la táctica empleada por los aliados se basada en no perder ningún soldado. Por este motivo los aviones aliados no bajaron de los 5.000 metros para bombardear ya que las defensas antiaéreas yugoslavas mantenían su capacidad en esos límites. Además los serbios ocultaron sus carros de combate y construyeron maquetas, dificultando la localización de los objetivos.

Por su parte, el profesor González Seara, realiza dos observaciones a lo expuesto por el Fiscal Sr. Peláez. En lo concerniente a la ética y el derecho, estima que los principios éticos y morales son importantes. De todas formas, es conveniente que los valores éticos de una sociedad estén configurados en normas jurídicas porque, en caso contrario, ¿quién interpreta si las conductas son correctas o no? En el supuesto de la guerra de Kosovo ¿quién es el que decide cuando es el momento de la guerra justa? Tiene que haber una instancia, en este caso de derecho internacional que en estos casos decida, llegado el momento, si hay razones o no para una intervención humanitaria, pongamos por caso las Naciones Unidas, o bien un Tribunal Internacional que también pudiese opinar.

Y en relación con la información secreta, la información debe de ser la norma y el secreto la excepción. Por tanto el secreto tiene que estar reglado en una democracia y si se clasifica se debe de decir por cuanto tiempo. No es lo mismo el secreto por la aprehensión de un alijo o el que tenga que ver con la seguridad del estado. Pueden ser por unos años determinados, 20 por ejemplo, si bien hoy se tiende a 10 por la rapidez de los acontecimientos. Lo que se señala con todo lo anterior es que en un estado democrático los secretos tienen su reglamentación y sus planes reglados.

El Moderador toma la palabra y hace un resumen de alguna de las cuestiones que se han tratado en el curso:

- La coordinación entre los distintos servicios de información de las Fuerzas de Seguridad del Estado y sobre todo con los Servicios de otros países.
- El papel de la Autoridad Judicial ante la actuación en España de los agentes extranjeros.

- Relaciones entre la Policía y la Judicatura. ¿Para cuando el espacio judicial europeo? ¿Para cuando la unificación de los sistemas legales que prevé el tratado de Amsterdam?
- Los límites al poder político. En España los poderes no están tan divididos, ya que hay un excesivo peso del poder político respecto a los otros poderes.
- Las posibilidades de los sistemas policiales para investigar a los grandes poderes fácticos o no fácticos o personas de gran relieve.
- Los desequilibrios existentes entre la defensa que disponen los grandes delincuentes y las pobres defensas de los pequeños cuando llegan ante el Juez.

COLOQUIO

Una alumna del Centro de Formación (al Fiscal Sr. Peláez)

¿A qué funcionarios se refería, cuando hablaba de la escasa preparación de los empleados públicos en materia de Derechos Humanos. Yo, como miembro de la Policía, si he aprendido algo en la Escuela de Policía ha sido a respetar por encima de mis intereses y de la investigación, los derechos inherentes a la persona. Asimismo le solicita que aclare cuando se refirió a los Servicios de Inteligencia, a cual de ellos, ¿a los del aparato de inteligencia militar? Porque en el organigrama del CNP no figuran.

Sr. Peláez

Afirma que no se refería a ningún funcionario en concreto y que hablaba de una formación global. Además no ponía en duda, en ningún momento la formación de los cuerpos de Policía en esta materia.

En relación a los límites éticos, a los que también se había referido en su conferencia, manifiesta la evidencia de que los funcionarios públicos deban de someterse a lo que dice la ley. Pero recuerda que a una orden del superior, el inferior sólo puede negarse cuando conlleve una serie de infracciones muy graves.

En cuanto a la utilización de medios ilegales para conseguir información, aclara que a los Tribunales de Justicia llega solo un 0,1% de los casos de los servicios de inteligencia. Es la mínima información la que llega a los Tribunales de Justicia. La mayor parte de esta información se utiliza para otros fines más generales: la defensa nacional e incluso por donde debe de orientar el gobierno una política determinada e incluso una investigación. No obstante las informaciones obtenidas por medios ilícitos difícilmente se van a poder utilizar ante un Tribunal.

Un asistente (al Sr. Nedev)

¿Qué postura están tomando en la actualidad los servicios de inteligencia de Rusia y su posición, teniendo presente la situación del Gobierno ruso? También pregunta sobre el lugar, dentro del mundo de la empresa, en el que se encuentra la inteligencia competitiva o corporativa.

Sr. Nedev

Los Servicios de Inteligencia rusos siguen manteniendo ocultos sus objetivos. Por otro lado se observa últimamente una especie de revanchismo de los mismos por la humillación a la que los sometió Occidente cuando se desintegró la Unión Soviética.

Cuando las tropas aliadas que ocupaban Alemania se retiraron después de la unificación, en Berlín Occidental se celebró un desfile al que las tropas rusas no fueron admitidas. Esto fue una humillación para los generales rusos, después de que su pueblo había perdido 20 millones de personas en aquella guerra contra los alemanes. El único político que se dio

cuenta de este detalle fue el Canciller Khol que fue posteriormente a despedir a las tropas rusas. También lo vimos cuando los rusos consiguieron que Milosevic aceptara las condiciones de la OTAN y posteriormente se sintieron eliminados de las Tropas de Paz, por esos hicieron ese movimiento sorpresa de ocupar el Aeropuerto de Pristina. Todo lo anterior no es casual, es la manera de mostrar los "músculos". Diez mil misiles nucleares rusos siguen estando ahí.

En general los objetivos de los servicios secretos han cambiado poco. Lo que se ha eliminado ha sido el elemento ideológico que existía.

Ahora se puede mirar a los servicios secretos ruso como a cualquier otro servicio del mundo. No podemos olvidar que en el informe del Senado americano sobre los servicios de inteligencia, aparecían dos grandes dudas sobre el futuro: Rusia y China. Pronosticaba que ambas naciones podrían convertirse en superpotencias en dos décadas; hasta entonces no habría un peligro parecido al de la Guerra Fría. China quiere convertirse en una gran superpotencia y Rusia recuperar su sitio.

En relación con el espionaje industrial, es casi seguro de que cada gran empresa se dedica al espionaje. El conseguir información privilegiada sobre un competidor ha sido siempre crucial para captar cuota de mercado. Mientras los servicios de inteligencia estatales se pueden controlar a través de medidas éticas y jurídicas, no pasa lo mismo con el espionaje industrial. La sociedad solo se entera de su existencia cuando algún caso salta a la luz, es decir, un 10% de las veces.

Un estudiante de Derecho (al Fiscal Sr. Peláez)

¿Qué mecanismos se pueden utilizar para impregnar al derecho positivo de derecho natural y así elevar el nivel ético del ordenamiento jurídico?

Sr. Peláez

Es algo que corresponde al legislador. Se puede llegar con la experiencia. Cuando se ha ido descubriendo que una serie de disposiciones legales no han sido eficaces o se han producido abusos, se tiene que reconsiderar y plantear la posibilidad de regular de otra manera.

En materia de los servicios de inteligencia, se está dando excesiva importancia a los intereses comerciales o económicos. No todo vale para favorecerlos.

En relación con la formación de los funcionarios, ésta debe ser de carácter moral y ética, de derecho natural, lo que el permitiría tener una cierta capacidad de decisión a la hora de actuar. Siguiendo con el derecho natural las penas tienen que buscar la reinserción, la recuperación de las personas para la sociedad.

Sr. Nedeu

Para ampliar el tema de los objetivos de los servicios del este. Cuando existía el Pacto de Varsovia todo los servicios de inteligencia de estos países trabajaban continuamente con los servicios soviéticos a los que transmitían la información. La diferencia principal entre aquellos años y ahora es que la relación ya no existe y por tanto esos servicios ya no trabajan para los soviéticos.

Sr. González Seara

Para hacer una referencia al Derecho Natural y al Positivo. Cuando se habla de Derecho Positivo tendemos a pensar en el Código Penal y en el Civil, pero hay que recordar que la Constitución es una norma jurídica que no es declarativa, sino que tiene un valor positivo que los Jueces y Fiscales deben de aplicar como norma máxima. Además recoge una serie de principios fundamentales de Derecho Natural. En la Constitución, el Derecho Natural se ha hecho positivo y no son declaraciones retóricas sino principios fundamentales que están presidiendo todo el ordenamiento jurídico. Además existe una tendencia a

incrementar en las constituciones el conjunto de los derechos. Conviene realizar una reflexión continua para ver a que cosa corresponden los principios éticos de nuestra época, principios que no tienen que ser de una ética cristiana y qué otros ampliamente aceptados se pueden incorporar. De hecho hay una cierta presión de los constitucionalistas para alguno de los derechos fundamentales, por ejemplo, el recurso de amparo, se extienda a los derechos económicos y sociales.

Una alumna del Centro de Formación

¿Qué incidencia tiene la informática en la seguridad de la información?

Sr. Jesús de la Morena

El desarrollo de los servicios de informática ha servido para que todo el trasvase de información se convierta en un objetivo más de los servicios de inteligencia o información dentro de ese espectro metodológico que se utiliza para adquirir información. En este momento lo menos vulnerable es la información cifrada, si bien existen fenómenos de encriptamiento que sí lo son.

Sr. Miguel Chamorro (al Sr. Peláez)

Sí, como había entendido era escéptico sobre la validez de la cooperación internacional, tenía que discrepar de él.

Sr. Peláez

Responde que no dudaba en absoluto de los beneficios de la cooperación, de la que esta a favor, pero que se hablara de la globalización de la justicia es un peligro, un riesgo. No se han creado Tribunales Internacionales que funcionen de verdad. Por querer llegar a esa situación de colaboración internacional se pueden perder cuestiones de carácter cultural, costumbres, etc. No esta en contra, por ejemplo, en el tema del terrorismo, donde afortunadamente existe una colaboración internacional y una mayor comunicación de los organismos internacionales. Esto está facilitando la labor en materia de extradición. Lo que sí aclara, es que si se magnifica esa formula puede tener algunos peligros al perderse la identidad en determinadas materias. Si se habla de un tribunal popular, muchas veces una persona prefiere que le juzguen sus conciudadanos que tienen una formación sociológica y cultural semejante a la suya. Insiste en que todo lo que se magnifique en exceso puede tener unas consecuencias negativas, pero por supuesto es positivo.

El Moderador (al Sr. de la Morena)

¿Qué coordinación existe entre los servicios de información, tanto a nivel intranacional como internacional y qué grado de protección tiene España ante los excesos o abusos de obtención de información por servicios extranjeros?

Sr. de la Morena

En España existen dos servicios de información dependientes del Ministerio del Interior y adscritos a las Fuerzas de Seguridad del Estado —Servicio de Información de la Policía y el de la Guardia Civil— y un servicio de inteligencia o servicio secreto, el CESID, que en un primer momento era de naturaleza militar y parece que está basculando hacia un carácter civil. La coordinación de estos servicios en nuestro país, desde la perspectiva interna, se efectúa a través de un órgano específico que es la Mesa de Coordinación del Ministerio del Interior. En ella, los responsables de los Servicios de Información e Inteligencia, incluido el CESID, en materia de interior, tratan alguna cuestión puntual o de forma habitual cada 15 días.

Por parte de los servicios policiales, la coordinación a nivel internacional se lleva a través de los foros y órganos internacionales (INTERPOL y EUROPOL) y por parte de los servicios de información de la Policía, en el campo de la cooperación internacional desarrolla relaciones bilaterales con los distintos servicios de información policiales. La Ley orgánica

2/86 arbitra en el campo de la cooperación internacional y en tal sentido se disponen de oficiales de enlace de Interior, en las respectivas Embajadas en el exterior para ejercitar entre otras esas funciones.

La problemática surge en las relaciones de los servicios de información policiales y los servicios tradicionalmente llamados de inteligencia y ello porque los objetivos comunes de ambos, al menos en los últimos años, han crecido y eso ha hecho que esas relaciones sean cada vez más numerosas. El exponente de esta interrelación es la mezcla de esos objetivos comunes, cuya principal manifestación es el campo del terrorismo. En el Club de Berna confluyen los servicios de inteligencia y de información. A este Club no pertenece la Guardia Civil; la Policía tampoco, pero sí tiene acceso a sus redes, aunque no somos miembros de hecho. Por parte de los Servicios de Información del Cuerpo Nacional de Policía se desarrollan relaciones con la práctica totalidad de los servicios de inteligencia del mundo occidental.

En cuanto a la cuestión si estamos preparados para desarrollar medidas ante los ataques o injerencias de los servicios extranjeros, las medidas se establecen a través de los correspondientes planes de contrainteligencia que en el interior ejecutan tanto el CESID como el Cuerpo Nacional de Policía.

Respecto a la revelación que hizo el Sr. Nedev, de que cuando él era Embajador, de nueve diplomáticos de su embajada, ocho pertenecían a los servicios secretos, hoy día, dentro de las delegaciones diplomáticas en nuestro país, en unas más que en otras, existen funcionarios que pertenecen a esos servicios.

263

Sr. Peláez

Comenta la descoordinación que existe entre los distintos cuerpos policiales, que beneficia al delincuente. Puso el ejemplo de un asunto de asesinato donde intervinieron cuatro cuerpos policiales (Policía Municipal, Nacional, Autonómica y Guardia Civil) y cada uno de ellos redactó un atestado con conclusiones totalmente diferentes. Podría ser el propio Juez quién coordine.

Sr. de la Morena

Señala que esa descoordinación es extrapolable a cualquier Institución, incluida la judicial y relata el caso de recibir en la Comisaría General de Información varias comisiones rogatorias que sobre el mismo asunto habían elaborado varios Juzgados o solicitudes de atestados que ya habían sido remitidos.

Remarca que cree en la coordinación como facultad de decisión, ya que, como instrumento es bastante complejo al depender de las personas que intervienen en ella, sin que haya una decisión preponderante de una respecto a la otra.

Un alumno del Centro de Formación

Incide sobre lo comentado por el Sr. Fiscal, en cuanto que habría que mejorar la Ley, y considera que no es la Ley sino la propia Fiscalía y Judicatura la que la tiene que cumplir. La Ley delimita perfectamente las competencias y no se cumple en todos los casos. Podemos dar ejemplos de Magistrados que autorizan o ponen en subordinación a unos cuerpos con otros en territorios donde la Ley lo prohíbe y el Fiscal no se opone.

Sr. Peláez

Está de acuerdo en esa afirmación y señala que existen intentos para paliar esta situación. En la Audiencia se han celebrado reuniones entre Magistrados para resolver esos problemas.

Un alumno

Pregunta al profesor González Seara si coinciden los centros de poder con los sistemas de representación política.

Sr. González Seara

Señala que en ninguna organización política coinciden los elementos formales con los reales. Solo se sabe que al poder no le gustan los límites. El poder democrático es un poder de día, frente a los ocultos. La democracia trata de clarificar y los poderes responden a una legitimación pública. El poder real político corresponde a los poderes políticos y debe de estar reglamentado.

A nivel internacional la única posibilidad real que hay de poder someter a un cierto control a todos los organismos secretos, es que haya organismos internacionales que puedan actuar con legitimidad internacional. Para ponernos en consonancia con la globalización hay que buscar instrumentos de actuación de alcance internacional y en ese momento funcionará con eficacia la coordinación policial.

Dónde más atrasada está la Unión Europea es en la política de seguridad y de defensa. Además hay un poder en el mundo que hará todo lo posible para que no funcione.

El moderador

Resalta el hecho de que las bases del acuerdo para el cese del fuego en Kosovo la tomaron el G-7 más Rusia.

Sr. Correa

Manifiesta que con este último turno se ha roto la disputa casi matrimonial que siempre existe entre Magistrados, Fiscales y Policías, disputa que tiene un fundamento y que como en todos los matrimonios unos y otros tienen mucho que decir.

Propone a la mesa una reflexión sobre lo que ha pasado aquí y pasa a hacer un resumen del contenido del curso.

En las primeras sesiones se ha hablado de cómo se quiere proyectar y evaluar a la Policía del futuro que se está configurando. Una Policía de servicio público a los ciudadanos, en la proximidad. Se ha hablado de un proyecto de Policía de futuro que asiste a las necesidades y demandas de los ciudadanos, es decir, se ha hablado de lo que va a ser, y se está hablando de un programa extraordinario que nunca se ha intentado en la Administración Pública, como lo ha dicho el propio Consejo de Ministros.

El planteamiento de planificar un organismo tan complejo como la Dirección General de la Policía y de quienes en la Policía trabajan y de sus objetivos no se había hecho hasta ahora.

Además, en estas últimas horas se está discutiendo acerca de la orientación conceptual de la Policía al servicio del Estado que, a pesar de la indivisibilidad de la seguridad pública, de alguna manera tiene demandas singulares.

En la discusión de estos días late algo que nosotros queremos plantear. Hay un sentimiento general de que las reformas en el mundo del derecho, la otra parte del matrimonio, no están siendo lo suficientemente dinámicas. Todos somos conscientes de que si la Policía reestructura sus servicios, sí conceptualmente se convierte en otra cosa, cambia su cultura de servicio tradicional por una cultura de servicio público y no lo hace igualmente el aparato del derecho, no se va a poder conseguir gran cosa. Ese es el sentimiento que se tiene. En relación con ello, en algunos países europeos, por ejemplo, el 85% de los delitos que se cometen se resuelven, porque son delitos de poca importancia, en un mes o mes y medio, lo más tres meses. Inmediatamente que se comete el delito la Policía interviene, el detenido es enjuiciado y así se resuelven, en muchísimos casos, situaciones que aquí vienen durando uno, dos, tres o seis años.

Si esto sigue así, teniendo en cuenta el continuo que ha de establecerse en un servicio público (Policía, Fiscal y Juez), la eficacia de las grandes reformas emprendidas, costosas para las personas y presupuestos, no van a tener la eficacia que aquí se desea.

Otro aspecto de la cuestión, es que la Policía puede actuar muy bien y que incluso se puede adecuar el marco normativo. Pero en ese continuo penal, al que se ha hecho referencia, entra en escena la Institución Penitenciaria. Existe un clamor respecto a que esa Institución no está cumpliendo los objetivos para los que fue creada: reinsertar al ciudadano en el seno de la sociedad. En Francia, Inglaterra y Países Bajos existe el mismo clamor popular de que esto no funciona, de que no se está rehabilitando a las personas que pasan por la Institución penitenciaria y además, es muy cara. El índice de reincidencia es cada vez más alto. Ahora se está viendo que el índice de reincidencia de las mujeres supera al de los hombres. Hace 15 años no teníamos un hampa reconocido, hoy tenemos un hampa sólido, están reincidiendo los mismo sujetos, tenemos constituida una criminalidad estructural. Estamos fracasando en ciertos aspectos que tenemos que abordar. No basta con abordar solo el planteamiento de la Policía o la Justicia.

Por último, algunos países de la Unión Europea con su propia maquinaria normativa y su marco legal no pueden atender ciertas demandas de las necesidades del sistema criminal de su país y tienen la tentación de resolver el problema con unas organizaciones por encima de sus fronteras en el marco de la cooperación internacional y con otros dispositivos que ponen en sus manos la posibilidad de suplir lo que por sí mismos no son capaces de desarrollar. Por ejemplo, Alemania, donde la ley federal tiene unas limitaciones para poder constituir una policía de mando único en todo su país, tal vez tenga la tentación en algún momento de superar esto a través de organizaciones de cooperación internacional. Si esto es así, quizá haya de zarandear al mundo del derecho para que no se quede atrás.

Un alumno

¿Qué controles pueden introducirse en los servicios de inteligencia para garantizar su buen funcionamiento democrático? ¿Son suficientes las comisiones parlamentarias de control? ¿Son los servicios de inteligencia una excepción aparte en las instituciones democráticas?

Sr. González Seara

Los controles no pueden ser sólo parlamentarios. Los secretos no pueden ser hurtados al Parlamento. Aunque es verdad que los servicios secretos están más conectados con el poder ejecutivo. La única forma que podría existir de moderar los excesos que pudieran cometer por vía delictiva son los Tribunales Internacionales reconocidos. No hay posibilidad de que un país pueda juzgar a otro país. El gran avance en esta época de internacionalización sería crear un Tribunal Internacional para que se pudieran exigir responsabilidades.

JORNADA DE CLAUSURA

Conferencias

LA POLICÍA DE PROXIMIDAD: EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN

Juan Gabriel Cotino Ferrer

Director General de la Policía

INTRODUCCIÓN

Quisiera exponer con estas líneas algunos de los pasos estratégicos dados por la Dirección General de la Policía, para llevar a cabo un proyecto de adecuación operativa, denominado POLICIA 2000, cuyos objetivos generales son los que denominamos con el acrónimo MAR, es decir:

- Mejorar la calidad de los servicios
- Aumentar la satisfacción de los ciudadanos y de los policías, y
- Reducir los índices delictivos

La Dirección General de la Policía se planteó hace algo más de dos años, una alternativa policial de realización del servicio tradicional de patrullas, que denominamos POLICIA DE PROXIMIDAD, basado en la innovación del sistema, hacia otro más cercano al ciudadano, más anticipativo y de mayor presencia preventiva.

Después de transcurridos esos dos años, se ha avanzado mucho en este aspecto, en especial, por la favorable acogida que han tenido los "Policías de Proximidad" por parte de los vecinos de nuestros barrios y ciudades, contabilizándose miles de cartas de felicitación y homenajes.

Nunca hemos pensado, sin embargo, que la **Policía de proximidad** fuera una panacea para todos los problemas del Cuerpo Nacional de Policía, pero sí es evidente que ha supuesto un avance importante, partiendo de experiencias anteriores y de una "filosofía" de servicio a la comunidad, frecuente en otros países de nuestro entorno, tales como Reino Unido, Canadá, Holanda, Suecia, Japón, Australia o Noruega, manteniendo, con algunos de los cuales, diversos tipos de contactos para intercambiar ideas y experiencias de estas materias.

Desde el primer momento, manifestamos que la Policía de Proximidad no suponía un "programa cerrado", sino que era susceptible de ser mejorado, quedando abierto a cambios y a su mejora continua, reformando aquellos puntos sobre los que existiera algún problema, dependiendo de las características puntuales de cada comisaría, y esto porque pensamos, que no cabe una respuesta estandarizada para todo el Estado, porque los problemas son diferentes y, en consecuencia, las soluciones también han de ser distintas, siendo por ello deseable una adecuada desconcentración operativa.

Debido a este afán de mejorar continuamente la Policía de Proximidad, en Octubre de 1997, se realizaron unas Jornadas en Navacerrada, en las que participaron más de doscientos policías de diferentes escalas y de todas las Plantillas que estaban trabajando en este proyecto desde su inicio.

PRIMERA EVALUACION: LAS JORNADAS DE NAVACERRADA

Las conclusiones de dichas Jornadas, vinieron a confirmar las ideas manejadas por la Dirección General de la Policía con las que, desde hacía tiempo, se venía intentando poner

en marcha un "nuevo estilo" de actuación policial, para dinamizar un servicio más acorde con las pretensiones de los ciudadanos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la misma Constitución da cabida a las nuevas tendencias de actuación al posibilitar, en el artículo 9, punto 2º: "la participación de los ciudadanos en la vida social", en línea con las propuestas policiales de corresponsabilización de los vecinos, de cercanía a la comunidad y de imbricación con la sociedad; además, por supuesto, del mandato expresado en el artículo 104 de "garantizar la seguridad ciudadana" y de señalar, como misión, la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades".

Aparte de lo antedicho, en toda la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son recurrentes las llamadas al "servicio permanente a la comunidad", a "tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad", a "prevenir la comisión de actos delictivos" y, en general, a seguir una metodología policial que sepa conjugar el tradicional binomio de libertad y seguridad, garantizando ambos principios sin vulnerar ninguno de ellos.

De los estudios realizados por la Dirección General de la Policía, y de las conclusiones de las mencionadas Jornadas de Navacerrada, pudimos en su momento, destacar y concretar, a modo de resumen, cuáles eran los pasos que necesitaba dar el Cuerpo Nacional de Policía para afrontar los problemas actuales y de futuro de España, y conocer a su vez, qué es necesario para ser más eficaces en la misión de luchar contra la delincuencia, de garantizar la seguridad de los españoles y de proteger los derechos y libertades.

Debido a que nuestra sociedad contemporánea vive cada vez más, un fenómeno de eliminación de fronteras y de globalización —consecuentemente también de extensión de la criminalidad— hay que procurar tener paulatinamente una mayor conexión internacional, pues de lo que no hay duda, es de que la delincuencia organizada en estos momentos está cada día más internacionalizada.

LINEAS ESTRATÉGICAS: ESPECIALIDAD, PROXIMIDAD Y COLABORACION

El Cuerpo Nacional de Policía, para dar respuesta eficaz y acorde a estos fenómenos delictivos ha impulsado durante los años 1997 y 1998, la reestructuración, de los grupos de investigación cuya misión es combatir el narcotráfico, el blanqueo de capitales, y el crimen organizado, por lo que se crearon e impulsaron para ello de forma progresiva, las UDYCO (Unidades de Drogas y Crimen Organizado), como instrumento principal para dar respuesta a estas variables delictivas.

Se ha creado de igual manera, una Oficina de Coordinación de los Enlaces extranjeros en España, con las distintas fuerzas de Seguridad en donde se encuentran además del propio Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y las Policías Autonómicas, de modo que se trata de lograr la máxima cooperación entre las diferentes Fuerzas de Seguridad.

En este mismo sentido, cabe decir que nuestras relaciones internacionales se han visto reforzadas tanto en INTERPOL, al elegirse en la 67ª Conferencia Internacional, celebrada el pasado mes de Octubre en El Cairo, al Comisario General de Policía Judicial, como miembro del Comité Ejecutivo; así como también en EUROPOL, en donde hemos pasado de tener una pequeña delegación con dos personas a otra mayor, actualmente con doce componentes, siendo además previsible que un Comisario español sea el responsable de la creación del Grupo de Lucha contra el Terrorismo.

Las decisiones tomadas en la reestructuración de la lucha contra el terrorismo han sido muy positivas, con excelentes resultados de los que todos podemos felicitarnos.

También podemos destacar, en el área de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, la reorganización llevada a cabo, para ser más eficaces contra las redes y mafias de inmigración ilegal.

En definitiva, la totalidad de estas medidas se enmarcan dentro del marco apropiado para hacer frente a un tipo de delitos que por sus características podríamos denominar de "Especialidad Policial".

En el campo de lo que hemos venido llamando "Proximidad", lo que empezó como proyecto experimental, tal y como hemos relatado anteriormente, es hoy afortunadamente una realidad concreta, pues en tan sólo unos meses, lo que era una experiencia piloto, ha sido la base para reestructurar nuestros servicios con la finalidad de aproximarnos más a las necesidades del ciudadano de la calle, pues esa demanda que la sociedad pide, de tener una Policía más cercana, que se conozca, que se integre en los barrios, etc. se ha podido resolver en parte, con la Policía uniformada de Proximidad.

Miles de ciudadanos conocen en este momento, por su nombre, a su policía que ha dejado de ser un agente anónimo, a quienes protege previniéndoles del delito, como así lo testifican las miles de felicitaciones que desde diferentes instancias, Asociaciones de Vecinos, Asociaciones de Comerciantes, Grupos Políticos, Colegios, APAs, Asociaciones Festivas y Culturales o ciudadanos individuales, han llegado hasta las dependencias policiales, felicitando por la puesta en práctica de este servicio proactivo, tendente a la resolución de problemas "in situ", cuya principal motivación es dar seguridad a los vecinos.

Sin embargo, como ya hemos comentado anteriormente, una de las conclusiones de las "Jornadas de Navacerrada", era buscar nuevas fórmulas para lograr una mejor coordinación entre la Policía preventiva y las unidades investigadoras.

Ambas ramificaciones, en la estructura clásica, estaban en la mayoría de los casos centralizadas en las correspondientes Brigadas, y la conexión entre lo que ocurre en un barrio, en la sensibilidad de los vecinos y lo que preocupa a los policías de una Brigada, no estaba muchas veces en la misma sintonía.

Por último, en esta enumeración de antecedentes, no quisiera dejar de comentar el innegable hecho de que se ha avanzado de forma efectiva en la colaboración con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Desde el 17 de diciembre de 1996, en que se firmó un acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, se han firmado una treintena de convenios de colaboración con diferentes Ayuntamientos, buscando una mejor vía de colaboración y cooperación en la resolución de aquellos problemas que más preocupan a los ciudadanos.

Como se ve, las grandes líneas de actuación de la Policía han venido marcadas por la conjugación de tres verbos: especializar, aproximar y colaborar. Tomando estos tres ejes como punto de partida, pensamos que había que dar un paso más para lograr mayores cotas de calidad y eficacia en el servicio público de seguridad.

La consecuencia lógica de todo lo antedicho, de la paulatina solución a los problemas crónicos de medios, y de tener perfectamente delimitados las misiones y objetivos que se deben priorizar, creemos que es el momento de afrontar con decisión y profundidad una reforma importante dentro del Cuerpo Nacional de Policía, que sin renunciar a sus esencias, sea capaz de dar respuesta a los retos y desafíos que una nueva sociedad precisa; reforma que, lógicamente ha de estar basada fundamentalmente, en los tres vértices ya explicados en los que venimos trabajando, de Especialidad, Proximidad y Colaboración.

NUEVO RETO ESTRATÉGICO: "POLICIA 2000"

Para dar la respuesta adecuada a esos retos y desafíos, creemos que hay que evolucionar en un triple sentido:

En primer lugar hacia un desarrollo de nuestras motivaciones; además de salvaguardar los derechos constitucionales, debemos seguir avanzando en una idea de servicio, de anticipación, de mejora continua, en la que los beneficiarios sean todos los ciudadanos.

En segundo lugar hacia un cambio de estructuras, conjugando la desconcentración equitativa de medios, para poder prestar un servicio cada vez más próximo a los ciudadanos, con una especialización más precisa de las diferentes unidades.

Y en tercer lugar hacia una búsqueda de políticas que permitan cumplir cada vez mejor los objetivos marcados, que como les dije al principio de mi intervención son, a nivel general, los de mejorar la calidad de los servicios de los ciudadanos, aumentar la satisfacción de los ciudadanos y policías, y reducir las tasas delictivas.

Para poder llevar a cabo estas reformas (metodológicas unas, de fondo otras), hemos creído que debía hacerse mediante unas de las formas que la sociedad moderna nos pone a nuestro alcance como son la Dirección por Objetivos, por un lado, así como la evaluación continuada por otro. Instrumentos ambos que están previstos en los "Sistemas de evaluación del Rendimiento de las distintas unidades administrativas", diseñados por el Ministerio de Administraciones Públicas, y aprobados por el Consejo de Ministros en su reunión del 17 de julio de 1998.

Pero la realización de cualquier reforma supone, además conocer el entorno social, para lo cual la D.G.P. se valió de datos extraídos de encuestas del Instituto de Estudios de Policía en colaboración con el CIS, en los que como dato constante aparece desde hace varios años, que los temas que más preocupan a los españoles son el paro, el terrorismo la droga y la inseguridad ciudadana¹. Con lo cual tenemos ya acotado un campo importante acerca de cuáles deben ser las prioridades del trabajo policial.

Existen además una serie de asuntos que, desde el punto de vista policial, pudiéramos decir son aquellos que preocupan al Estado "per se", tales como el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, los delitos cibernéticos, el blanqueo de capitales, etc. Pero de la misma forma y por otro lado, existen otras preocupaciones de los ciudadanos, que vistas desde una macroperspectiva pueden resultar asuntos baladíes, como el "menudeo" de droga en el barrio, los tirones, las "sirlas", la sustracción de vehículos o en el interior de los mismos, etc. que son aquellos delitos (mal llamados pequeños delitos) que son los que más quiebran la calidad de vida y a cuya resolución aspiran con preeminencia la mayoría de los ciudadanos.

Queda en evidencia por tanto la necesidad de dirigir la estrategia policial con dos riendas, los primeros hechos investigados por las Brigadas y Comisarias Generales, y los segundos por las Comisarias Locales y de Distrito, es decir por aquellas unidades más cercanas al ciudadano y más imbricadas con la comunidad. O dicho con otras palabras, hacer realidad y poner en práctica los repetidos ejes de especialidad y proximidad.

Ya no hay pues una diferenciación entre policía de investigación y policía uniformada sino en los objetivos a los que se tiende. La Policía de Proximidad, no es una metodología operativa, sino una "filosofía" policial que abarca también, con el Programa de Policía 2000, al ámbito de la investigación.

(1) Desde que se inició el programa de POLICIA 2000, los datos han variado sensiblemente en lo que respecta a la inseguridad ciudadana: en 1995 esta cuestión preocupaba a un 30% mientras que en febrero de 1999, tan sólo a un 17,3%.

Es decir, lo que se pretende —y se está logrando— es que la Policía de Proximidad que previene el delito, que lo detecta y conoce los pormenores de la comunidad en la que presta servicio, sea capaz también de investigar esos "pequeños delitos" que atenazan la calidad de vida de los barrios. Para ello se ha transformado la estructura interna de las Comisarias apareciendo los MIP (Módulo Integral de Proximidad) que son el verdadero "equipo" sobre el que bascula toda la operatividad de un sector concreto. En estos MIP trabajan "codo con codo" tanto los PPP (Policías Preventivos de Proximidad), uniformados y patrullando con scooter, y los PIP (Policías de Investigación de Proximidad). Asimismo, también forman parte del equipo los PTP (Policías Técnicos de Proximidad). Con esta remodelación operativa lo que se pretende es invertir la pirámide de tal manera que sean las Comisarias Locales y de Distrito las que cuenten con mayor número de efectivos para luchar contra la criminalidad.

De esta forma no sólo se previene mejor la comisión de actos delictivos, sino que también se investigan más aquellos delitos que más afectan a la mayoría de los ciudadanos, con lo que progresivamente las tasas de criminalidad van bajando (en sólo 6 meses las tasas totales de criminalidad han bajado un 6% y respecto a los 6 delitos que se ha elegido como objetivos prioritarios, representa un descenso del 9,11%), con lo que consecuentemente aumenta la seguridad objetiva, también la sensación subjetiva y la calidad de vida de los ciudadanos.

Pero un programa complejo como el de Policía 2000, requiere un seguimiento constante y una evaluación continuada, por lo que cada miércoles a las 8.30 de la mañana se realiza en cada Jefatura las denominadas "reuniones CONTROL" cuyo objetivo es examinar detalladamente, con la ayuda de los programas informáticos SIG (Sistema de Información Geográfico) y SIDENPOL (Sistema de Denuncias Policiales), la evolución delincriminal de cada Comisaría.

Evidentemente para luchar con eficacia contra la delincuencia hace falta utilizar una técnica de Dirección por Objetivos, para lo cual lo primero es tener claros esos objetivos. Pensamos que para ser efectivos hay que tener pocos objetivos (3 ó 4 al máximo), que exista la máxima segregación posible (es decir individualización de tareas), que resulten fácilmente medibles, alcanzables, interactivos y objetivables (esto es no discrecionales).

Pero lo que resulta totalmente novedoso en el campo policial es que este Programa de POLICIA 2000 incluye una remuneración variable en función de los objetivos alcanzados por cada policía. Para ello, con ayuda de consultores externos y el apoyo de una prestigiosa escuela de negocios, se han creado unos indicadores para cada unidad operativa, en los que se conjuga tanto el trabajo individual como en equipo, tratando de involucrar a cada policía con el resto de componentes de su MIP y de su Comisaría.

Además de hacer una revisión general de todo el sistema, creemos que también hay que incidir en la apreciación del desempeño que van a realizar los agentes policiales, por lo que hemos procurado que su actuación se traduzca en resultados, por ejemplo a la hora de la promoción interna, así como en la forma de felicitar y conceder las condecoraciones o al primar el trabajo individualizado de los Policías.

PRIMEROS RESULTADOS DE "POLICIA 2000"

Poner en práctica un programa complejo como el de POLICIA 2000 no es tarea fácil, por ello existió la posibilidad de implantarlo en principio de forma muy experimental en alguna plantilla delimitada para que sirviera de punto referencial. Sin embargo esta medi-

da "de laboratorio" no suponía avance alguna que sirviera de revulsivo para el global del Cuerpo Nacional de Policía; por ello se prefirió iniciar el proyecto en seis provincias, precisamente aquellas que englobaban a más de la mitad del volumen global de los delitos cometidos en España, es decir: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Alicante.

Como datos más significativos de la evaluación de los primeros seis meses encontramos por ejemplo:

En cuanto a descentralización, hoy ya se ha modificado la estructura de tal forma que el 57,75% de los efectivos prestan servicio en Comisarias de Distrito o Locales, quedando el 42,25% en lo que denominamos modelo supraterritorial, es decir, Brigadas, Comisarias Generales, etc.

En cuanto a la reducción de la criminalidad, se ha recortado un 6% del total de infracciones y un 9,11% de aquellos delitos que más preocupan a los ciudadanos.

Respecto a la consecución de los objetivos personales, podemos afirmar que la media de porcentaje de logro de objetivos ha sido de más del 70% y la de apreciación del desempeño, algo mayor al 75%.

Se han formado un total de 25.561 agentes específicamente para asumir la filosofía, los principios y los métodos del programa POLICIA 2000.

En cuanto a métodos de gestión podemos decir que al optar por un modelo de adquisición de vehículos mediante "renting" hemos logrado un ahorro medio de 750.000 pesetas/año por vehículo. Respecto al ahorro telefónico asciende a un 15,19%.

Dentro del modelo de servicio a la sociedad por el que optamos, hemos creído que un paso importante era el de facilitar la interposición de denuncias a los ciudadanos, por lo que iniciamos un programa de Denuncias Telefónicas, por el que se han tramitado casi 25.000 denuncias facilitándole al ciudadano esta gestión con el consiguiente ahorro de tiempo que ha pasado de ser de algo más de media hora a menos de cinco minutos.

En definitiva, como se ve, lo que se pretende con este ambicioso plan estratégico es dar un giro a aquellas cosas susceptibles de mejora en el Cuerpo Nacional de Policía, que sea el revulsivo necesario, para hacer que el servicio público de seguridad en el Tercer Milenio, sea aquél que quisiéramos dejar como legado a las generaciones venideras.

LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

Ismael Moreno

Magistrado de la Audiencia Nacional

Cuando nos referimos a la "Justicia de proximidad" surge una primera cuestión encaminada a determinar qué hemos de entender por tal.

Son múltiples y variados los ámbitos desde los que se puede considerar esa "Justicia de proximidad", pero existe en todo caso un denominador común que, en definitiva, nos conduce a una consideración global acerca de:

- a) ¿Qué podemos entender por "Justicia de proximidad"?
- b) Si, efectivamente, ésta existe como tal para el ciudadano?
- c) Si el ciudadano no percibe dicha proximidad, ¿qué factores o causas inciden en ello?
- d) ¿Qué posibles soluciones podemos adoptar frente a esa situación?

Podríamos comenzar diciendo que básicamente el ciudadano considerará próxima la Justicia cuando ante una determinada situación o conflicto que le afecte y que le haga necesario acudir a los Tribunales, exista:

- 1. Una proximidad geográfica, de modo que se reduzca al mínimo el tiempo, distancia e inconvenientes para acceder a las instituciones judiciales;
- 2. Una proximidad temporal, esto es, que se produzca una respuesta rápida de la Justicia ante su petición;
- 3. Una solución idónea para el caso concreto, de modo que el Derecho y la técnica jurisprudencial constituyan instrumentos al servicio de la Justicia material de cada caso, pues sólo el caso concreto permite descubrir cuál es la solución justa, que deberá ser adoptada por el Juez.

El tiempo se convierte en parámetro o magnitud que mide la calidad misma de la Justicia, hasta el punto que una resolución judicial manifiestamente desfasada en el tiempo gozará de la atribución formal de "lo justo", pero no podrá decirse que ha resuelto un litigio desde las coordenadas que impone la Justicia como valor material. Podemos afirmar que, en cierto modo, más allá de ciertos límites temporales la Justicia se degrada, se hace inalcanzable, provoca la desnaturalización del proceso en si mismo y, lo que parece más grave, desconecta a la Administración de Justicia de su fuente legitimadora: la voluntad popular¹.

Por otra parte, podemos señalar, con el profesor Hernández Gil, que, a pesar de todo, la Justicia no es eficaz, simplemente, porque, a cualquier precio, logre ser puntual y ágil. Un Juzgado sin autos ni diligencias pendientes puede no ser, sin embargo, el modelo ideal. El significado cuantitativo de la eficacia no es el exclusivamente definitorio de la misma. Hay que obtenerla por derivación del valor superior de lo justo en relación con los otros valores superiores encarnados por la libertad y la igualdad. Sólo la Justicia que instrumen-

(1) ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, José María, y GONZALEZ RIVAS, Juan José. "Consideraciones sobre la eficacia judicial: el tiempo de las actuaciones judiciales". Actualidad Administrativa, nº 6, 1990, págs. 59 y ss.

talmente sea digna mediadora para la realización de los fines ético-sociales del ordenamiento jurídico, puede considerarse como eficaz².

La lentitud de los procesos penales y el retraso de las sentencias constituye sin duda uno de los elementos favorecedores de la inseguridad a nivel de calle. La sentencia rápida no sólo es más justa, sino que responde mejor a las exigencias de las prevenciones general y especial. De un lado, el castigo inmediato —o no excesivamente remoto— refuerza la ejemplaridad de la sanción. De otro, la condena tardía se ajustará mal a la personalidad del reo y a sus circunstancias años después de cometido el delito.

La lenta Administración de Justicia produce un cansancio generalizado, un desánimo, una falta de confianza en su efectividad, un despego del ciudadano, una cierta sensación de indefensión, un vacío.

La lentitud judicial, los retrasos, las suspensiones y la tardanza en pronunciar sentencia no puede sino desalentar a las fuerzas de policía. Desbordados por una delincuencia omnipotente, obligados a seleccionar los casos merecedores de mayor atención, y desencantados en su relación con los Tribunales, resulta difícil que puedan trabajar eficazmente. A veces se llega al extremo de que son los propios policías —e incluso los funcionarios de la Administración de Justicia— los que disuaden a los perjudicados para que no presenten una denuncia que, previsiblemente, sólo les ocasionará molestias³.

A estos aspectos básicos o esenciales podrían añadirse otros, tales como la importancia de que la Justicia sea transparente, amén de imparcial, confianza, mayor facilidad para que pueda existir una comunicación directa, etc.

Ciertamente, partiendo de tales premisas, hay que señalar que en nuestro país, al igual que ocurre en otros muchos, esa "Justicia de proximidad" no es percibida por el ciudadano, conforme lo denotan las opiniones obtenidas de encuestas llevadas a cabo, pues basta señalar al respecto cuanto se recoge en el LIBRO BLANCO DE LA JUSTICIA⁴, en el que se señala que *"de los datos del presente Barómetro de opinión cabe concluir que a lo largo de estos últimos años la imagen de la Administración de Justicia ha experimentado en nuestra sociedad un fuerte deterioro"*.

Los datos de la encuesta parecen así reflejar no tanto una descalificación indiscriminada y de raíz de nuestra Justicia como una petición punzante y enérgica de reformas profundas en su organización y funcionamiento que le permitan cumplir adecuadamente con la función que indisputadamente se le reconoce.

EL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA

La creencia en el mal funcionamiento de nuestra Justicia se ha ido extendiendo gradualmente, a lo largo de los últimos años, hasta llegar a hacerse hoy mayoritaria en términos absolutos. Así, en la actualidad son tres veces más numerosos los españoles que consideran que la Administración de Justicia funciona mal que quienes piensan que funciona bien.

(2) ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, José María, y GONZALEZ RIVAS, Juan José. "Consideraciones sobre la eficacia judicial: el tiempo de las actuaciones judiciales". Actualidad Administrativa, nº 6, 1990, págs. 59 y ss.

(3) AVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, José María, y GONZALEZ RIVAS, Juan José. Obra citada.

(4) MANZANARES SAMANIEGO, José Luis. "¿Puede intervenir la Administración de Justicia como factor reductor de la inseguridad?" Actualidad Penal, 1989-1, págs. 1243 y ss.

La comparación inter-institucional e inter-temporal (es decir, con otros órganos institucionales y en fechas distintas) de la evaluación del funcionamiento de la Justicia arroja un balance igualmente negativo y alarmante.

Pero más llamativo aún —y más desazonante— resulta el retroceso experimentado por nuestra Justicia en cuanto a grado de confianza (es decir, de sensación de poderse confiar a ella) que logra inspirar a la ciudadanía. Sin duda, nuestra sociedad se caracteriza, según ha demostrado abundantemente la investigación empírica reciente, por un grado de confianza institucional que tiende a ser generalmente moderado, y contra ese trasfondo han de valorarse los datos disponibles.

En la actualidad la Justicia aparece en antepenúltimo lugar y teniendo únicamente por detrás, como instituciones que despiertan en la sociedad aun menos confianza que ella, a los partidos y a los políticos. Se trata, sin duda, de una auténtica caída en picado, tanto más inquietante cuanto que la capacidad de inspirar confianza parece especialmente necesaria para el adecuado funcionamiento y arraigo social de una función como la jurisdiccional.

PLIEGO DE CARGOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

281

- a) En primer lugar el reproche más generalizado guarda relación con el lenguaje de la Justicia, "excesiva e innecesariamente oscuro, incomprensible para el ciudadano". Lo que este dato parece sugerir es que la ciudadanía desearía que la Justicia, en cuanto que instancia central y emblemática del sistema jurídico, se esforzase en resultar razonablemente inteligible para todos, y no sólo para expertos.
- b) En segundo lugar se achaca a la Justicia una lentitud tal que, en opinión de un 81%, hace que siempre que se pueda resulte más conveniente evitar acudir a ella; estimando un 86% que la morosidad de la Justicia perjudica sobre todo a los más débiles e indefensos. Estamos pues, desde la óptica del ciudadano medio ante una deficiencia funcional en modo alguno "neutral" o "inocente": los perjuicios que causa y las ventajas que permite no se reparten de forma aleatoria sino que presentan un sesgo tan claro y definido como difícil de aceptar.
- c) Para un 76% de los españoles la Justicia es además tan cara "que a menudo interesa más no recurrir a los tribunales".
- d) Para tres de cada cuatro españoles, nuestra Administración de Justicia resulta sencillamente anticuada y necesitada por tanto de una reforma urgente y a fondo. Sin duda, desde la promulgación en 1978 de la vigente Constitución, son muchos los recursos económicos invertidos en la Justicia y los cambios efectuados en su organización y funcionamiento. Sin embargo, para la ciudadanía la labor de mejora y reforma de la Administración de Justicia está aun básicamente por hacer. Esa reforma urgente y a fondo de la Justicia que se reclama implica en todo caso un cambio del esquema organizativo jurisdiccional actual.

El 71% de los entrevistados consideran que las leyes procesales deben ser objeto de una reforma total. Lo cierto es que la idea de la obsolescencia de la normativa procesal vigente resulta estar llamativa y homogéneamente extendida por todos los niveles y sectores de nuestra sociedad. Se ha convertido, sencillamente, en un lugar común, en algo tenido generalizadamente por obvio y auto-evidente.

Por otro lado, la sociedad española parece reclamar una nueva configuración, más flexible y menos rígida, del papel del juez. El 67% de los entrevistados estima que en caso

de conflicto entre dos o más partes debería estar permitido que los jueces tratasen de conciliarlas, ayudándolas a llegar a un acuerdo y no limitarse exclusivamente a decir quién tiene la razón.

Asimismo, el 74% piensa que sería mejor que los jueces pudiesen tratar los asuntos que les son planteados sin limitaciones ni trabas de forma que pudiesen llegar al fondo de las cosas, sin quedar limitados por los aspectos y cuestiones que les plantean las partes. Esta masiva predisposición hacia una configuración más flexible y activa del juez guarda sin duda relación con el asimismo anhelo de que más que limitarse a aplicar correctamente las leyes los jueces busquen —también y sobre todo— hacer justicia.

La posibilidad de acceder a los tribunales de forma más directa que la actualmente vigente es expresada por el 78% de los entrevistados.

Finalmente, uno de cada dos españoles se muestra partidario de la retransmisión directa, por radio o televisión, de determinados juicios de especial impacto o interés, como forma de evitar manipulaciones o tergiversaciones informativas al respecto y como forma de propiciar ese mayor acercamiento y familiarización con el mundo de la Justicia.

- e) Por otro lado, sigue persistiendo masivamente la idea de que a la hora de aplicar las leyes penales no se da en España, hoy, el mismo trato a todos, sino que se hacen diferencias según de quien se trate.
- f) Ciertamente, no parece que el nivel de corrupción percibido sea especialmente llamativo o sobresaliente: la idea predominante parece ser que es similar o inferior al existente en el mundo de la economía y de la empresa, en la vida política o en la Administración Pública.
- g) Especialmente inquietante resulta la percepción mayoritaria de que la Administración de Justicia no es independiente, hoy, en sus decisiones de los intereses y presiones del Gobierno o de los grupos económicos; estimándose, de otra parte, que con demasiada frecuencia los jueces se dejan impresionar a la hora de tomar decisiones por lo que dicen los medios de comunicación.
- h) Casi dos de cada tres entrevistados creen que, en general, los tribunales yerran al hacer justicia.
- i) Además de ser hermética, lenta, cara, anticuada, de dar un trato desigual, de no ser suficientemente independiente y de no dar generalmente la razón a quien la tiene, nuestra justicia tiende a ser percibida también mayoritariamente como parcial.
- j) La idea de que los tribunales españoles suelen no ser coherentes, es decir, que no tienen a resolver de forma similar los casos que son iguales, es ligeramente predominante.
- k) Frente a esta avalancha de juicios negativos, adquieren especial significación tres conjuntos de datos que por sí solos resultan suficientes para permitir concluir que la situación de nuestra Justicia, en opinión de la ciudadanía, es grave pero no desesperada:
 - El 63% considera que por lo general los jueces están bien preparados y son competentes.
 - El 51% estima que por lo general los jueces actúan con honestidad y honradez.
 - El 62% considera que con todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades.

Este conjunto de datos parece sugerir que el núcleo último y más profundo de legitimidad social de la institución jurisdiccional (la credibilidad y honorabilidad de sus componentes, el sentido último de su existencia) no se ha visto aun afectado.

LO QUE NECESITA LA JUSTICIA

- a) Fundamentalmente, que los jueces estén más al tanto de por donde va la sociedad
- b) Más respeto por parte de todos para su labor
- c) Leyes menos anticuadas
- d) Mayor dedicación a su trabajo por parte de los jueces.
- e) Más colaboración y ayuda por parte de la sociedad. El 68% reconoce que la población no colabora suficientemente, por lo general, con la Justicia. La razón principal que se indica para dicha falta de cooperación es el temor a las molestias y pérdidas de tiempo que ello podría ocasionar y el temor a meterse en líos y no estar luego suficientemente protegidos.
- f) Jueces mejor preparados.
- g) Más personal auxiliar, jueces más jóvenes, mejores medios materiales y de oficina y mejores instalaciones.

Así, pues, todas estas circunstancias hacen que el ciudadano vea la Justicia como algo inaccesible, ineficaz, que no va a dar pronta respuesta a sus pretensiones, expectativas y necesidades, etc., en definitiva, como algo lejano.

Repetidamente se viene hablando de crisis de la Administración de Justicia, son varios los factores que parecen determinar esa situación⁵.

El más frecuentemente invocado, aplicable asimismo a los restantes órdenes jurisdiccionales, se centra en el fracaso de muchos sistemas procesales al no poder ofrecer una protección rápida, eficaz, accesible y barata. Esta situación puede provenir de muy diversas causas, entre ellas:

- a) El incremento de la criminalidad.
- b) La especial dificultad de tramitación que se origina en los llamados "procesos monstruo", generalmente por la complejidad de su instrucción.
- c) La incidencia de nuevas formas de criminalidad, tanto en la labor instructora, como en la enjuiciadora, a menudo dependiente en muy buena medida de muchos y a su vez complejos peritajes.
- d) La necesidad de una especialización en la Administración de Justicia.

A estos efectos, podemos señalar que la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* emanó de los debates del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985. El 29 de noviembre del mismo año, la Asamblea General aprobó el texto recomendado por el Congreso al mismo tiempo que aprobó la resolución 40/34.

La Declaración recomienda medidas que han de tomarse en los planos internacional y regional para mejorar el acceso a la justicia y el trato justo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia social a las víctimas de delitos, y esboza las principales medidas que han de tomarse para prevenir la victimización ligada a los abusos de poder y proporcionar remedios a las víctimas de esos abusos. De dicha Declaración podemos señalar los siguientes aspectos:

Acceso a la justicia y trato justo

- 4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.

(5) ARMENTA DEU, Teresa. "El proceso penal: nuevas tendencias, nuevos problemas". Poder Judicial 2º/3ª época, nº 41-42, 1996 (I), págs. 53 y ss.

5. Se establecerán y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos.
6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:
 - a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;
 - b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;
 - c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;
 - d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;
 - e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.
7. Se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de las controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación a favor de las víctimas.

Asistencia

14. Las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.
15. Se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos.
16. Se proporcionará al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida.
17. Al proporcionar servicios y asistencia a las víctimas, se prestará atención a las que tengan necesidades especiales por la índole de los daños sufridos o debido a factores como los mencionados en el párrafo 3 supra.

MEDIDAS ACELERADORAS ADOPTADAS EN EL PROCESO PENAL ESPAÑOL⁶

Las modificaciones legales más recientes pretenden la aceleración del procedimiento penal a través de diversas medidas tendentes a conseguir:

- a) Reducir al mínimo la fase instructora —incluso eliminándola— ante la falta de necesidad de proseguir con la investigación. Esta circunstancia se entiende concurrente en cuatro supuestos:
 1. Haberse reconocido los hechos objeto de la acusación (art. 789.5 LECr.)
 2. La flagrancia de estos últimos (arts. 790.1.II y III y 790.6.V y VI LECr.)

^[6] ARMENTA DEU, Teresa. Obra citada.

3. La escasa reprochabilidad de la conducta, que se tipifica como falta (art. 962 y concordantes)
 4. Resultar de la denuncia, querella o cualquier actuación procesal la imputación de un delito, comprobada la no falsedad manifiesta de los hechos (art. 24.1 LO 5/1995 de los Tribunales del Jurado).
- b) Ampliar notablemente los supuestos de conformidad existentes (arts. 791.3 y 793.3 LECr. y art. 5 LO 5/1995) a fin y efecto de reducir la fase cognoscitiva o de juicio oral.

Completan finalmente las medidas adoptadas con este objetivo otras aceleradoras del procedimiento, como:

- a) La reducción de la fase de instrucción preparatoria a las mínimas actuaciones, si se estiman suficientes las practicadas en el atestado (arts. 789.1.2.3 y 4 y 790.1 LECr. Y art. 24 LO 5/1995 de los Tribunales del Jurado).
- b) El establecimiento de un plazo común para el Ministerio Fiscal y las acusaciones, de una parte, y las defensas, de otra, a efectos de formular los escritos de acusación o solicitar el sobreseimiento los primeros, y presentar escritos de defensa, los segundos (arts. 790.1 y 791.1 LECr.).
- c) La sustitución del recurso de queja por el de apelación.
- d) La limitación de las consecuencias anulatorias de la vista (art. 793.4 LECr.).
- e) La supresión de gran número de trámites, como los señalados en los arts. 789.4 y los enumerados en el 785 de la LECr.
- f) La posibilidad de celebrar el juicio en ausencia del acusado en determinadas circunstancias (art. 793.1 LECr.).

POSIBLES SOLUCIONES

A) Mediación

A modo de posible solución, entre otras, aparecen los denominados ADR o métodos de decisión de conflictos para cuya resolución no se acude a las tradicionales fórmulas jurisdiccionales y que suelen comprender la conciliación, la mediación y el arbitraje⁷.

La mediación, en el ámbito de la justicia penal, es considerada como un instrumento, una herramienta de intervención alternativa a los aparatos de control social institucionalizados para el tratamiento de la criminalidad⁸.

Con la mediación se pretende que el Estado ceda su protagonismo a los particulares en la resolución del conflicto social que subyace en toda actividad delictiva. Este programa es conocido como proceso de conciliación⁹ o de compensación¹⁰ autor-victima (o victima ofensor).

[7] ARMENTA DEU, Teresa. Obra citada.

[8] SEBASTIAN CHENA, Valentin Javier. "Mediación y Justicia Penal". OTROSI. Colegio de Abogados de Madrid, Mayo 1999, nº 4, 3ª época, págs. 74 y ss, nº 5, 3ª época, págs. 76 y ss.

[9] Cfr. DÜNKEL, Frieder: "La conciliación delincuente-victima y la reparación de daños: Desarrollos recientes del Derecho Penal y de la práctica del Derecho Penal en el Derecho Comparado", en Victimología (dirigido por Beristain Ipiña), pág. 115. San Sebastián, S. Editorial de la Universidad del País Vasco, 1990.

[10] Cfr. TAMARIT SUMALLA, Josep M.: "La reparación a la victima en el Derecho Penal (Estudio y crítica de las nuevas tendencias político-criminales)", pág. 111. Fundación Jaume Callís en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Cataluña, 1994.

Son varios los argumentos que se invocan a favor de tal solución:

- Que la justicia ordinaria es formalista mientras que los ADR los elimina.
- Que los ADR son accesibles, en tanto que la justicia ordinaria no.
- Que el método negociador siempre es mejor que el de la contestación.
- Que la mediación o pacto entre las partes resulta más positivo que una sentencia.

Frente a tales ventajas hay que señalar algunos problemas:

- Escasa transparencia y publicidad que suele concurrir en ellos, lo que puede dar lugar a la ausencia de muchas de las garantías que en cualquier proceso judicial se estimarían como mínimas.
- La falta de imparcialidad del organismo al que se confía el procedimiento, quien muy frecuentemente es nombrado y representa los intereses de una de las partes.
- La forma de configuración de la solución del conflicto, apartándose de las reglas jurídicas y desembocando muchas veces en la aplicación simple y brutal de la lógica de las relaciones de fuerza económicas y sociales.
- Las graves limitaciones que en orden a la eficacia supone la carencia de poderes coercitivos en los sujetos que resuelven, lo que impide dictar medidas cautelares o iniciar procedimientos ejecutivos.

De entre todas las posibles variantes ha sido la reparación a la víctima la modalidad que mayor fortuna ha tenido, pasando en Alemania de ser un proyecto y objeto de constante reivindicación por parte de sus defensores a regularse legalmente a partir de enero de 1995 en supuestos de delitos que hubieran sido castigados con penas iguales o inferiores a un año. En España, y específicamente en Cataluña, la reparación está siendo utilizada en el marco de la Jurisdicción de Menores, al parecer de forma suficientemente satisfactoria, sobre todo en su modalidad de acuerdo a los efectos de evitar el correspondiente proceso y, por ende, la imposición de la pena.

En el Derecho de Menores tiene cierto reconocimiento, aun cuando sea de forma limitada, el principio de oportunidad. Así, la regla 1ª del art. 15.1 de la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores se interpreta como que el Ministerio Fiscal no tiene que incoar necesariamente expediente al menor aun teniendo conocimiento de la comisión de una infracción. La regla 6ª del citado artículo prevé dar por concluida la tramitación de las actuaciones *"atendiendo a la poca gravedad de los hechos, a las condiciones o circunstancias del menor... o que el menor haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima"*.

La reparación ofrece múltiples variedades (reparación como sustitución de la pena; como condición para la suspensión de la pena; o como requisito para atenuar la pena. La primera es sin duda la más novedosa desde el punto de vista dogmático material y simultáneamente la que incide en mayor medida en el sistema de enjuiciamiento criminal. Tal repercusión se manifiesta claramente en cuanto su aplicación se ve incentivada con los llamados "alicientes jurídico-procesales", consistentes fundamentalmente en:

- a) la oferta al autor de sobreseer las diligencias fiscales, cuando la reparación tiene lugar en esa fase procesal;
- b) la suspensión del ejercicio de la acción penal por un breve periodo temporal, si cabe esperar que la reparación se llevará a efecto, pudiéndose acudir durante este tiempo a un órgano extrajudicial de arbitraje que procure el efecto deseado. Esta modalidad (suspensión temporal) se contempla también una vez ejercitada la acción penal, si la reparación no se efectuó total o parcialmente, y antes de abrir el juicio oral, si así lo decide, en este caso el órgano judicial; y aun cabiendo la posibilidad de acceder con posterioridad al citado órgano arbitral;

c) un procedimiento judicial de reparación en el que, previo acuerdo de víctima, autor, M. F. y juez, la reparación sustituirá a la pena.

Acoger la reparación implica necesariamente aceptar la vigencia del principio de oportunidad, al igual que sucede con la conformidad del acusado.

Paralelamente incorporar mecanismos de conciliación, mediación o arbitraje, con independencia de que terminen o no con la imposición de una pena, suponen una quiebra del principio de necesidad. Además y según se ha venido denunciando, la flexibilidad característica de los acuerdos de reparación puede llegar a vulnerar garantías esenciales del Estado de Derecho, y entre ellas las derivadas de los principios de legalidad, igualdad o proporcionalidad.

En algunos países de nuestro entorno, aunque poniendo mayor énfasis en la reparación económica que en la conciliación víctima-ofensor, se ha venido realizando proyectos e incluso promulgando normas —sobre todo, en el marco del Derecho Penal de Menores— en las que se prevé la renuncia al proceso o a la acusación pública¹¹.

En el proceso criminal, las víctimas y los ofensores se mueven únicamente por la periferia. Son los abogados, los fiscales, los jueces, quienes asumen toda responsabilidad. El ofensor no tiene información alguna del daño infligido a la víctima, ni ésta de la situación particular, personal y social del autor.

En los proyectos de conciliación, las partes encuentran un marco neutral, alejado de los organismos gubernamentales, en busca de resultados individualizados que satisfagan las circunstancias del caso concreto.

De esta manera, promoviendo la participación de las partes en lugar de la confrontación, es posible llegar a una mejor comprensión de lo que ocurrió, de su porqué y del impacto del delito, mejorando la capacidad de resolver el conflicto entre los implicados.

Sirva de ejemplo, en el nivel más básico, el caso de unas relaciones vecinales deterioradas que acaban en una agresión; el daño puede ser escaso pero, en ocasiones, la judicialización del conflicto exacerba los ánimos en lugar de apaciguarlos y las agresiones continúan. Se trata de poner un freno, de reducir la tensión entre las partes buscando el origen del conflicto y un compromiso, una solución aceptada por las mismas.

Cuando se habla de necesidad de programas alternativos es, lógicamente, porque se considera que el actual sistema no da la respuesta óptima.

Los motivos de esa insatisfacción son numerosos. Entre los más evidentes se encuentran la congestión de las vías formales de resolución de conflictos; la falta de satisfacción de las víctimas y de la comunidad en general y el escaso éxito de los planteamientos de resocialización del autor del delito.

El proceso, por otro lado, no sólo no facilita la satisfacción de la víctima, sino que la introduce en un nuevo proceso de victimización (victimización secundaria); pues no se le permite olvidar durante un largo periodo de tiempo unos hechos que cuando menos le generaron una sensación de impotencia y un grave daño físico o psicológico y que tal vez se lo siga causando su mero recuerdo; se ve obligada irremediablemente a acudir al juicio y debe someterse a los interrogatorios que le solicitan mínimos detalles de hechos desagradables o que pueden ahondar públicamente en aspectos muy personales. Todo ello sin obtener en muchas ocasiones reparación alguna, siquiera sea moral¹².

⁽¹¹⁾ Cfr. DÜNKEL: en el trabajo citado recoge la situación legal y la aplicación práctica de la conciliación prejudicial delincuente-víctima en varios países de Europa continental: Austria, Grecia, Italia, Alemania, Portugal, etc. También analiza la conciliación en el marco de la decisión judicial y de la ejecución de la pena, págs. 118 y ss.

⁽¹²⁾ SEBASTIAN CHENA, Valentin Javier. Obra citada.

El planteamiento anterior nos lleva no a una completa sustitución del Derecho Penal por formas de regulación privada de los conflictos, sino a una integración de las nuevas técnicas de resolución privada dentro del sistema de consecuencias jurídicas del delito, introduciendo, cuando sea socialmente soportable, la renuncia a la reacción¹³. Obtenida una base jurídica, resultaría necesario que se instituya un procedimiento y unos incentivos que promuevan la conciliación y el compromiso entre la víctima y el autor.

Y también resultaría preciso un comportamiento activo del Estado a fin de facilitar las condiciones necesarias para el establecimiento de un procedimiento de conciliación¹⁴.

B) La incorporación del principio de oportunidad y la conformidad

El principio de oportunidad puede y debe mantener una conexión con la legalidad a través de los supuestos en los que se autoriza la aplicación de aquél, esto es, aquellos en que el Fiscal está legalmente autorizado para dejar de ejercitar la acción¹⁵.

Se ha considerado¹⁶ que *"la incorporación de principio de oportunidad se apoya en razones de interés social o utilidad pública, en contribuir a la consecución de la justicia material por encima de la formal; en procurar favorecer el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, y en reforzar el único instrumento que permite un trato diferenciado entre los hechos punibles que deben ser perseguidos y aquéllos otros en los que la pena carece de significación"*.

De entre otras muchas formas que el principio de oportunidad ofrece, que afectan directamente al proceso, se pueden señalar dos maneras concretas:

- a) no iniciándolo a instancias del fiscal, si concurren determinados requisitos
- b) poniéndole fin anticipadamente por efecto de la conformidad entre el acusado y los acusadores.

El principio de oportunidad surge ante la incapacidad de la Administración de Justicia a la hora de cumplir sus objetivos, y al igual que la pena debe entenderse como un mal necesario, utilizable, pues, cuando no quepa otra solución del problema (incrementar la dotación de personas y bienes materiales o despenalizar aquellas conductas en las que se aprecia un mínimo reproche social).

Si así sucede, las limitaciones al deber de persecución que su uso implica deben someterse en todo caso a requisitos de diversa índole:

- El respeto de los principios constitucionales y procesales y su configuración, de manera tal que queden salvaguardadas la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y la atribución de la función jurisdiccional a los órganos a quienes legalmente viene encomendada (art. 117 CE).
- La pretensión aceleradora no debe ser ni la única, ni quizá la finalidad absolutamente prioritaria.
- Desde el momento en que el principio de oportunidad supone la excepción a uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho —garantía frente al eventual abuso en el ejercicio de las facultades públicas— su implantación debe evitar el peligro de desequilibrarlos.

⁽¹³⁾ Cfr. TAMARIT SUMALLA. Obra citada., pág. 133

⁽¹⁴⁾ SEBASTIAN CHENA, Valentín Javier. Obra citada.

⁽¹⁵⁾ CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido. "El impacto de la victimología en el proceso penal: derechos de la víctima y principio de oportunidad". Homenaje a Enrique Ruíz Vadillo. Ed. Colex. Madrid, 1999, págs. 107 y ss.

⁽¹⁶⁾ ARMENTA DEU, Teresa. Obra citada.

- No conviene olvidar que si la aplicación del principio de legalidad garantiza, además la igualdad ante la ley, la vigencia de su opuesto, el de oportunidad, equivale a consagrar la desigualdad, de forma frecuentemente no justificada.
- Como las diversas legislaciones han ido demostrando, la aplicación del principio de oportunidad requiere, a modo de condición para su efectividad, que el sistema procesal penal atribuya el ejercicio de la acción penal a un órgano oficial en régimen de exclusiva. Esta circunstancia no concurre en el modelo consagrado en la LECr. La acción popular, contemplada en su art. 101 y en el 125 de la CE, supone un obstáculo insalvable si se pretende articular un uso discrecional del ejercicio de la acción oficial, que en el supuesto de ser negativo, puede verse arrumbado por el ejercicio legítimo de aquélla.
- Los intereses de la víctima, argumento frecuentemente utilizado a favor de implantar la oportunidad, se ven preteridos sin embargo, a excepción de que su previa satisfacción figure como condición para aplicarlo.

En cuanto a las conformidades pone seriamente en entredicho la libre voluntad de aquél que consensúa y del procedimiento a través del cual se llega al acuerdo, generalmente carente de regulación y garantías suficientes (al igual que acontece en muchos casos de ADR).

La renuncia no sólo al derecho de defensa —aspecto admitido por el TC— sino a otros derechos como el no declarar contra uno mismo, a la presunción de inocencia, a un proceso con todas las garantías (y especialmente, al juicio oral o a la fase de prueba) y a la tutela judicial efectiva, en alguno de sus específicos contenidos, como el derecho a los recursos.

En el supuesto concreto de su regulación legal en la LECr, amén de provocar una auténtica inversión de todos los valores que durante más de cien años han informado nuestro proceso (búsqueda de la verdad material; proceso público, oral y contradictorio), y que puede aceptarse o no, pero que no cabe negar; ésta ofrece un auténtico caos normativo que viene propiciando interminables y contradictorias interpretaciones de doctrina y jurisprudencia, conduciendo en su manifestación más palmaria a la práctica inaplicación de la modalidad de consenso que se pretendía de mayores efectos aceleradores, la contemplada en el art. 789.V.5 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Es de notar que en las reformas procesales de las últimas décadas el principio de oportunidad en su forma reglada, se viene introduciendo en los sistemas procesales de los países continentales, tradicionalmente afectos al principio de legalidad. Y uno de los criterios que se emplean como guía para el uso de tal principio es de la audiencia aquiescente de la víctima o la concurrencia de ciertas causas derivadas de la relación entre el delincuente y su víctima:

- a) parentesco próximo (recuérdese entre nosotros la excusa absolutoria de los hurtos entre parientes);
- b) reparación voluntaria del daño;
- c) restitución de la cosa;
- d) delito provocado por la víctima;
- e) acusación contraria a los intereses de la víctima¹⁷.

El principio de oportunidad reglada está afinado en los procesos penales de nuestro entorno. La situación en Europa es la siguiente:

Con mayor o menor amplitud o libertad (en algunos casos existen listas de delitos en que aquélla puede ser usada o directivas de los Fiscales Generales respecto a ese uso):

(17) CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido. Obra citada.

Sobre la oportunidad libre: Escocia, Dinamarca, Bélgica, Noruega, Holanda, Francia, Luxemburgo, Gran Bretaña, Islandia, Chipre, Polonia, Algunos Cantones Suizos.

Siguen la oportunidad reglada:

Alemania (con aprobación o conformidad del Juez, en unos casos y sin que sea precisa tal conformidad, en otros), artículo 153 a St PO.

Portugal: 1º Archivo por el fiscal en casos de dispensa o suspensión de pena, con consentimiento del Juez (art. 280). 2º Suspensión de la acusación bajo reglas de conducta (art. 281), de acuerdo con el acusado y el Juez.

Por último, en España, si no hemos de ser hipócritas, hemos de reconocer un alto uso de la oportunidad subrepticia, sobre todo en los delitos defraudatorios o por imprudencia, que son por regla archivados cuando se produce la reparación del perjuicio y la víctima renuncia a su indemnización. Sólo que la "oportunidad subrepticia", apoyada en argumentos pragmáticos, tiene el inconveniente de su aplicación arbitraria, dependiendo del talante del Juez y/o del Fiscal de turno¹⁸.

Un ejemplo de esta posible vía de solución, aun siendo lógicamente parcial, lo hallamos en las Normas de Actuación para la celebración de juicios rápidos y de conformidad, aplicables en Madrid-Capital desde el día 3 de mayo de 1999, las cuales se incluyen como Anexo, al final del presente estudio.

C) Conciliación víctima-delincuente

¿Qué es la conciliación víctima-delincuente y qué pretende?

Principales características:

Su origen está dentro del movimiento de atención y compensación a la víctima¹⁹. En general se buscan los casos de conciliación víctima-delincuente donde existan víctimas individuales.

No se pretende con su actuación principios reeducativos. Si se consigue, mejor, pero no es su finalidad.

A través de la conciliación se busca una mejora del clima social. No es pues la simple y mera compensación del daño.

La conciliación víctima-delincuente debe ubicarse dentro del Derecho penal, y regirse según sus principios generales, aunque se lleve a término fuera del proceso penal. La conciliación víctima-delincuente necesita por consiguiente del Derecho penal para decidir qué es delito, quién es delincuente, quién es víctima. Sin embargo, la solución al conflicto se lleva a término de forma extrajudicial, y aquí no imperan ya las reglas del Derecho penal, en cuanto a la proporcionalidad, el tipo de compensación, etc.²⁰

Una de las finalidades más importantes de la conciliación víctima-delincuente es encontrar una solución rápida y eficaz. La extraordinaria lentitud de la Justicia, es una de las causas que más ha favorecido el nacimiento de movimientos similares a la conciliación.

Es necesario matizar en qué consiste la figura del mediador: No es un nuevo juez, no es él quien impone las medidas. Es simplemente una persona que ayuda, que media en la

(18) CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido. Obra citada.

(19) Cfr. JESIONECK, U., 1992 y PELIKAN, Criste, 1989. Täter. Opfer-Ausgleich, en el nuevo Derecho Penal de menores austriaco.

(20) Cfr. HARTMANN, A.: Begleitforschung für die Modellprojekte von München und Landshut. Bonn, 1989.

situación, pero que no resuelve el conflicto, su función es poner en relación a la víctima y delincuente para que sean éstos quienes busquen la solución más adecuada.

El delincuente ha de reconocer en el momento de su detención —para poder proceder al acto de conciliación víctima-delincuente— su culpabilidad.

La confrontación es el aspecto más importante de la conciliación.

No se exige un arrepentimiento, no hablamos en términos morales.

El proceso se puede suspender por la Policía, la Fiscalía y el propio Órgano Judicial. En Europa, lo más común es que sea el Ministerio Público quien tenga la competencia, a partir de la aplicación del principio de oportunidad²¹.

En cuanto a quiénes pueden acogerse a la conciliación, varía de unos países a otros, teniendo en cuenta las características del autor, naturaleza del hecho, gravedad, etc.

D) Satisfacción de las expectativas de la víctima

La víctima suele esperar no sólo el castigo del infractor y compensación económica, sino ciertas actitudes de él, como arrepentimiento, etc., así como también espera un trato adecuado por parte del sistema penal, información comprensible, respuesta pronta y justa a su demanda y reparación del mal causado²².

291

E) Satisfacción de las necesidades de la víctima

Necesidades de la víctima²³:

- a) **Acogida:** La víctima, a menudo resulta dañada emocionalmente por el delito e incluso puede hallarse bajo el efecto conocido como stress postraumático. La primera necesidad que tiene, para recuperar su equilibrio emocional, es encontrar una persona que la escuche, la comprenda y le permita expresar sus sentimientos. Es, por tanto, una actitud del interlocutor.
- b) **Información:** La víctima no puede reaccionar por sí sola frente al delito, puesto que le está prohibido por la ley. Debe, entonces, confiar su respuesta a las instituciones de la justicia penal (policía, ministerio fiscal, tribunales). Le es precisa por ello, desde el momento mismo del delito, información sobre diferentes aspectos: cómo van a actuar las instituciones, particularmente el desarrollo del proceso; cómo le va a afectar, cuáles son sus posibilidades de actuación en el proceso, y en qué medida va a poder ver satisfechos sus intereses.
- c) **Intercesión:** La víctima a menudo necesita alguien que pueda trasladar una petición de utilidad para sus intereses, ante alguna institución: jueces y tribunales, ministerio fiscal, policía, sanidad u otras Administraciones Públicas.
- d) **Asistencia:** Es una necesidad que se presenta en algunos casos de modo particularmente acuciante, fundamentalmente en sus versiones médicas, psicológicas y social.

[21] GIMENEZ-SALINAS I COLOMNER, Esther. "La conciliación víctima-delincuente: Hacia un Derecho Penal reparador". La Victimología. Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial, XV, 1993, págs. 345 y ss.

[22] GARCIA-PABLOS MOLINA, A.: "El redescubrimiento de la víctima: victimización secundaria u programas de reparación del daño. La denominada victimización terciaria (El penado como víctima del sistema legal)". Ponencia publicada en Cuadernos de Derecho Judicial, volumen XV, La Victimología, editado por el CGPJ, Madrid 1993, págs 310 y 311.

[23] JORGE MESAS, Luis Francisco de: "La eficacia del sistema penal". Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, XXIX, 1994, págs. 65 y ss.

- e) **Compensación económica:** La víctima mantiene la expectativa de ser indemnizada, pero en algunos casos, la compensación económica es una necesidad perentoria.
- f) **Protección:** En ocasiones es necesaria la protección policial, anonimato, reserva sobre la identidad y datos personales, o el alojamiento urgente como medida de protección frente al agresor.

La perfecta eficacia del sistema de la justicia penal consiste, no sólo en la reducción de la criminalidad o reinserción del delincuente, sino también en la mayor calidad respecto a la víctima, con satisfacción de sus expectativas y atención a sus necesidades.

La mediación-conciliación puede ser un cauce muy adecuado para satisfacer el interés de la víctima, reconciliarla con el victimario, pacificando el conflicto y resocialización a este último, en delitos menores. Debe potenciarse con la introducción del principio de oportunidad, estableciéndose mecanismo de truncamiento procesal²⁴.

REFERENCIA A OTROS FACTORES NEGATIVOS EN LA RELACIÓN CIUDADANO-ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

¿Qué asuntos distorsionan el normal funcionamiento de la Administración de Justicia Penal?²⁵:

A) ¿Cuáles son esos problemas?

- a) Problemas de relación:
 - Desavenencias conyugales,
 - Problemas entre vecinos.
- b) Problemas relacionados con la enfermedad mental y/o trastornos de conducta.
- c) Drogodependencias.
- d) Problemas económicos.
- e) Victimización producida por la lentitud de la Administración.

B) Relaciones Víctima-Policía

1. Largo tiempo de espera.
2. La ausencia de empatía en los funcionarios de las Oficinas de Recogida de Denuncias.
3. La falta de información.

C) Relaciones Víctima-Juzgados

1. Falta información.
2. Lenguaje incomprensible.

D) Relaciones Víctima-Fiscal

E) Relaciones Víctima-Abogados

F) Relaciones Víctima-Programas de Acompañamiento

Se hace necesaria la mediación porque el actual proceso sólo ve si se ha cometido el delito, quién es el culpable, no dando la oportunidad a las partes de aportar soluciones que satisfagan sus intereses y necesidades²⁶.

En un alto porcentaje de los supuestos, el primer punto de encuentro del ciudadano, víctima de un delito, con la Justicia, en sentido amplio, será su presencia en las dependencias policiales para formular la correspondiente denuncia.

[24] JORGE MESAS, Luis Francisco de. Obra citada.

[25] GONZALEZ VIDOSA, Fely y MORCILLO MORENO, Pilar. "La víctima y el proceso penal". La Criminología aplicada. Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, XV, 1997, págs. 237 y ss.

[26] GONZALEZ VIDOSA, Fely y MORCILLO MORENO, Pilar. Obra citada.

Precisamente en este momento el ciudadano se va a formar una primera impresión sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia y cuyo resultado estará en función de diversos factores, tales como:

1. **Tiempo de espera.** Sin duda, el hecho de que la víctima de un delito se vea obligada a esperar, en ocasiones durante horas, con el fin de ser atendido en la Oficina de Recogida de Denuncias, va a suponer para la misma una situación de "ansiedad", "disgusto", etc., que sin duda puede, de antemano, y aun de forma involuntaria, predisponer a aquélla para que en su conjunto se forme una idea negativa del funcionamiento de la Administración de Justicia.
2. **Trato de los funcionarios.** El trato personal, comprensión, asistencia, ayuda, etc. Que los funcionarios policiales dispensen a la víctima en esos primeros momentos incidirá de igual modo respecto de esa primera visión o "idea" que se forme el ciudadano acerca de la Justicia.
3. **Información.** Otro tanto podría decirse respecto de la información que se facilite a la víctima en esos momentos, en los que, en muchos casos, se halla "desorientada", sin saber qué tiene que hacer, dónde ha de dirigirse, qué trámites va a seguir la denuncia que formula, qué derechos y obligaciones le corresponden y, en su caso, a qué organismos, centros o instituciones puede acudir, etc.

Por tanto, en esa primera relación Víctima-Policía será necesario que se arbitren los mecanismos pertinentes para que aquélla sea atendida a la mayor celeridad, reciba el trato, asistencia y ayuda necesaria en esos primeros momentos, sin perjuicio de lo que posteriormente sea preciso llevar a cabo, y se le facilite cuanta información pueda resultar de su interés para el caso de que se trate.

En segundo lugar, tras el trámite anterior, el ciudadano va a mantener relación con el Órgano Jurisdiccional, al que se verá obligado a acudir, bien por propia iniciativa o tras ser citado al efecto. Pues bien, cuanto se ha señalado anteriormente respecto a la relación Víctima-Policía puede y debe aplicarse en lo referente a la relación Víctima-Juzgado, si bien en este caso habrá que añadir un nuevo elemento, la necesidad de que el lenguaje utilizado en el Órgano Jurisdiccional no resulte tan incomprensible para la víctima—al igual, en su caso, que para el presunto responsable del hecho—, pues sin duda la utilización de términos estrictamente jurídicos y técnicos difícilmente serán comprensibles para personas profanas en la materia, por lo que sin perjuicio del uso de aquéllos, nada impide su adecuada "interpretación", exposición o explicación en un lenguaje más usual y comprensible para el ciudadano medio.

La Justicia, como servicio a la ciudadanía, no puede pretender, bajo la excusa de necesidad de tecnicismos, que su lenguaje sea críptico para el no iniciado.

En los actos escritos de comunicación con el ciudadano (cédulas de citación o emplazamiento para juicio, citación para confesión, citación para testifical, etc.) debe primar el derecho del ciudadano a entender la naturaleza del acto y su contenido. Resulta obsoleto citar a una persona *para confesar*, porque no lo entiende. Mejor es citarlo *para declarar en el juicio* y mejor si se le aclara que lo hará a preguntas formuladas por la defensa de la parte contraria. En nada pierde solemnidad la Justicia porque no se utilice el término *confesión*. Esto no es óbice para que la providencia en la que se acuerda la confesión, que sólo importa a los profesionales intervinientes, se utilice ese término.

Las abreviaturas y siglas, no tan frecuentes en la resoluciones judiciales como en otros campos científicos, también deben ser objeto de especial atención, pues a veces resultan evidentes para el jurista pero no para los implicados.

Especial cuidado debe tenerse en los procedimientos en que el justiciable no deba acudir con abogado y procurador. La utilización de términos técnicos puede causarle, y de

hecho le causa, indefensión. Un buen ejemplo son los juicios verbales civiles o los juicios de faltas. Los actos de comunicación deben ser claros, sin tecnicismos e, incluso, reiterativos y llenos de explicaciones. La experiencia demuestra que decirle al denunciante o al denunciado que puede aportar las pruebas *de que intente valerse*, como mucho hará que traiga documentos, pero difícilmente entenderá que también están incluidos los testigos, ya que prueba acostumbra a identificarse con los documentos en el lenguaje cotidiano. No está demás que se diga que puede traer al juicio los documentos, testigos, etc. que considere necesarios para su propia defensa. Por supuesto también habrá que aclararle que tiene derecho a interrogar a los otros implicados en el caso —mejor que a *las otras partes*—²⁷.

En tercer lugar, podemos decir que la relación Víctima-Fiscal, en la realidad, es prácticamente inexistente, lo que también sin duda incide negativamente en la imagen que se forma el ciudadano de la Administración de Justicia, pues no hemos de olvidar que para éste, si no se ha personado en el proceso ejercitando la acción particular, será el Ministerio Fiscal quien represente sus intereses y pretensiones; incidencia negativa que también puede producirse, aunque quizá en menor medida, por la falta de relación entre Víctima-Abogados.

Esencial puede resultar para que el ciudadano perciba "próxima" la Justicia el hecho de que existan y se apliquen Programas de Acompañamiento para quien haya resultado ser víctima de un delito. A este respecto ha de señalarse que en nuestro país se han venido creando Oficinas de Ayuda a las Víctimas del Delito²⁸ por iniciativa de diversas Comunidades Autónomas, con carácter local; oficinas que, en definitiva tratan de cubrir diversos aspectos —social, médico, psicológico, jurídico— que conforman una asistencia integral a las víctimas²⁹.

En este ámbito, se han producido avances legislativos y convenios de colaboración, entre los que podemos citar, a título meramente indicativo los siguientes:

Ley 38/1998 de 27-11-1998

Modifica la composición de la Comisión Nacional de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual

Real Decreto 1734/1998 de 31-07-1998

Modifica Rgto. de ayudas y resarcimientos a las víctimas del terrorismo

Resolución de 01-08-1997

Delega competencias en materia de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual

Real Decreto 1211/1997 de 18-07-1997

Rgto. de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo

Real Decreto 738/1997 de 23-05-1997

Rgto. Ayudas a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual

Reglamento 455/1997 de 10-03-1997

Delega competencias en materia de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual

(27) BAYO DELGADO, Joaquín. "La formación básica del ciudadano y el mundo del Derecho. Crítica lingüística del lenguaje judicial". Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1997, XVI, págs. 9 y ss.

(28) Vid. ROMERO COLOMA, A.M.: "La víctima frente al sistema jurídico-penal: Análisis y valoración". Serlipost, Barcelona, 1994, págs. 123 y ss.

(29) VILLAMERIEL PRESENCIO, Luis P.: "Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual: La Ley 35/1995, de 11 de Diciembre". Boletín de Información del Ministerio de Justicia. N° 1769, págs.5 y ss.

Decisión 226/1997 de 21-02-1997

Rgto. de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo

Ley 35/1995 de 11-12-1995

Ayudas y Asistencia a Víctimas Delitos Violentos y contra Libertad Sexual

Real Decreto 673/1992 de 19-06-1992

Resarcimientos por daños a Víctimas bandas armadas y elementos terroristas

Ley Orgánica 19/1994 de 23-12-1994

Protección a Testigos y Peritos en causas criminales

Ley 18/1998 de 25-06-1998

Prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias

Resolución de 04-03-1998

Conv. de colaboración entre el Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y la C.A. Extremadura para realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos

Resolución de 12-02-1998

Conv. de Colaboración entre Mº Trabajo y Asuntos Sociales y la C.A.Región de Murcia, programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en que se producen malos tratos

Resolución de 12-02-1998

Conv. de Colaboración entre el Mº Trabajo y Asuntos Sociales y el Instituto Madrileño del Menor y la Familia de la C. A. Madrid, para la realización de programas de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en que se producen malos tratos

Resolución de 12-02-1998

Conv. de Colaboración entre Mº Trabajo y Asuntos Sociales y C.A. Valenciana, para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en que se producen malos tratos

Resolución de 10-02-1998

Conv. de colaboración entre el Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y Cataluña para realización de programas de prevención y tratamiento de familias en que se producen malos tratos

Resolución de 10-02-1998

Conv. Colaboración entre Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y Castilla-La Mancha para realizar programas con familias en cuyo seno se producen malos tratos

Resolución de 10-02-1998

Conv. Colaboración entre Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y Castilla y León para realizar programas con familias en cuyo seno se producen malos tratos

Resolución de 10-02-1998

Conv. de colaboración entre el Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y la C. A. Cantabria, sobre prevención y tratamiento de familias donde se producen malos tratos

Resolución de 10-02-1998

Conv. de colaboración entre el Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y la C. A. Galicia, sobre prevención y tratamiento de familias donde se producen malos tratos

Resolución de 09-02-1998

Conv. de colaboración entre el Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y Andalucía para realización de programas de prevención y tratamiento de familias en que se producen malos tratos

Resolución de 09-02-1998

Conv. Colaboración entre Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y Aragón, para realizar programas con familias en cuyo seno se producen malos tratos

Resolución de 09-02-1998

Conv. Colaboración entre Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y las Islas Baleares para realizar programas con familias en cuyo seno se producen malos tratos

Resolución de 09-02-1998

Conv. Colaboración entre Mº de Trabajo y Asuntos Sociales y el Principado de Asturias para realizar programas con familias en cuyo seno se producen malos tratos

Ley 1/1998 de 20-04-1998

Derechos y Atención al Menor.

Ley 4/1998 de 18-03-1998 (98/07798)

Del Menor

Ley 8/1995 de 27-07-1995

Atención y Protección Niños y Adolescentes y Modificación L 37/1991, Medidas Protección Menores Desamparados y Adopción (L 8/1995)

Ley 6/1995 de 28-03-1995

Garantías Derechos Infancia y Adolescencia en CA Madrid

Ley 7/1994 de 05-12-1994

Infancia

Orden de 23-09-1997

Tramitación de solicitudes de asistencia jurídica gratuita en la jurisdicción penal.

Ley 6/1997 de 22-10-1997

Drogas, prevención, asistencia e integración social

En concreto, respecto a la asistencia a las víctimas, y las investigaciones correspondientes, merecen algún comentario los tres programas siguientes:

A. Programas de acogimiento urgente o inmediato.

B. Programas de asistencia dentro del sistema de Derecho Penal, y

C. Programas de indemnización económica.

En cuanto a los centros de asistencia inmediata, muchas investigaciones muestran la necesidad de estos centros, pues la Policía que suele ser la que primero entra en relación con la víctima, generalmente no está suficientemente formada para cumplir su misión asistencial. La tarea consiste, básicamente, en escuchar a la víctima, ayudarle a formular la denuncia, buscarle alojamiento, asistencia médica y, sobre todo, asistencia psicológica.

El segundo grupo de centros de asistencia dentro del sistema de Derecho Penal, abundan más en EEUU y Canadá; también existen en Inglaterra y algo menos en Alemania y los otros países europeos. Procuran prestar asistencia continua a las víctimas, tanto a nivel emotivo como a nivel práctico; antes, durante y después del proceso. Antes, facilitándole las gestiones de la denuncia; durante, evitándole la segunda victimación; y, después, con los programas de compensación y los posibles intentos restaurativos y reconciliadores, etc.³⁰

Respecto a los programas de compensación económica, surgieron en Nueva Zelanda en el año 1963 y en Inglaterra al año siguiente³¹.

⁽³⁰⁾ BERISTAIN IPÍÑA, Antonio. "¿La Sociedad/Judicatura atiende a sus Víctimas/Testigos?". Cuadernos de Derecho Judicial. CGPJ, 1993, XV, págs. 161 y ss.

⁽³¹⁾ Cfr. BERISTAIN, A. "Proyecto de declaración sobre justicia y asistencia a las víctimas", Estudios de Derecho Penal en homenaje al Profesor Luis Jiménez de Asúa, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 11, Monográfico, junio 1986, págs. 117, 120.

Así pues, la existencia de los referidos Programas de Acompañamiento pueden jugar un papel fundamental para lograr una aproximación entre la Justicia y el ciudadano, toda vez que cuando éste ha resultado ser víctima de un delito y desde los primeros momentos se "sienta" protegido, ayudado, asistido, informado, etc. y tal "amparo" o asistencia en todos los órdenes sea mantenido o, incluso si fuera necesario, incrementado antes, durante y después del proceso penal; podrá considerar que la Justicia se halla a su servicio, es eficaz y próxima.

EFICACIA DEL SISTEMA PENAL ESPAÑOL

La eficacia del sistema penal en España puede mejorarse³²:

1. Mejorando la calidad respecto a la víctimas, lo que redundará en la mejora general de los indicadores del mismo.
2. Introduciendo modificaciones en las leyes procesales que doten de agilidad al proceso, amplíen la influencia del principio de oportunidad y potencien la mediación.
3. Descriminalizando conductas que no tengan la suficiente relevancia social y mejorando la protección de algunos bienes jurídicos.
4. Propiciando la puesta en funcionamiento de servicios de asistencia a las víctimas del delito.

297

CONSIDERACIONES FINALES

La Administración de Justicia constituye tan sólo una parte de la actividad estatal relativa al establecimiento y conservación de un orden social e individualmente justo. Los Jueces interpretan y aplican la normativa vigente, pero la legislación es obra del Poder Legislativo, y al Poder Ejecutivo corresponde facilitar al Juez los medios auxiliares y materiales precisos para su buen funcionamiento³³.

Parece obvio que, ante esta realidad, la dimensión funcional de la organización judicial fuera previa a toda reforma procesal, pues, en la mayoría de las ocasiones, las reformas de las leyes procesales inciden sobre una estructura judicial inadecuada a las necesidades reales de la sociedad. Parece, en consecuencia, que el incumplimiento de los plazos en las actuaciones judiciales no tienen su origen, tanto en la deficiencia técnica de las normas de procedimiento o en la negligencia de los funcionarios judiciales, como en la disfuncionalidad de la estructura judicial para dar respuestas válidas que redunden en una justicia eficaz³⁴.

Se ha venido planteando la conveniencia o necesidad de que en el marco de la estructura de nuestra Organización Judicial se constituyeran Organos Jurisdiccionales capaces de dar solución en forma prácticamente inmediata y en el acto a cuestiones de escasa entidad, de tal modo que acaecido el hecho fuera posible la comparecencia inmediata de ofendido y ofensor, siempre con las debidas garantías jurídicas, ante al Juez, quien, incluso in voce, dictara la correspondiente resolución poniendo fin al conflicto. Es lo que de algún modo se ha denominado "Justicia menor" o "Juzgados de Barrio", de alguna forma equivalentes a los antiguos Juzgados de Distrito.

[32] JORGE MESAS: Obra citada, pág 90

[33] MANZANARES SAMANIEGO, José Luis. Obra citada.

[34] ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, José María, y GONZALEZ RIVAS, Juan José. Obra citada.

Ciertamente, no deja de ser cuando menos llamativo el hecho de que Jueces de Instrucción —y en sus respectivos casos Jueces de Primera Instancia en al ámbito civil— que deben tramitar asuntos de gran complejidad, sumarios extraordinariamente dificultosos relativos a delincuencia organizada, grandes fraudes económicos con multitud de perjudicados y, en general, los derivados de nuevas formas de delincuencia económica, contra la salud pública, tráfico de estupefacientes, etc.; a su vez, deben dedicar parte de su tiempo a resolver cuestiones penales de escasa entidad, esto es, juicios de faltas.

Tal circunstancia puede llevarnos a una reflexión:

- a) De existir esos Juzgados de "Barrio", de "Distrito", o como quiera denominárseles, con competencia para resolver en el acto cuestiones penales menores ¿no percibiría el ciudadano, víctima del hecho ilícito, más próxima la Justicia?
- b) Dicha estructuración judicial ¿no supondría que los Jueces de Instrucción pudieran concentrar su tiempo y esfuerzo en la tramitación de otras causas más relevantes y complejas, desde el punto de vista penal, logrando mayor celeridad y calidad en su labor, obteniendo el ciudadano más rápida y eficaz respuesta a sus pretensiones?

La voluntad popular que legitima todo poder demanda, con pleno respeto de la separación, la concordia, el mútuo acuerdo y la cooperación de todos los Poderes del Estado, incluso, partiendo de su propia independencia funcional. Esta mútua interdependencia en la funcionalidad operativa de cada poder, resulta especialmente decisiva en la asunción recíproca de la defensa de valores y principios que, como la Justicia, comprometen al Estado en su plenitud. Hay valores, tales como, la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, que no pueden incardinarse en uno de los Poderes del Estado. Todos y cada uno, en su singularidad, han adquirido un compromiso en su promoción y defensa³⁵.

El Juez no puede situarse como órgano neutral entre los presuntos delinquentes y la Policía, al contrario, debe ver en ésta una institución colaboradora en la labor común de hacer justicia. También la Policía está obligada a recoger cuanto beneficie al sospechoso, porque su misión tanto consiste en procurar que se castigue al delincuente como en impedir posibles condenas erróneas. Lo que ocurre es que el Juez ha de evitar o corregir posibles excesos de la Policía, pero sin caer en una postura distanciada que ignore la realidad de la lucha contra el delito³⁶.

Por último ha de incidirse en el hecho de que las soluciones a los problemas que padece la Justicia, tan sólo se verán satisfechas si existe una adecuada inter-relación entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de forma que cada uno de ellos, sin que en modo alguno suponga invasión de competencias ajenas, actúen de forma coordinada para lograr tales objetivos, más allá de intereses partidistas de uno u otro signo, lo que, en definitiva, nos conduce a hablar de la necesidad de los tan repetidos "pactos de Estado"; pues resulta patente que sin una adecuada armonización entre las normas emanadas del Poder Legislativo, en las que se ha de fundamentar, de una parte, la actuación policial, que en muchos casos va a suponer el primer punto de contacto entre el ciudadano y lo que posteriormente constituirá el proceso penal, y, de otra, la aplicación de las normas por el Órgano Jurisdiccional, así como su funcionamiento, organización, etc.; difícilmente se logrará el objetivo citado.

A lo anterior habría de añadirse la necesidad de una mejor coordinación o fluidez en lo que se refiere a las relaciones Policía-Jueces, lo que permitiría en muchas ocasiones dar

(35) ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, José María, y GONZALEZ RIVAS, Juan José. Obra citada.

(36) MANZANARES SAMANIEGO, José Luis. Obra citada.

al ciudadano una respuesta rápida y eficaz a sus pretensiones y, en definitiva, supondría una aproximación entre aquél y la Justicia.

Esta necesidad ha de ir precedida, como paso previo, de la imprescindible y absolutamente necesaria coordinación en las actuaciones que se llevan a cabo por las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pues resulta de todo punto inaceptable las disfunciones que en la práctica se producen ante la falta de intercambio de información, pugnas entre unos Cuerpos y otros con ocasión de determinadas actuaciones, etc.; que en definitiva conducen a duplicidad de investigaciones o actuaciones policiales con el consiguiente desaprovechamiento de medios personales y materiales, en el mejor de los casos, cuando no a la frustración o inadecuado resultado de las investigaciones que se llevan a cabo para el esclarecimiento de hechos delictivos.

En consecuencia, sólo mediante la debida armonización de las actividades legislativa, ejecutiva —en sus diferentes facetas, policial, asistencial, de tratamiento a las víctimas de delitos, etc.— y judicial podrá lograrse un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia y, por tanto, una aproximación entre el ciudadano y ésta.

ANEXO

299

NORMAS DE ACTUACION PARA LA CELEBRACION DE JUICIOS RAPIDOS Y DE CONFORMIDAD EN MADRID CAPITAL

Artículo 1

Objeto

La presente normativa tiene por objeto la organización necesaria para la celebración de los juicios de tramitaciones aceleradas, a que se refieren las modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introducidas por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y la reforma por Ley Orgánica 2/1998, de 15 de junio, dentro del ámbito de la jurisdicción de Madrid capital.

Artículo 2

Ámbito funcional

El protocolo se limitará a aquellos delitos cuyo enjuiciamiento y fallo sean competencia de los Juzgados de lo Penal, sin perjuicio de que posteriormente se amplíe a las que son competencia de la Audiencia Provincial.

Artículo 3

Ámbito objetivo

Este procedimiento se podrá aplicar a cualquiera de los atestados que corresponden a los Juzgados de Guardia, tanto si se decreta la prisión del detenido como si se acuerda su libertad, siempre que, por las circunstancias del delincuente y del hecho, puedan quedar terminadas las diligencias de instrucción dentro del propio servicio de guardia.

Artículo 4

Medios de instrucción en guardia

Primero

A disposición del servicio de los Juzgados de Guardia y Ministerio Fiscal existirán:

- Un perito judicial para efectuar las tasaciones.
- Un laboratorio de análisis clínicos, bajo la dependencia y dirección del médico

forense, para determinar la presencia de drogas, estupefacientes o alcohol en sangre u orina.

Sin perjuicio de ello, se podrán realizar o contrastar sus resultados con el Instituto Nacional de Toxicología, de manera urgente.

Segundo

Los análisis farmacológicos de las sustancias intervenidas se realizarán por el Instituto Nacional de Toxicología sin empleo de medios como narcotes o similares, a cuyo efecto las fuerzas de seguridad pondrán dichas sustancias a disposición de los centros de análisis para que, efectuados los análisis con urgencia, queden incorporados al atestado en el mismo servicio de guardia por la mañana.

Tercero

El Servicio Médico-Forense, además de los servicios habituales, deberá efectuar un informe de todos los detenidos, sobre todas las circunstancias que afectan a su imputabilidad, y, además, emitirá partes de sanidad de los perjudicados, en aquellos casos en que ello fuera posible.

Cuarto

Las hojas histórico-penales se incorporarán en el propio servicio de guardia.

Artículo 5

Terminación de la instrucción

Primero

Por parte del Órgano Judicial y del Ministerio Fiscal se coordinarán sus respectivas funciones, en orden a seleccionar aquellos atestados que puedan ser objeto de tramitación acelerada.

A estos efectos, se establecerá un sistema de reparto de los atestados que facilite su distribución inmediata entre los dos Juzgados de Guardia de detenidos.

Dicho reparto se efectuará a las 9.15 horas de cada día, una vez puestos a disposición judicial los detenidos.

El Decanato comunicará inmediatamente a la fiscalía de guardia el reparto efectuado.

La Fiscalía de guardia, antes de las doce de la mañana, tendrá elaborada una relación de causas, no sólo de las que puedan ser tramitadas por vía acelerada, sino también de las que se dan las condiciones adecuadas para lograr un consenso con el detenido y su representación, al objeto de poder dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 789, regla 5ª, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Cuando del contenido del atestado el Ministerio Fiscal y el Letrado del detenido consideren previsible el logro de una conformidad, en la primera comparecencia ante el Juez de Guardia se pondrá de manifiesto para que se pueda informar al detenido de los términos del consenso.

Sólo a partir de las doce se tomará declaración a los detenidos, estableciéndose turno de preferencia para los juicios de conformidad.

Segundo

En el momento de la declaración del detenido se le notificará en presencia de su abogado la decisión de incoar este proceso, a fin de que el letrado manifieste si están conformes con la continuación del mismo.

Tercero

Finalizada la instrucción, o existiendo conformidad del acusado, se dará traslado al Ministerio Fiscal, que podrá presentar escrito de acusación y solicitud de inmediata apertura de juicio oral, y citación para su celebración.

Artículo 6

Traslado escrito de acusación

Formulado el escrito de acusación, se dará inmediato traslado al acusado y a su Letrado, al tiempo que interesa el nombramiento de procurador, asumiendo mientras tanto el letrado la representación, conforme al artículo 788, número 3, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr.).

El Colegio de Procuradores comunicará al Juzgado de lo Penal el nombre del profesional designado al día siguiente al de la guardia. En la solicitud, el Juzgado de Instrucción comunicará al Colegio el órgano de enjuiciamiento.

Artículo 7

Convocatoria juicio

Primero

El órgano instructor convocará al acusado y su Letrado, así como al Ministerio Fiscal, ante los Juzgados Penales a que esté adscrito y según el calendario señalado por éstos, para la celebración del juicio oral en fecha no inferior a 10 días.

En los supuestos de estricta conformidad, el señalamiento se hará según calendario, no computándose entre los 12 previstos por cada día juzgado, y a partir de las 13.30 con intervalos de cinco minutos.

Si el acusado estuviera preso, se pondrá inmediatamente a disposición del Juzgado de lo Penal, con remisión de lo actuado.

Igualmente, si el acusado quedara preso, en el mandamiento de prisión se comunicará el Juzgado de lo Penal competente y la orden para traslado el día señalado para la vista, y se hará saber que está sometido a juicio de tramitación acelerada y no puede ser trasladado fuera de la jurisdicción.

Debe cuidarse que las citaciones a los imputados se efectúen con todos los apercibimientos legales, especialmente si quedan en libertad y la pena solicitada permite la celebración de juicio en su ausencia.

Segundo

Se citará a las partes personadas, si las hubiera, así como al perjudicado. Si no se hubiera practicado ofrecimiento de acciones por la policía, se hará telegráficamente por el juzgado o por el medio más rápido que se estime conveniente (artículo 789-4).

También se harán las citaciones propuestas por la acusación, teniendo en cuenta su mayor o menor dificultad, la complejidad del juicio y las circunstancias a la hora de señalar el día para el juicio, a fin de evitar suspensiones.

Al mismo tiempo que se citará a los terceros civiles responsables en el proceso.

Artículo 8

Nulidad de actuaciones

Se pueden presentar en los siguientes casos:

- a) Si por una parte de acusación no personada (la personada dispone de tres días, artículo 710-6-C), y cuyo ofrecimiento de acciones se haya verificado al tiempo de la calificación del fiscal, comparece (artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) a ejecutar sus derechos y alega indefensión, ya que materialmente no ha podido hacerlo en el plazo del artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y no ha podido, si hubiera querido, intervenir en la instrucción. A salvo, naturalmente, que el perjudicado hubiera manifestado su intención de no personarse.
- b) Si por la defensa, recurriendo en auto de incoación de procedimiento abreviado, se proponen nuevas diligencias y se admiten.

Si es procedente declarar la nulidad, se seguirá el Procedimiento Abreviado para su trámite normal.

Artículo 9

La remisión de las actuaciones

La remisión de las actuaciones por el Juzgado de Instrucción se hará a aquellos Juzgados Penales a que estén adscritos según el turno de reparto que se establezca.

Por los Juzgados de Instrucción se señalan los juicios en los días y horas que establezcan los Juzgados de lo Penal, a cuyo efecto por el Decanato se elabora un calendario de guardias y señalamiento.

Artículo 10

Recibidas las actuaciones en el Juzgado de lo Penal:

- a) Si rechazara alguna de las pruebas propuestas por las acusaciones, dejará sin efecto las citaciones realizadas por el Juzgado de Instrucción, notificándose a los interesados (artículo 790-6-6º)
- b) Si se admite prueba anticipada, dispondrá lo necesario para su práctica antes del juicio.

Artículo 11

Si los perjudicados no han formulado reclamación concreta, y especialmente en los supuestos de conformidad, será conveniente que la sentencia se limite a fijar las bases para su determinación, dejando su precisión para el periodo de ejecución.

Artículo estadística

Los Juzgados de lo Penal remitirán al Decanato mensualmente estadillos donde se hará constar el número de juicios rápidos señalados, los celebrados y suspendidos. Al mismo tiempo que se indicará el motivo.

Disposición adicional

Las presentes normas entrarán en vigor a partir del día 3 de mayo de 1999.

CIERRE

Intervención del Excmo. Sr. Ministro del Interior

D. Jaime Mayor Oreja

Es para mí un honor y una satisfacción participar en la Clausura de este Seminario sobre "Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI" que, dentro de los Cursos de Verano de El Escorial, ha organizado la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, en colaboración con la Dirección General de la Policía y la Fundación Policía Española. Un Seminario que les ha permitido a todos ustedes reflexionar y debatir, durante cinco intensos días, sobre los problemas, los retos y las oportunidades a los que se va enfrentar, en el futuro inmediato, la organización de la seguridad en los países más avanzados; y tendrá que hacerlo atendiendo a dos frentes, conectados pero diferentes: la seguridad de los Estados y la seguridad de los ciudadanos.

En mi opinión, el reto de las democracias avanzadas en esta materia es el de superar una anacrónica concepción negativa de la seguridad como mero mantenimiento del orden, como mera represión de las conductas delictivas. El siglo que estamos a punto de inaugurar va a ser el siglo de la consolidación de una nueva cultura de la seguridad en la que se encuentren comprometidos todos los agentes sociales. Una nueva cultura de la seguridad que conciba ésta como un servicio público integral de importancia vital, porque constituye la garantía para el libre ejercicio de los derechos individuales y de las libertades públicas.

La seguridad, así entendida, tiene por lo tanto, una doble dimensión. Una dimensión política, en cuanto es un instrumento fundamental para la defensa del Estado Democrático y para profundizar en el sistema de libertades públicas. Esto es así, tanto por lo que se refiere a las grandes modalidades delictivas que, como luego diré, amenazan a las estructuras democráticas, como en lo que respecta al pequeño delito, que por su gran incidencia cuantitativa amenaza el derecho a la convivencia pacífica y en libertad del conjunto de los ciudadanos.

Y en segundo lugar, la dimensión social. La seguridad es, en nuestros días, uno de los elementos que integran la calidad de vida de la ciudadanía. Los habitantes de los países avanzados exigen hoy a los poderes públicos seguridad, como demandan y exigen educación, sanidad o protección del medio ambiente.

Pues bien, los servicios policiales deben tener en cuenta esta doble dimensión de la seguridad en el próximo siglo, a la hora de plantearse su futuro, su organización, sus procedimientos. Y para ser capaces de cumplir con sus objetivos deberían asentarse sobre tres pilares básicos, sobre tres principios organizativos y funcionales fundamentales.

En primer lugar, el principio de **especialización**, que hace referencia a la imprescindible preparación y modernización de las fuerzas policiales para combatir las formas nuevas y cada vez más sofisticadas de delincuencia.

La creciente complejidad del crimen organizado, con sus tráfico ilícitos de estupefacientes, de material nuclear, de personas, de bienes culturales y de automóviles de alta cilindrada, con sus actividades de blanqueo de capitales y de falsificación de moneda, con sus conexiones internacionales, con su influencia en los sectores económicos y financieros, etc..., exigen sin duda un esfuerzo de preparación y de medios en las Policías del futuro.

El carácter, además, transnacional de esta tipología delictiva supone que nos encontramos ante una auténtica globalización de los riesgos y de las amenazas. Y esa globalización de los riesgos precisa ser combatida globalizando también, en la medida de lo posible, la respuesta; es decir, la seguridad. Puede decirse que sin la seguridad transnacional no existirá la seguridad nacional en el siglo XXI.

Pero si, además, tenemos en cuenta la enorme capacidad de penetración de estas organizaciones criminales, tanto en la sociedad civil, como en el ámbito económico y en las instituciones políticas, no creo exagerar si afirmo que nos encontramos ante uno de los mayores retos y una de las más graves amenazas para nuestras democracias en el próximo milenio.

El segundo principio de los que mencionaba es el de la **cooperación**, la suma de esfuerzos. Este planteamiento se hace imprescindible si se quiere hacer una política de seguridad eficiente y eficaz, mediante el uso racional de los recursos disponibles. Y cuando hablo de suma de esfuerzos, me estoy refiriendo, primero, a la necesaria colaboración interadministrativa, y en segundo lugar, a la indispensable cooperación internacional en un mundo caracterizado por la globalización.

En este sentido, me parece de suma importancia el esfuerzo que se está realizando dentro del proceso de construcción europea, para asumir como fin propio, incluido cada día en mayor medida dentro de las políticas comunes, la

creación de un espacio policial y de seguridad común en el que la lucha contra las modalidades delictivas transnacionales se produzca a partir de información, de métodos y de objetivos compartidos.

Y en este ámbito de la evolución de ese espacio judicial y de seguridad común, quisiera hacer una reflexión: la necesidad de superar el actual déficit de una "opinión pública común" europea en materia de seguridad. Necesitamos hacer evolucionar los estados de opinión de cada uno de nuestros países hacia una opinión pública homogénea si queremos que, alguna vez, ese espacio de seguridad común sea una realidad plenamente operativa y eficaz. No podemos pensar ya que los específicos problemas de seguridad de un determinado Estado de la Unión no nos afectan. El "egoísmo securitario" de los Estados puede ser, en este sentido, sin duda, uno de los mayores errores del siglo XXI. Hoy las amenazas son transnacionales. Y transnacional debe ser la respuesta.

El tercer principio al que me quería referir, es el principio de **proximidad**, que supone la cercanía al ciudadano, a sus problemas y a sus demandas diarias. Es en ese ámbito donde se puede desarrollar la profundización del Estado de Derecho en la vida cotidiana de las sociedades actuales, mediante la prevención y la lucha contra el pequeño delito. Se trata no sólo de incrementar la seguridad objetiva de pueblos, barrios y ciudades, reduciendo la incidencia de los delitos, sino de incrementar la seguridad subjetiva, es decir, la sensación de que la vida social puede desarrollarse sin peligros y en paz; extender a los ciudadanos la sensación personal y cotidiana de vivir en un ambiente protegido de la delincuencia.

En España, como ya saben ustedes, el programa de Policía de Proximidad lleva unos años desarrollándose en numerosas ciudades y tiene como objetivo principal el incrementar la presencia policial visible en los barrios, hacer sus servicios accesibles para todos y aumentar la cooperación de la policía con los vecinos, los comerciantes y las asociaciones. En definitiva, hacer que la Policía sea no sólo un instrumento del Estado de Derecho, sino también un elemento de la sociedad.

Además, podemos afirmar que, hoy en día, el programa de POLICIA 2000 es el principal desafío estratégico que tiene planteado el Cuerpo Nacional de Policía y es, además, uno de los diseños estratégicos de mayor envergadura del conjunto de las Instituciones del Estado. Y un programa funcional de vanguardia.

El programa POLICIA 2000, responde en efecto, a esa nueva cultura de la seguridad diseñada para dar respuesta a los problemas, a las exigencias de los ciudadanos. Y además, el programa POLICIA 2000 supone la reorganización funcional del Cuerpo Nacional de Policía, y la introducción de modernos sistemas

de evaluación del rendimiento, para enfrentarse con mayor eficacia a los delitos más frecuentes en las grandes ciudades.

Hasta la fecha, en España se había realizado una profundización en el Estado de Derecho en los grandes delitos: narcotráfico, terrorismo, crimen organizado. Pero había una asignatura pendiente, la de hacer que el Estado de Derecho llegara, con todo su peso, también a la pequeña delincuencia. Y este déficit del Estado de Derecho en España está siendo ya resuelto por el empeño y la iniciativa del Cuerpo Nacional de Policía. Gracias a ello, además, el Cuerpo Nacional de Policía logra potenciar su identidad y fijarse un objetivo y un futuro corporativo perfectamente identificado y acorde con los tiempos.

Así pues, Policía de Proximidad y POLICIA 2000 constituyen las dos caras de una misma realidad, de una misma concepción, en la que se plasma, en muy buena medida, el concepto de seguridad en el que creemos y por el que estamos trabajando: la seguridad pública entendida como un servicio integral **para** los ciudadanos, **por** los ciudadanos y **de** los ciudadanos.

Los cuerpos policiales de gran tradición e historia, como es el Cuerpo Nacional de Policía con sus 175 años de existencia, tienen en determinados momentos de su evolución, que renovar objetivos, adaptarse a los tiempos, renovar actitudes y mentalidades para no perder el tren, para que sus hombres y mujeres no caigan en la desmotivación, en la apatía, en la desincentivación. El problema es que en el ámbito público existen dificultades, que no se dan en la empresa privada, para regenerar los modos de gestión, para agilizar las estructuras, para incentivar, premiar e ilusionar a los funcionarios.

Estos programas de Policía de Proximidad y de POLICIA 2000 se enmarcan dentro de ese esfuerzo para, por un lado, modernizar la gestión y, por otro lado, ilusionar, estimular e incentivar a los policías, reconociendo, recompensando y premiando su labor.

Pero para que estos programas y toda esta nueva filosofía policial salga adelante, el factor humano tiene una importancia transcendental. Yo estoy convencido de que ustedes, como Cuerpo Nacional de Policía y como policías individualmente considerados, son los primeros interesados en ello. Hasta el momento, lo más esperanzador es su ilusión, su ánimo y su empeño en que estos programas constituyan uno de los pilares de la Policía del siglo XXI.

Yo quiero hacer un reconocimiento público de lo que han hecho ustedes, los policías españoles, por estos programas de Policía de Proximidad y de

POLICÍA 2000; lo que han hecho por el propio Cuerpo Nacional de Policía y lo que están haciendo por la sociedad española. Y voy a dar a continuación, para no extenderme demasiado en mi intervención, únicamente algunos datos, algunos resultados que me parecen fundamentales.

Comenzaré diciendo que, según datos recientemente facilitados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, los españoles piensan que la seguridad ciudadana es el servicio público que más ha mejorado en los últimos tres años. Que el porcentaje de ciudadanos que tienen conocimiento del despliegue de la Policía de Proximidad, se acerca ya al 60 %, y que el 46% de los encuestados considera que la seguridad en sus barrios ha mejorado desde la implantación de ese servicio policial.

En estos momentos, POLICIA 2000 ha dejado ya de ser un proyecto para convertirse en un programa, en una realidad tangible en la sociedad española. Y también tenemos cifras concretas para avalar esta afirmación. Cifras que no sólo son positivas en cuanto a la apreciación que los españoles tienen de los servicios de seguridad, sino que hacen referencia a la realidad objetiva de la criminalidad. Así, sabemos que desde la implantación de este Programa en seis provincias piloto, el descenso total de los hechos delictivos en ellas ha sido del 6%, lo cual supone que han sido víctimas de la delincuencia unos 26.000 ciudadanos menos que en 1998. Además, los delitos urbanos más frecuentes y que más preocupan a los ciudadanos, como la sustracción en y de vehículos, los tirones, los robos con violencia e intimidación y los robos con fuerza en inmuebles, han visto descender su incidencia de forma significativa.

Pero además de esa evolución tan favorable de los índices de delincuencia, hay otros datos de enorme interés para el Programa POLICÍA 2000 en lo que se refiere a la gestión por objetivos. Se han incorporado ya al programa 109 comisarías. 20.212 policías han sido ya evaluados por sus jefes, y puede decirse que el 75% de estos policías han cumplido plenamente el objetivo delincencial que se les había marcado y han visto recompensado su esfuerzo con los incentivos correspondientes. Se ha descentralizado el 29,5% de los efectivos policiales. Se ha procedido a la formación de 25.562 policías. Se han invertido 2.942 millones de pesetas en medios materiales e infraestructuras. En fin, para no extenderme más, diré que se han desarrollado otra serie de subprogramas como el de denuncias telefónicas, que ha hecho posible que durante este último año se hayan realizado más de 23.000 denuncias sin que los ciudadanos tengan que desplazarse a la comisaria.

En definitiva, el Cuerpo Nacional de Policía está haciendo un enorme esfuerzo para ajustarse a esa línea de actuación, para modernizar su estructura,

para integrar esa filosofía de servicio público en su organización y en su funcionamiento. La exigencia de atender y de seguir de cerca y con eficacia las necesidades ciudadanas impregna ya todo el hacer del Cuerpo Nacional de Policía. Y buena prueba de ello, junto con el Programa POLICIA 2000, son todas las diferentes campañas que la Dirección General está poniendo en marcha y que tienen por objeto la prevención de los delitos más comunes, de los que más afectan a la mayoría de los habitantes de nuestros pueblos y ciudades. Campañas como las de Prevención de delitos contra la Tercera Edad, la de Prevención y Ayuda a los Turistas que visitan nuestro país, o como la de Prevención en Vacaciones, que se ofrece para mayor tranquilidad de quienes parten de vacaciones.

No me queda sino agradecerles su atención y desear que las conclusiones generales de este Seminario y las particulares, las que cada uno de los participantes haya podido extraer y llevarse consigo a sus puestos de trabajo, sean de la máxima utilidad para avanzar en el objetivo común de la construcción de la Policía del siglo XXI.

