



La Ciudad y la Seguridad de sus Habitantes



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA

Colección Estudios de Seguridad

Edita: Fundación de la Policía Española
Conde de Aranda, 16, 3ª planta
28001 Madrid. España
e-mail: iep@dgp.mir.es

Fotomecánica: FCM

Impresión: Intigraf, S.L.

Diseño de la colección y maquetación: Ninis Aler

D. L.: M-7231-2001

ÍNDICE

Presentación	5
---------------------------	---

Conferencia Inaugural

La Policía en la Época de la Globalización

Manuel Correa Gamero

Director del Seminario "La Ciudad y la Seguridad de sus Habitantes"

9

Primer Panel

Proximidad, Factor Determinante de la Seguridad

Vida Municipal y Política de Preservación del Orden

María Tardón Olmos

Ayuntamiento de Madrid. Tercera Teniente de Alcalde.

Titular de la Rama de Atención Social, Policía Municipal, Movilidad Urbana y Protección Civil

31

La Seguridad como Factor de Progreso y Calidad de Vida

Koldo Echevarría

Profesor de la Escuela Superior de Administración de Empresas

43

Cambios en las Demandas de Seguridad

Jesús de Miguel

Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona

51

La Empresa de Seguridad

Felipe del Pozo

Jefe del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía

63

Segundo Panel

Teoría y operatividad policial urbana

La Ciudad Segura

Stephen D. Mastrofsky

Catedrático de Asuntos Nacionales e Internacionales de la George University, Virginia del Norte

75

Utilización de las Tecnologías de la Información en la Dirección General de la Policía

Adolfo Prieto Rueda

Jefe de Proyecto de Sistemas Informáticos de la Dirección General de la Policía (DGP)

95

Recursos Tecnológicos y Seguridad Ciudadana:

Aplicaciones de la Tecnología de la Información y las Comunicaciones

Enrique de la Fuente Asprón y Ángel Lucas Gómez

Director y Gerente, respectivamente, de Administraciones Públicas de INDRA Sistemas

103

Valoración de Objetivos: Señalamiento y Estrategias de Logro

Julio Carrochano Peña

Jefe Superior de Policía de Madrid

109

Tercer Panel

Seguridad Interior y Cooperación Internacional

El Papel de Europol en la Seguridad de Europa

Mariano Simancas Carrión

Jefe de la Unidad Antiterrorista de Europol 119

La Seguridad de las Naciones: la Unión Europea

Francisco Javier Elorza Cavengt

Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea 127

Cooperación en los Organismos Comunitarios

Luis Luengo Alfonso

Consejero de Interior en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea 139

El Futuro de la Concertación Internacional por la Seguridad

Ricardo Martí Fluxá

Diplomático 149

Cuarto Panel

Riesgos en el horizonte

Nuevos Riesgos en la Seguridad

José Sanmartín

Profesor en la Universidad de Valencia 157

La Globalización en las Organizaciones Criminales

Richard Tamplin

Agente Especial Supervisor FBI HQ WDC 167

Calidad de Vida y Delincuencia en el Orden Alimentario

Andrés García Román

Vicerector de Ordenación Académica de la Universidad de Córdoba 175

Prevención y Detección del Tráfico Ilegal de Capitales

Gabriel Panizo González

Director de la Unidad Central de Prevención de Blanqueo de Capitales del BSCH 185

Jornada de Clausura

Delincuencia y Seguridad del Estado

Rosso José Serrano

General de la Policía Nacional Colombiana 199

Aportación Española a la Seguridad Ciudadana: Policía 2000

Juan Gabriel Cotino Ferrer

Director General de la Policía 211

Cierre

Intervención del Excmo. Sr. Secretario de Estado de Seguridad,

Pedro Morenés Eulate 219

PRESENTACIÓN

El conocimiento es universal y debe trascender más allá de los espacios donde se genera para que pueda ser aprehendido por aquellos que tienen inquietud. Con ese propósito nace este libro.

En él se recogen las conferencias pronunciadas en el curso La ciudad y la seguridad de sus habitantes, organizado por la Fundación Policía Española y la Universidad Complutense, de Madrid, en el marco de los Cursos de Verano de El Escorial, celebrado entre los días 3 y 7 de julio de 2000. En su desarrollo ha colaborado muy destacadamente la Dirección General de la Policía.

El contenido constituye una aportación valiosa y enriquecedora para los interesados en los temas relativos a la seguridad interior, no sólo por el prestigio y procedencia de sus conferenciantes, sino también, por el análisis del cambio que se está produciendo en las demandas de seguridad y en los procesos organizacionales de la Policía para adaptarse a ellas.

La seguridad comienza a considerarse como una factor más de la calidad de vida de los ciudadanos, pero su mantenimiento se complica en un entorno cambiante y globalizado, generador de riesgos que debilitan a las estructuras clásicas de los Estado.

El curso, desarrollado en las instalaciones del Euroforum Infantes, fue dirigido por Manuel Correa Gamero y tuvo como secretario de organización a Manuel Aguilar Seco. Además contó con la colaboración inestimable de todos los miembros del Instituto de Estudios de Policía.

Fundación Policía Española

CONFERENCIA INAUGURAL

LA POLICÍA EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN

Manuel Correa Gamero

Director del Seminario

La Ciudad y la Seguridad de sus Habitantes

ESPAÑA

LA POLICÍA EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN

Durante algún tiempo, el análisis del binomio seguridad-inseguridad, se ha venido haciendo distinguiendo entre seguridad de los ciudadanos y seguridad del Estado. Esta distinción parece ser artificiosa. Sólo sería correcta a condición de que se aplique a las técnicas de seguridad que utilizan los servicios policiales, pero no para analizar y tratar el fenómeno en su conjunto. Existe un porcentaje de delitos –que varía según la sociedad y las circunstancias–, seguramente residual y muy resistente a todas las medidas de seguridad, que puede ser denominado “delito propio” de la estructura de una sociedad; en nuestro medio hablaríamos de los carteristas, los sirleros o los delincuentes profesionales menores. Otro número importante de infracciones y delitos que aquejan a los ciudadanos, son la expresión en la proximidad de los grandes delitos que proceden del crimen organizado.

Si esto es así, la terapéutica a aplicar ha de ser simultáneamente “específica y local” y de “amplio espectro”, ya que sólo combatiendo los grandes delitos en sus fuentes –reducidos–, se tendrá éxito en la erradicación o control del delito menudo que afecta a los individuos aislados. Por ejemplo: La Comisión Europea afirmaba recientemente que las autoridades británicas estaban haciendo todo “lo que tienen que hacer”, para evitar que los “hooligans” salgan del Reino Unido. Mientras tanto, Tony Blair afirmaba: *nuestros servicios de inteligencia han recibido la orden de localizar a los “hooligans” más violentos con el fin de prohibirles la salida de Inglaterra*. Como se ve, para controlar delitos de proximidad, y aún más, coyunturales, como los que producen a veces los acontecimientos deportivos, es necesario recurrir a la información transnacional. Por lo que puede concluirse que si no hay información no hay inteligencia, y en este caso sólo puede hacerse una prevención “a ciegas”, no una prevención “inteligente”.

Téngase en cuenta que según nuestras estimaciones, en torno al 80% de todas las infracciones que conocemos tienen que ver con la droga. ¿Es técnicamente correcto luchar contra el delito menudo o resulta más eficaz combatir a los grandes carteles? La pregunta es comprometida y seguramente cualquier respuesta que se diera sería incompleta. Si se observa la práctica policial más frecuente, en todos los países se están atendiendo los dos frentes por igual. Aunque el sentir popular es que se atiende poco el tráfico de papelinas y el camelleo que se produce debajo de su ventana.

Decíamos que la pregunta es incorrecta porque además nos llevaría a otra aún más comprometida: policía de proximidad o policía de investigación del crimen organizado. Nosotros contestaremos que hay que atender a las dos.

En el curso que desarrollamos este año, y en este planteamiento introductorio intentaremos reflexionar sobre tres hechos relevantes que nos lleven a establecer el estado de la seguridad en nuestros días, y las orientaciones técnicas más adecuadas para el combate de la criminalidad. Así, el primer hecho afirma que ciertos delitos, los que llamamos trans-

versales, están presentes en el ámbito de la proximidad territorial y simultáneamente en el de las especialidades o supraterritorialidad. Estos delitos, cuyo paradigma más evidente es el tráfico de drogas¹, nos demuestran que tanto cuando el trabajo policial se efectúa en la proximidad, como si se plantea en un ámbito supraterritorial, el combate no es sino la doble cara de una misma estrategia. Para concluir que no hay posibilidad de segmentar ciertos delitos, sino que la mayoría están contruidos sobre un continuo articulado de estructura criminal que daña al individuo en sus límites personales, y a las estructuras sociales, económicas y políticas.

El segundo hecho afirma la proximidad como técnica de trabajo y como estilo o filosofía con que se aborda una manera de producir seguridad preventiva, de luchar contra el delito e imponer la ley, y de poner a los criminales ante el juez. Su visualización es más evidente al desarrollar técnicas policiales en pequeños ámbitos territoriales. No obstante, como estilo de trabajo se refiere al hecho de que se ha de tener siempre presente quién es el destinatario del esfuerzo de la policía y organizar el trabajo bajo este requisito preferente. Obliga este principio a ajustarse fielmente a la demanda real y a tener como referente al ciudadano.

En tercer lugar se plantea la necesidad de actualizar cuál es el concepto que tenemos de seguridad del Estado. En primer término es la defensa del orden constitucional e institucional y su legítima protección. La seguridad del Estado consiste en asegurar la vigencia efectiva de los principios proclamados en la "Carta Magna", el normal funcionamiento de las instituciones que de ella dimanar y hasta cierto punto algo más inespecífico, más cultural que jurídico, que llamamos "modo de vida" de nuestra comunidad. Esto es lo que hoy representa mejor la expresión seguridad del Estado, y con ello surge también el hecho de que el papel institucional de la policía, no es el único que promueve su protección, sino que éste se ejerce junto a otras instituciones y fuerzas sociales que se aplican a su defensa, a su aceptación e incluso a la identificación afectiva con los fines que la comunidad consagra como éticamente deseables.

En el ámbito de lo que aquí entendemos por seguridad del Estado no sólo se limita a los atentados contra las instituciones, sino que ello implica que se infringe a las personas delitos contra sus derechos fundamentales, recogidos expresamente en la Constitución y las Leyes de cada país.

Hemos de destacar que el modo en que se defiende la seguridad del Estado desde la institución policial es prioritariamente el preventivo. Correspondiendo a otras instituciones el restablecimiento del orden vulnerado y la restauración de las lesiones producidas, aunque pueda hacerse con la contribución de la policía como fuerza coactiva.

De aquí se han de deducir las técnicas adecuadas que los agentes policiales han de poner en práctica en el ejercicio de su función protectora o restauradora.

Se plantea además la cuestión de si el trabajo de la policía respecto de luchar por una sociedad segura y un Estado garante de los derechos y libertades alcanza a la defensa de los intereses, e incluso a la felicidad de los ciudadanos. Si lo expresamos como bienestar colectivo, parece generalmente aceptable, así como si se evoca la defensa de la prosperidad de los pueblos que es un objetivo universalmente aceptado.

¿Qué se ha de hacer en la práctica para conseguir estos objetivos? Parece que es inexcusable movilizar ciertas actividades que permitan conocer, anticipadamente a ser posible, cuáles son los riesgos que se otean en el horizonte y de dónde proceden. Seguidamente, mirar si estos influjos negativos pueden neutralizarse, especialmente si las

(1) Pero no el único, podría decirse otro tanto del robo y tráfico de vehículos

amenazas proceden de más allá de las fronteras del Estado. Dicho de manera directa, se trata de la información y de las tareas de la inteligencia.

En ocasiones el uso inadecuado de estos recursos –información e inteligencia– pudieran dar lugar a la comisión de delitos económicos o de otra índole, si de la información obtenida por los Estados, detentadores de la información acumulada, se hace un uso que atiende más a los intereses que a los factores de su propia defensa. Una vez más es necesario deslindar dónde acaban los intereses del Estado, y el bienestar de los ciudadanos cuando los sistemas financieros o productivos en general funcionan apoyados en informaciones privilegiadas, sobre cuya obtención nadie se cuestiona el origen y el proceso de captación. Estamos ante una situación que no es nueva, pero sí más frecuente hoy día.

Dos grupos de delitos: los crímenes organizados y los delitos institucionalizados aunque guardan una estrecha relación en cuanto a los medios de los que se valen, son en realidad muy distintos. El delito producido por las instituciones, no es siempre aceptado como tal. Para algunos, sólo se trata de una actuación indeseable por el uso que se hace de la información obtenida. Para otros la falta de legitimidad o la fuente de su ilegalidad, es inherente a la conducta activa. El asunto se complica aún más y se relativiza, cuando la actividad se realiza por encima de las fronteras de un Estado. Por último, cuando la actividad tiene como finalidad –así se confiesa– prevenir o actuar con estrategias defensivas del país y de sus intereses, la cuestión tiene más de ética que de jurídica.

Así pues, los procedimientos, las técnicas, encaminadas a la obtención de información, son en muchos casos comunes, tanto en la lucha contra el crimen organizado, como en el espionaje para la defensa. Podría argumentarse que en aras de las garantías, tales actividades deben estar amparadas judicialmente, pero ¿cómo hacerlo cuando se trata de un escenario multinacional o incluso planetario?

En realidad, se pone de manifiesto que la globalización es algo más que un fenómeno económico y que puede hablarse de una globalización de riesgos, frente a los que habría que oponer una defensa de dimensiones planetarias, basada al menos por ahora, en principios éticos.

MINIMIZAR EL ESTADO, IMPLEMENTAR LA SEGURIDAD

La tendencia minimalista que impregna hoy a multitud de orientaciones culturales y artísticas, es posterior a la corriente ideológica que minimiza al Estado. No deja de ser sintomático que la reducción del Estado venga de las nuevas corrientes liberales y que por lo tanto su correlato sea el crecimiento del mercado. Aunque esta corriente ideológica no está cerrada, es sospechosa la familiaridad que se produce entre los aspectos económicos de la globalización y el desarme simultáneo de ciertos servicios públicos.

Con independencia de órganos, unidades o dependencias de carácter organizativo, sobre lo que sería prematuro, cualquier pronunciamiento ahora, parece claro que existen cuatro áreas funcionales en el trabajo de las organizaciones policiales que tienen ámbito nacional y dependencia directa de los gobiernos nacionales. Estas áreas son:

1. Ámbito de la seguridad urbana.
2. Lucha contra el crimen organizado.
3. Seguridad del Estado e inteligencia.
4. Policía administrativa.

En ninguna de estas áreas de actividad la policía puede limitarse, como tal vez ocurriera antes, a imponer o reponer la ley y el orden. Las cosas han evolucionado de forma

notable. Veamos una tras otra estas cuatro áreas de trabajo policial, en la nueva sociedad globalizada.

1. El ámbito de la seguridad urbana y la policía de proximidad

Los delitos directos que produce el crimen organizado, incluso los actos terroristas, importan poco a los ciudadanos y su peso en la inseguridad subjetiva, no es muy significativo. De aquí que la seguridad ciudadana sí se demanda pública y notoriamente, pero no es toda la seguridad.

La seguridad urbana, la que afecta directamente a los ciudadanos, se caracteriza por tener una componente subjetiva, en la que prácticamente no entran en consideración los datos que configuran la seguridad del Estado. También tiene como característica esta seguridad que preocupa a los vecinos, su dimensión territorial, de la que apenas participa la seguridad del Estado y el crimen organizado, cuyos influjos pueden tener origen y causa en cualquier lugar remoto donde se manifiestan sus consecuencias. Por ello la subjetividad y la territorialidad junto al delito real, determinan el ejercicio policial, las técnicas a seguir y la definición de las políticas de seguridad en su conjunto. Este orden de cosas no ha sido siempre así. En el pasado era mejor definida la criminalidad si se atendía a la delincuencia real y al orden legal vulnerado por ejemplo. La situación actual tiene que ver con el tipo de sociedad que se da en los países europeos, su grado de desarrollo y las expectativas de los ciudadanos sobre qué hacen los gobiernos con los servicios públicos que consumen sus impuestos.

Del contenido de estas consideraciones se extrae una conclusión, que resulta cada vez más unánime, pero que rara vez tiene consecuencias prácticas: que la seguridad, especialmente en las ciudades, no es sólo responsabilidad de la policía, otras muchas fuerzas participan en la producción de una ciudad segura y ordenada. Otra cosa es que se desarrollen e implanten las actividades que de aquí se derivan. España aporta en este sentido las llamadas "Mesas de solidaridad", en Francia cuentan con los "Contratos de seguridad", y así otras experiencias acordes con la cultura y tradición de cada país, pero poco desarrollado aún.

Los delitos visibles, y de ellos los persistentes en una zona urbana son lo que incrementan la apariencia de inseguridad, es decir, la inseguridad subjetiva. Estos efectos son combatidos con éxito por las policías de proximidad a los ciudadanos, como ocurre en el programa que tenemos en España. Son programas de prevención muy eficaces que cuentan con la coordinación suficiente como para realizar intervenciones de restitución del orden alterado, abriendo la posibilidad de alumbrar delitos "invisibles", como estafas, venta irregular, violencia doméstica, extorsión, etc.

Veamos un ejemplo del caso español:

En Madrid, desde la calle Jerónima Llorente hasta Bravo Murillo y en la demarcación que forman con la Avenida de la Reina Victoria, los vecinos habían venido denunciando en los últimos años un gran número de infracciones que, sin ser muy graves, deterioraban muy notablemente la convivencia, la armonía de las calles y sembraban la inquietud en multitud de personas de estos barrios. Las denuncias producidas en la comisaría de Chamartín, a la sazón comisaría de este distrito, sólo representaban el 48% de los hechos que se producían. La cifra oscura representaba un porcentaje mayor que los hechos denunciados.

Otro tanto podía decirse de lo que ocurría en entornos de la plaza de Chueca y cuanto territorio urbano se extiende entre Recoletos, la Gran Vía y los Bulevares de Alberto Aguilera, Carranza y Sagasta.

En la maraña de calles que se extiende dentro del triángulo que forman la calle de Toledo, Atocha y la Ronda de Toledo, las circunstancias eran las mismas, lo que producía una alta inseguridad subjetiva, que tenía como base dos tipos de factores: la desazón que se produce por el hecho de que denunciar no sirve para nada, la falta de un interlocutor policial identificado y receptivo, el menudeo de delitos pequeños en general de hostigación continua a las personas, y también entre otros factores que los delincuentes actúan impunemente, sin control policial. La policía estaba en una localización remota, mientras que los delincuentes penetran libremente en el tejido social del barrio.

Otro tipo de factores eran la frecuencia de delitos efectivos como: atraco, robo, tirón, sustracción de objetos en vehículo, robo de vehículo. Solía argumentarse que algunos de estos no eran delitos, que la ley no los consideraba así, tal vez fuera cierto, pero los ciudadanos no pensaban lo mismo.

Esta situación descrita anteriormente, no se registraba solamente en algunos barrios de Madrid, sino que afectaba también a zonas muy extendidas de Barcelona, Sevilla, Valencia y otras capitales españolas. Todo pedía actuar para frenar las tasas y acabar con el malestar de los vecinos.

Existen también otros factores que se han de tener en cuenta. En la inseguridad urbana de los países desarrollados modernos, es fundamental el papel de los medios de comunicación, especialmente en lo que respecta a la sensación de seguridad de los ciudadanos. Los medios deben estar en contacto con las policías y los periodistas que trabajan en estos campos tienen que prepararse profundamente en esta materia especializada, con el fin de dar la importancia y el realce debido a la noticia y a su presentación mediática. Los medios deben colaborar en campañas de seguridad, instruyendo a los ciudadanos sobre recomendaciones que la policía deba hacer según los casos. Es también una tarea de servicio público.

Los programas de atención a las víctimas son particularmente efectivos para paliar la inseguridad surgida ante un hecho delictivo. La falta de asistencia a quien ha sufrido un delito incrementa la seguridad de la víctima y la de las personas de su entorno. No existen iniciativas cívicas, salvo en el caso de las víctimas del terrorismo en España, que se dediquen a esta labor altruista. Una iniciativa que podría impulsarse desde la policía, es la de creación de "comités de restitución de daños", que tendrían como misión reforzar su seguridad no solo policial, sino de apoyo psicológico, económico, etc..., en las que podrían participar policías en segunda actividad, asistentes sociales y ONGs que se identifiquen con estos problemas.

En el mismo contexto de la policía de proximidad, esta ha de promover en los ciudadanos la responsabilidad de su autodefensa, estimulando y divulgando periódicamente repertorios de "buenas prácticas" con el fin de que estos usos se generalicen. Ha de crearse una conciencia en los vecinos de que, si bien tienen derecho a estar y sentirse seguros, no deben olvidar sus propias obligaciones al respecto. Ha de recuperarse un cierto sentido del control social y por tanto activar el papel de los ciudadanos y de quienes tienen un cierto estatus en la comunidad, padres, profesores, religiosos, y quienes desempeñan cargos electos, sindicalistas, etc.

Es un hecho generalmente aceptado que hasta hace unas décadas el control social que se ejercía en la sociedad sobre algunas situaciones de riesgo, funcionaba como un freno positivo respecto a las conductas anómicas y delictivas. La complejidad de la vida en la gran ciudad, el consiguiente anonimato, la marginalidad, la degradación urbana, y otros factores perturbaron las relaciones interpersonales y propiciaron el individualismo y aún más el anonimato de los vecinos. Cuando ahora hablamos de involucrar en la pre-

vención a instancias sociales como la escuela, la familia, los medios de comunicación y otras agencias de socialización en las tareas preventivas, estamos promoviendo unas fuerzas de oposición y control, semejantes a las que hasta hace algún tiempo operaban en nuestra sociedad.

Téngase presente que el delito surge del anonimato, y cuenta con la inhibición de casi todos los que no sean la policía para perpetrarse en la ciudad. Hagamos que los vecinos cobren un papel activo y reprendan las conductas incíviles, colaborando con los agentes del orden.

2. Lucha contra el crimen organizado

El siguiente ejemplo que voy a relatarles tiene otras características; el *"Corriere de la Sera"* publicaba el 18 de marzo de 1992, cómo los miembros de las triadas chinas, ganaban un promedio de un millón de dólares diarios, trasladando vehículos robados desde Hong Kong a la China continental, donde estos coches de gran cilindrada y todo lujo son muy escasos y muy apreciados. Estos enormes flujos de dinero de una pequeña mafia como la de Hong Kong necesitaba cauces para su blanqueo, su estrategia contaba con el hecho de que su base territorial de actuación cambiaría próximamente el estatus político, legal e institucional al pasar la colonia británica a la dura disciplina de la China comunista. Este horizonte obligó a la mafia de Hong Kong a establecer acuerdos con la siciliana, quien le ayudaría a blanquear dinero, mientras ella le suministraba heroína. Es así como se fortalece una nueva fuente de heroína que llega a Europa y a Norteamérica, y cómo se produce un incremento de actividades procedentes de capital que se blanquea en Canadá, Australia, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Holanda e Italia, que implican flujos enormes de capitales circulando vía Gibraltar, entre otros territorios que funcionan como lavadoras de dinero negro. Se investiga actualmente, en qué medida ciertos miembros de la mafia siciliana, con residencia en España, participan en la toma de decisiones y determinan estrategias delictivas en este campo.

Este complejo y amplísimo mundo de actividades de comercio, financiero y de intercambios y relaciones internacionales, utiliza los mismos medios, e iguales cauces que las actividades legales sujetas a las leyes. El crimen se ha globalizado. Es mucho más ágil y oportunista que el mundo oficial de los estados y su rentabilidad es altísima. Un ejemplo entre las diferencias de ambos mundos es que, si bien ambos sistemas participan de los mismos cauces y tecnologías: transmisiones, vías informáticas, diversificación de riesgos, etc, su facultad de tomar decisiones y que éstas sean ejecutivas, por ejemplo en la incorporación de recursos técnicos innovadores en transmisiones que permitan comunicarse mejor a quince organizaciones policiales europeas se invierte un tiempo no inferior a dos años. La mafia siciliana y sus asociadas pueden cambiar de sistemas de comunicaciones y tomar decisiones ejecutivas que afectan a 20 organizaciones de más de quince países en un plazo no superior a dos semanas. Tales decisiones son ejecutivas en países de distintos signos económicos como EE.UU. y China, con diferentes razas como Vietnam o Tailandia o Canadá y Alemania, con sistemas financieros diferentes, etc. ¿Imaginan cuánto tiempo y esfuerzos consumiría esta gestión si se hace por vía diplomática?

Citamos este segundo ejemplo, para poner de manifiesto, sin duda, algo que ya era conocido, pero intentando destacar aquí el enorme cúmulo de violaciones de diferentes leyes que con este ejemplo se burlan: leyes de comercio, fiscales, derechos fundamentales de las personas, tratados internacionales, leyes laborales, leyes de salvaguarda de la competencia, etc, y a la postre asesinatos, robos, lesiones y una enorme inseguridad.

La policía que se opone y lucha contra el crimen organizado ha de cambiar los conceptos de :

- Cooperación internacional, y proceder a cambiar su cultura de trabajo y remover los pesados marcos jurídicos que encorsetan su actuación.
- Técnicas de identificación de los delitos, innovando fórmulas y entrenándose en saber conocer –identificar– qué prácticas o qué gestiones aparentemente legales son indicadoras de delitos tal vez transnacionales
- La inteligencia no tiene su aplicación exclusiva en la seguridad del Estado, entendida como inseguridad de origen "político" o político-militar, sino que debe ocuparse de todos los frentes que pueden perturbar la convivencia armónica, el funcionamiento de las instituciones civiles como las de comercio, competencia libre y equilibrada, propiedad de derechos –marcas, patentes–, seguridad financiera, etc.
- Contar con bancos de datos compartidos internacionales, de libre asociación y protocolos estrictos de explotación.
- Contar con la cooperación de entidades multinacionales, empresas, bancos, holdings, que sean permeables a auditorías de control y colaborar de forma cívica y abierta con las tareas policiales.
- Trabajo multilingüe y nueva formación policial multidisciplinar, entre otras medidas.

Dos aspectos deben considerarse en este ámbito: un amplio desarrollo de los medios que aporta la policía científica –investigación, tecnología y ciencia policial nuevas–, que debe concretarse en laboratorios y recursos tecnológicos de información de última generación.

El otro aspecto es de otra índole y de superior importancia en la formación de los agentes de policía: una fuerte componente ética que oriente las conductas en un ámbito internacional, donde los referentes normativos de derecho positivo pueden aparecer en ocasiones desdibujados.

3. Seguridad del Estado e inteligencia

Veamos lo que ocurre con los servicios de información y de inteligencia, hasta cierto punto servicios públicos, por lo que se refiere a su enclave y dotación con cargo a los presupuestos. Siguiendo la tendencia general, estos servicios deberían también haberse reducido, junto a otros servicios del Estado.

Téngase en cuenta también que en esta última década, desde la caída del muro de Berlín en 1989 y la posterior desaparición de la Unión Soviética, el enfrentamiento frío del viejo bloque socialista y capitalista debería haber rebajado la necesidad del espionaje reciproco. Pero no ha sido así. Los servicios clásicos de información han conocido un nuevo resurgir y se han incorporado otros nuevos y más perfeccionados. Esto ocurre, sin duda, porque existe "hueco en el mercado" y su producto se demanda y consume fácilmente.

Si el final de la Guerra Fría no ha hecho descender los recursos destinados al espionaje, hemos de concluir, que aquél no era el motivo principal, o que han aparecido nuevos riesgos o nuevas necesidades. Ciertamente el peligro comunista soviético, era un riesgo visto desde el mundo libre, pero había y hay otros intereses que de forma velada están todavía hoy sobre la mesa de trabajo de los máximos responsables políticos de las naciones. Además hay otros factores nuevos que aconsejan potenciar la información como base de la toma de decisiones y de elaboración de diagnósticos. La propia filosofía de la empresa, como modo de acción política, se ha incorporado a los métodos de trabajo de los responsables políticos, haciéndoles menos "especulativos" y más pragmáticos, por lo

que su actuación tiende a sustentarse más en los datos –procedentes de la información, que en las convicciones –final de las ideologías–, como venía ocurriendo hace algunas décadas.

Este "método", se ajusta mejor a los objetivos de los Estados, defensores de intereses, que al modelo de Estado buscador de la armonía internacional.

Veamos qué es lo que hace, en este sentido, el Estado más poderoso de la tierra:

Aunque en Europa se conoce una nueva época en este aspecto, son los EE.UU. quienes presentan un panorama más dinámico. Son los servicios que acumulan mayor información, la más completa, aunque pueda no ser la más eficiente, ni desde luego la más económica. Sin embargo, existe la convicción de que si quieren conocer alguna cosa de los enemigos o de los amigos, es seguro que lo lograrán. Se ha dicho que los presidentes norteamericanos deben ser buenos actores, ya que cuando reciben a dignatarios extranjeros, lo saben todo de su interlocutor y deben poner interés en preguntar algo que es seguro conocen la respuesta, tanto si se refiere a asuntos personales como familiares o temas oficiales, debiendo dar por buena la respuesta, aunque en ocasiones sepan que no es la verdad.

Muy singularmente, en los EE.UU. –en otros países no tanto– los campos de la información tienen dos áreas, en ocasiones no suficientemente delimitadas. Se trata del sector público y del sector privado. El primero se interesa fundamentalmente por los aspectos políticos globales que pueden contribuir al análisis estratégico sobre áreas delimitadas del mundo. Análisis de la evolución económica de sectores, países y bloques, como parte preventiva, y las actividades criminales tales como el tráfico de drogas, el terrorismo y el tráfico y tecnología de las armas como parte reactiva. Capítulo especial merece también la información que se dispone sobre las redes y tecnología de la información, a caballo entre la prevención y la persecución.

El sector privado consume información, fruto del espionaje que se ejerce sobre avances tecnológicos, industriales, comerciales, en general de interés económico. Ello lleva en múltiples ocasiones a conocer el grado y estabilidad política de ciertos países o zonas del mundo, donde puede ser desaconsejable invertir, o al contrario, invertir en aquellos lugares que evolucionarán a situaciones propicias para obtener altas rentabilidades.

Sólo haremos mención a agencias de información de carácter oficial, dejando sin mencionar innumerables empresas privadas, grupos o "free lance" que trabajan por encargo. Tampoco mencionaremos otras entidades que trabajan en este sector, ya que no son reconocidas por ninguna instancia pública.

De entre los servicios norteamericanos, el más conocido es la Agencia Central de Inteligencia, la CIA, cuya actuación no conoce fronteras. Su cliente, al menos formalmente, es el Gobierno federal, pero desde hace cinco años, puede trabajar también para las empresas que lo soliciten, previo cierto protocolo. Cuenta con un número indeterminado de empleados y colaboradores y un presupuesto en torno a los cuatro billones y medio de pesetas anuales. Tradicionalmente trabajaba sobre aquellos temas que le pide el gobierno o sobre campos que consideren estratégicos. Su principal activo son los analistas que posee, con gran entrenamiento y experiencia, apoyados en enormes y potentes bases de datos. Desde el final de la Guerra Fría, en que se deshizo de especialistas en el mundo soviético (krenlinólogos), la "compañía" se ha centrado más en la lucha contra las drogas, las armas químicas y bacteriológicas, así como el terrorismo que puede amenazar a los intereses americanos.

Para algunos tratadistas, las operaciones clandestinas forman parte del quehacer de la CIA, aunque el Congreso norteamericano controla desde hace años este tipo de actos, generalmente en países en conflicto. Se calcula que una docena más de agencias colaboran más o menos en coordinación, cubriendo dentro y fuera del país, el conjunto de inte-

reses del gobierno federal. Algunas están adscritas a áreas concretas del Gobierno, como el Pentágono, el Departamento de Estado, la mismísima Casa Blanca, o el Departamento de Energía, movilizan a más de 200.000 personas y un presupuesto de unos cuatro billones de pesetas.

La agencia más desconocida es la NRO (National Reconnaissance Office), su existencia fue desvelada tres años después de la caída del muro de Berlín, a pesar de contar con el mayor presupuesto conocido para estas entidades, unos nueve billones de pesetas. Son los ojos y los oídos de cuanto sucede de interés en el mundo, pudiendo ofrecer en tiempo real la visión de lo que ocurre en cualquier parte del mundo ya que cuenta con auténticas flotas de satélites propios de última generación.

La Agencia Nacional de Seguridad es la que cuenta con la plantilla de agentes propios más numerosa, son más de cien mil entre agentes, técnicos y administradores. Es la máquina interceptadora mundial de las comunicaciones y de ella hablaremos en otro lugar.

Su presupuesto es enorme pero no muy conocido ya que colabora con otros países formando un club, desde mediados de los años cuarenta. Se ocupa oficialmente de luchar contra la piratería informática.

Las descritas hasta ahora son agencias civiles cuyo estatuto de personal es más o menos formal, en cualquier caso bastante cerrado. La más abierta es la CIA, que cuenta con contratados temporales para ciertos trabajos. Pero existe un cierto código no escrito sobre la conducta de los trabajadores del sector, con el fin de proteger la materia y la seguridad de los propios agentes.

En el ámbito militar, la agencia de inteligencia oficial más caracterizada es la DIA (Defense Intelligence Agency). Es una organización que coordina los servicios propios de información de cada una de las armas, realizando análisis de interés militar, armamento o control del personal de los ejércitos. Su funcionamiento, el de una fuerza unificada central, depende del mando operativo militar. Cuenta con un total de veinte mil personas y su presupuesto asciende a doscientos ochenta mil millones de pesetas, uno de los más modestos.

Como se ve, el panorama es bastante denso, lo que supone que una sociedad pragmática, como los EE.UU., no sostendría en activo "empresas" que no fueran necesarias.

Cada Estado ha de dimensionar sus servicios de información y estructurarlos de forma que se ajusten a su cultura organizativa, a sus recursos y a su papel internacional y situación interna. También ha de reclutar al personal que sirve estas organizaciones públicas y otorgarles el estatus que se ajuste mejor a sus finalidades y a sus condiciones sociales. Pero en cualquier caso, estos trabajos, técnicamente y profesionalmente forman ya parte de un tipo de trabajo policial, cuyo servicio a los ciudadanos ha de ser todo lo transparente que exijan las circunstancias; pero si es un servicio leal, esforzado y respetuoso con las leyes, debe deshacerse ya de ciertas apreciaciones negativas que hasta ahora conlleva.

Alguien dirá que este no es un trabajo de policías, pero esto ocurrirá seguramente, cuando se limite la figura del policía a servicios de ordenación del tráfico. Es difícil negar hoy que la prevención es la consecuencia de la información, y no sólo en los fenómenos de política internacional, sino en la propia dinámica del orden urbano.

Se ha dicho que quien tiene la información tiene el poder. Tal afirmación tiene otras lecturas igualmente correctas: un Estado bien informado es un Estado muy poderoso. O también que reservar nuestra información, clausurarla, es restar poder a los demás, especialmente poder que pretendieran ejercer sobre nosotros.

La estrategia de la defensa contenía tradicionalmente la consideración de que tal o cual factor era importante para la estabilidad interna y el equilibrio internacional de las

naciones; la consideración de que ciertos factores de la defensa concernía exclusivamente al Estado, como si los ciudadanos, nuestros vecinos por ejemplo, fueran algo remoto o ajeno incluso a lo que pudiera pasar en el llamado escenario internacional.

La defensa, lo es siempre de los ciudadanos, por serlo del Estado, y los agentes de la defensa no son solamente los ejércitos o la milicia, sino que son "defensores", todos los que cuidan del bienestar, de la paz, del orden armónico ciudadano. Los ejemplos son innumerables en la historia: desde Sagunto y Numancia hasta Líbano o Sarajevo. Sólo los ciudadanos sufren: sean soldados, clérigos, artesanos o gentes del común.

Se quiere llamar la atención, con estas reflexiones, sobre el cambio producido en el concepto de **defensa**. La **defensa**, no es lo que hacen los funcionarios de un ministerio, como tampoco lo es la cultura: la defensa, la seguridad, la cultura o la ciencia, corren a cargo del conjunto de la sociedad. Ha cambiado el concepto, y también han cambiado las amenazas clásicas. Ahora los ciudadanos han de defenderse de otros peligros y por eso han de hacerlo de otras formas diferentes y actualizadas.

Las crisis tradicionales, un ejército que invade rompiendo la frontera, naciones contra naciones, bloques frente a bloques han disminuido notablemente. Mientras tanto, hemos visto surgir y crecer en medio de nuestras plazas y de nuestros pueblos verdaderas amenazas al orden institucional y a la integridad de las personas. Los riesgos ya no tienen color: el peligro amarillo, la amenaza roja, etc., no tienen hoy mucho sentido, el peligro cotidiano surge en medio de nuestra propia sociedad. Está entre nosotros y sus protagonistas son anónimos. Sus ataques no se dan en ningún "campo de batalla" localizado, sino que se producen, en mitad de la calle, en nuestra propia casa o en nuestros bienes. Sus instrumentos no son las armas convencionales, van desde la navaja tradicional al mítico y a la vez moderno ordenador, desde el viejo papel moneda al "dinero de plástico" y a Internet. Sus daños se registran, en la integridad física y emocional de los ciudadanos, en su cuenta corriente, en el ejercicio de sus derechos, y en definitiva en la armonía de su vida cotidiana.

Junto a estos factores, que consumen ingentes recursos económicos y humanos, existen otros en la seguridad próxima que justifican el crecimiento de los servicios públicos de seguridad.

En la seguridad que consumen directamente los ciudadanos, en la proximidad, el incremento de agentes es evidentemente necesario. La calidad del servicio, la prestación personalizada del mismo, la tramitación de cada incidente, la formación y socialización efectiva del policía en su medio urbano, rural o interno, en definitiva, la cobertura del territorio, demandan un incremento de personas y medio.

Puede defenderse, desde una determinada ideología la tendencia a disminuir el Estado, pero ciertos servicios, como la sanidad, por ejemplo, en su vertiente de investigación y de clínica, o los de educación o seguridad, no pueden disminuirse. Es más, considerando una población estacionada, el incremento natural de la calidad que hoy se requiere, exige incrementos de recursos, sin que puedan encontrarse paliativos.

DELITOS INSTITUCIONALES

No quiero dejar de tomar conciencia de otro tipo de incidentes que no podríamos, quizá con actitud impropia, denominar delitos. El año pasado en este mismo curso se pronunció una conferencia, en la que se desvelaba para muchos la existencia de un complejo sistema de escucha vía satélite y otros dispositivos de alta tecnología, que se denomina sistema "Echelon". Un informe del Parlamento Europeo de septiembre de 1998 (An appraisal of the

technologies of political control". STOA, septiembre de 1998. PE 166.499), ponía de manifiesto que todo el correo electrónico, las comunicaciones por teléfono, fax y telex que se producen en Europa, son captadas y transferidas vía satélite desde Londres a Fort Mead en Maryland, EE.UU., a la Agencia Nacional de Seguridad (N.S.A.). Este esfuerzo ingente, es posible en virtud del llamado acuerdo UKUSA, de finalidad secreta, firmado entre los EE.UU. y el Reino Unido, a los que se unió con posterioridad Canadá, Australia y Nueva Zelanda, donde se instalaron estratégicamente antenas para captación y transmisión de los registros a lo largo y ancho de todo el planeta.

Al plantear este delicado caso como ejemplo de aquéllos que pueden protagonizar algunos Estados, desde luego seguimos inmersos en el mundo de la seguridad, aunque cualitativamente estamos en un ámbito distinto a los dos anteriores. Por lo tanto, la lucha contra el autor de la infracción, tiene una especialidad distinta. Una vez detectada la infracción, su control o represión es ciertamente más compleja; el tipo de acción policial también lo es. Si atendemos al autor de la infracción o el suceso, aún resulta más complicada la imputación de responsabilidades y por tanto la defensa ante sus intempestivas actitudes.

Esta dura agresión contra derechos de primer orden, amparados en todas las constituciones democráticas, se produce todos los días con el pretexto de la defensa de los propios intereses. Se argumenta que el hecho ilícito no lo es en sí mismo, sino en el uso que se hace del producto.

La cuestión es cómo defenderse de estas agresiones. En el ámbito judicial, hoy por hoy, no parece que pudieran prosperar estas actuaciones extraterritoriales a cualquier código; ¿cómo ejercer entonces la defensa de los derechos de nuestros ciudadanos? La tecnología aconseja encriptar nuestras comunicaciones y utilizar sistemas de seconfonía muy compleja, con el fin de entorpecer los sofisticados procedimientos de la tecnología más avanzada.

La confrontación es, sin embargo, muy desigual. Los gobiernos de los Estados más poderosos, vigilan y obligan a los fabricantes de los equipos de comunicaciones como receptores móviles, soportes, repetidores fijos o móviles, en la atmósfera o fuera de ella, centrales telefónicas, etc... a que incorporen configuraciones tecnológicas susceptibles de ser interceptadas. Hace ya diez años que el Congreso norteamericano aprobó la Ley CALEA (Communications Assistance for Law Enforcement Act), que obliga a incorporar a los desarrollos de las tecnologías de información y aplicaciones estándar, parámetros interceptables. La ley fue necesaria ante la resistencia que habían ofrecido algunas compañías a someterse a este dictamen, pero la CALEA, establece que si los fabricantes no se coordinan con las autoridades del gobierno pueden ser multadas con 10.000 dólares diarios.

Cabe preguntarse cuál es la actividad de la Unión Europea ante este delicado asunto. El Parlamento Europeo ha aprobado este mismo año la creación de un sistema llamado Enfopol, por el que se obliga a las empresas de telecomunicaciones que operan en este territorio a incorporar un sistema accesible a las escuchas. Además este sistema adecuadamente complementado permitirá realizar electrónicamente el seguimiento de sujetos de interés, disponer de un dossier con sus datos personales, direcciones de correo electrónico, localización en el territorio, movimientos, conexión con tarjetas de crédito, etc... En principio todo apunta a una situación muy preocupante, pero debemos pensar que la tecnología ya estaba ahí e incluso se había utilizado dramáticamente algunas veces. Recuérdese los casos de algún dirigente de Hamás y la OLP que fueron localizados por sus móviles; otro caso en el que utilizó esta tecnología fue el que permitió localizar al narcotraficante Pablo Escobar, y proceder a su captura.

Como se ve, aquí también aparecen los dos casos de ciertos temas que como los hechos consumados van por delante de los conceptos morales.

Los defensores de la Ley, los que combaten por proteger a los ciudadanos, explican sus razones: ignorar la existencia de estos instrumentos, hacer como si no existieran, es un suicidio ya que equivale a dejar que su utilización sea exclusiva de las organizaciones criminales. El combate requiere siempre la mejor dotación en equipos. Aparece una vez más ante estas consideraciones los aspectos, si no jurídicos, si éticos y morales de la conducta de los Estados que tan fácilmente se vencen del lado del pragmatismo.

Pero aún hay más ejemplos para presentar los aspectos relevantes que presentan las organizaciones oficiales sobre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones u omisiones. Frecuentemente, los policías se encuentran, en el ejercicio de sus funciones, con la negativa de las autoridades de otro país a facilitarle datos para proseguir la investigación de ciertos delitos. No nos referimos aquí solamente a las trabas que argumentan algunas veces desde uno de los poderes del Estado, el judicial, en virtud de aspectos formales más que aspectos esenciales y de fondo. Nos referimos a unas y otras, a las razones judiciales y a las políticas de los ejecutivos que en virtud de la soberanía, o los intereses no prestan el apoyo necesario para la persecución de deliberados delitos económicos, especialmente el blanqueo de capitales.

Territorios controlados y dependientes de potencias de primer orden como las Islas Marshall y Samoa (EE.UU.), Islas Virgenes, Jersey, Isla de Man y Bermudas (Reino Unido), o países soberanos como la República Dominicana, Israel, Panamá, Rusia, Liechtenstein, Filipinas y otras muchas naciones, respetables por tantos motivos, no combaten el blanqueo de capitales. Estos países citados, entre otros, han sido denunciados por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), órgano del Grupo de los siete (G-7), para luchar contra el blanqueo de capitales. Los países identificados por el GAFI son veintinueve, pero el reglamento del G-7, que permite a sus miembros vetar los acuerdos que se adoptan, han excluido un buen número de países y reductos territoriales, que poseen sobrados merecimientos para estar en la misma lista. No obstante, lo llamativo es que ciertos países del G-7, con poder suficiente para reconducir las legislaciones y las prácticas de sus "protectorados", permiten con una mano su contumacia, y encargan con la otra al GAFI su denuncia.

La acción policial en este campo, es una vez más delicada y laboriosa. En su ayuda, y dentro de la U.E., puede venir una directiva que el próximo semestre impulsaría la presidencia francesa, incluyendo entre las actividades criminales que deben ser investigadas fuera de las fronteras nacionales, el lavado de dinero, procedente de cualquier actividad, con especial seguimiento de la droga, el tráfico de armas y el fraude de ley.

NUEVOS CONCEPTOS EN LA FUNCIÓN POLICIAL: EL CAMBIO DE CONTEXTO

Durante buena parte del siglo XIX, y el XX, hemos asistido a la sustitución del principio del "dominio" y la colonia por el de "interés recíproco", y con ello la disminución del recurso a la guerra, como instrumento de política exterior. La confrontación bélica fue siempre un fenómeno inherente a la existencia del Estado, a lo largo del último medio siglo se ha producido su progresiva sustitución por la actuación y negociación política, que tiene en la información un requisito previo y eficaz, y en la inteligencia el instrumento para modificar las condiciones de los agresores, sean delincuentes, organizaciones o Estados concurrentes o complementarios a nuestros intereses.

Es así que en este cambio de instrumentos de acción política no sólo han de cambiar las organizaciones policiales e incrementar su papel de agencias de información. Los ejércitos también se han visto obligados a transformar su tradicional papel de "máquinas

de guerra", en camino a organizaciones defensivas e instrumentos propiciadores de la paz.

Defensa nacional y seguridad del Estado vienen a ser conceptos próximos, expresados desde instituciones diferentes.

Cuando se dice que la defensa es nacional y que la seguridad lo es del Estado, se evocan consideraciones distintas de raíz. En el primer caso se refiere a la nación más bien como hecho histórico y cultural, y en el segundo al Estado, más bien, como una entidad jurídica, aunque participe también de la historia y la cultura. Los ejércitos aparecen más apegados al hecho nacional como entidad cultural y tradicional, mientras que las policías de los Estados se relacionan mejor con el hecho jurídico estatal.

Nos interesa aquí la evolución de las organizaciones policiales como servicios de los Estados, y como productores de seguridad pública para el consumo de los ciudadanos y de las organizaciones que dan forma a la sociedad, utilizando preferentemente fórmulas de protección preventivas y anticipatorias. Nota importante a destacar en esta época histórica es la implicación creciente de la policía en el escenario internacional. Constituyéndose así en un instrumento de la acción exterior de los Estados, en tanto que dispositivo para su defensa y como instrumento de la más amplia cooperación exterior.

Sin ir más lejos, en el seno de la Unión Europea, y de una manera progresiva, se ha venido consolidando la participación de las policías de los países miembros en tareas tipicamente comunitarias. En la reciente cumbre de Portugal, en Santa María da Feira (20 de junio de 2000) se ha dado un paso más en este sentido, ya que se ha tratado el papel de la policía en el contexto de la política europea común de seguridad y defensa. Este enfoque nuevo –existían algunos antecedentes como misiones "ad hoc" de pacificación– se conecta con las crisis mundiales que gestiona la OTAN, más allá, por lo tanto de la Unión Europea. En esta cumbre, el Consejo remacha su compromiso de desarrollar, en el ámbito de la seguridad y la defensa, una **capacidad militar**, al lado de una **capacidad civil**, que se concreta en un cuerpo de ejército y en una **policía especial** de cinco mil efectivos de actuación exterior a los países de la Unión.

Si esto es lo que viene ocurriendo en la construcción comunitaria, ha de subrayarse que, sin embargo, la evolución no es sencilla, ya que en la medida que los distintos Estados continúan siendo entidades soberanas, persisten junto a los intereses comunes y concurrentes, otros intereses diferentes y en ocasiones enfrentados, por lo que no sólo no se produce un "desarme" de los servicios de información, de un país comunitario sobre otro, sino que, en ocasiones se "observan" muy concienzudamente. La figura del **oficial de enlace policial**, que va más allá del contexto de la Unión Europea, con ser una figura hoy imprescindible, confirma el no desarme, ya que se considera necesario tener un hombre propio en un contexto, no hostil, pero sí ajeno. Por otro lado, confirma también una vez más, un papel internacional de las policías.

Así pues aparecen modernamente las organizaciones policiales, como una parte integrada en los sistemas estratégicos de los Estados con una finalidad cualitativamente distinta que en el pasado y fronteriza, en parte, con el nuevo papel, no bélico, de las organizaciones militares.

Para situar comprensivamente su función en este ámbito, se ha de partir de una adecuada concepción de cuál sea la gran estrategia dinámica de los Estados en la actualidad. Según algunos tratadistas (J.M. Collins: "Gran Estrategia. Amnapolis 1973) "el Estado emplea el poder nacional bajo todas las circunstancias para ejercer los deseados grados y tipos de control sobre los enemigos a través de las amenazas, la fuerza, la presión indirecta, diplomacia, subterfugios y cualquier medio imaginable, con el fin de satisfacer los intereses y

objetivos de la seguridad de la nación". Collins entiende por poder de la nación "la totalidad de las capacidades existentes, o que puedan generarse, de tipo político, económico, geográfico, sociales, militares y de cualquier signo disponible". Por lo tanto, ya no es la defensa nacional –los ciudadanos y sus instituciones–, un asunto que concierne prioritariamente a lo militar, sino que es el resultado de un concurso de elementos que están en la sociedad y de forma organizada en el Estado.

Es así como se justifica que determinadas decisiones que atañen a la seguridad de los ciudadanos o del Estado no deban tomarse sin considerar los informes y aportaciones intelectuales de los analistas policiales en ámbitos nacionales e internacionales, tan entrelazados hoy día.

El estratega, ministro del ramo en algunos casos, jefe del Estado o del Gobierno, sería temerario si tomara sus decisiones –estratégicas–, sin tener en cuenta las aportaciones de los técnicos en seguridad. Como se ha dicho este es hoy un requisito del orden social, una condición de la pervivencia del Estado y forma parte del bien común de los ciudadanos.

Cabe preguntarse si las organizaciones policiales están hoy preparadas para ejercer esta función de contribuir a las decisiones políticas, de orden estratégico, que afectan a la seguridad de la nación. La pregunta tiene el mismo sentido también dirigida a los ejércitos, al mundo intelectual, menos estructurado, o al estamento científico o tecnológico en general.

Naturalmente, dependerá del grado de modernización y complejidad que alcancen estas organizaciones de seguridad en cada país. Creemos que efectivamente están llamadas a desempeñar este papel y que si no lo están deben prepararse para aportar su visión técnica competente y de calidad.

Pero si se ha aceptado que la policía, como entidad organizada de intervención social, ha de ser más proactiva que reactiva, se impone que ha de trabajar con medidas, análisis y estudios de carácter predictivos.

Si no hay predicción eficaz, no puede hacerse la prevención, con lo que los acontecimientos se producirán por sorpresa y no habrá más remedio que acudir a procedimientos reactivos, de carácter represivos, violentos y de confrontación. Un ejemplo que puede ilustrar esta idea es el hecho de los movimientos migratorios, hoy muy actual. En algunos países del este de Europa, Turquía y Bulgaria se pueden producir determinadas circunstancias internas que acaben expulsando población turca, en el caso de Bulgaria de la minoría turca búlgara, en el caso de Turquía de algunas facciones internas no integradas. Determinados factores de Alemania y de España señalan a estos países como los destinos más apreciados y probables de esta emigración para un plazo de cuatro a cinco años. Debe observarse con atención la evolución de este fenómeno en nuestro país, o permitiremos que nos sorprenda si llega a producirse. Todo aconseja que los países potencialmente receptores tomen las medidas para asimilar estas corrientes migratorias a su sociedad de forma fluida y enriquecedora, o por el contrario, que colaboren con las autoridades de los países emisores para modificar las condiciones de expulsión de los países de origen.

Esta vertiente de estudio y predicción sobre los datos que se tienen disponibles, abre o mejor, profundiza una función policial de evidente utilidad social y política. Incrementa el prestigio de las organizaciones policiales con tareas de modernización interna y proporciona mejores apoyos a las tareas del gobierno.

Según los modelos policiales su capacidad técnica será mayor o menor, y según el tipo de organización será más costoso y complejo, o más simple y económico. En los modelos anglosajones la separación de organizaciones en metropolitanas y estatales, produce una notable caída en la circulación de información sobre el estado de la seguridad desde el barrio hasta los bloques de naciones. Esta circunstancia no se da en los organismos trans-

versales de carácter nacional, con articulación supranacional, donde el análisis sobre la seguridad recoge todas las circunstancias presentes en cualquier escalón, desde muy pequeño, hasta ámbitos superiores a una nación. Conoce también este sistema más amplio los pequeños delitos o sucesos significativos y las grandes organizaciones criminales; las tendencias sociales localistas y las de vocación globalizadora.

En cualquier caso las organizaciones policiales que aspiran a contribuir a la toma de decisiones estratégicas sobre seguridad, deberán reunir una serie de condiciones propias de las corporaciones modernas que tienen en cuenta las conductas y tendencias sociales.

Primer Panel

PROXIMIDAD, FACTOR DETERMINANTE DE LA SEGURIDAD

VIDA MUNICIPAL Y POLÍTICA DE PRESERVACIÓN DEL ORDEN

María Tardón Olmos

Ayuntamiento de Madrid. Tercera Teniente de Alcalde.
Titular de la Rama de Atención Social, Policía Municipal
Movilidad Urbana y Protección Civil

INTRODUCCIÓN: MARCO NORMATIVO Y EVOLUCIÓN

Los Cuerpos de Policía Local encuentran su encaje normativo en la Constitución y en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Completan, a nivel local, este marco jurídico, la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid y el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, aprobado por Acuerdo Plenario de 31 de marzo de 1995.

En este contexto, la Policía Municipal de Madrid se conforma como un verdadero Cuerpo de Seguridad de carácter esencialmente colaborador con el Cuerpo Nacional de Policía en materia de seguridad ciudadana dentro del término municipal de Madrid.

Sin embargo, esto no siempre ha sido así.

La normativa preconstitucional, y más en concreto el Reglamento de Policía Gubernativa de 1975, establecía una serie de funciones de implicación de las Policías Municipales en materia de Orden Público que distaban mucho de las actuales.

Esta implicación se materializaba en labores de auxiliaría y subordinación con respecto a las Fuerzas de Orden Público, es decir, a la Policía Gubernativa, formada entonces por el Cuerpo Superior de Policía, el Cuerpo de Policía Nacional y la Guardia Civil.

Este concepto de "cuerpo subordinado" ha ido evolucionando con el tiempo, y con la entrada en vigor de un nuevo marco legal más acorde con el actual periodo democrático ha ido, poco a poco, perdiendo ese carácter.

En la actualidad, los integrantes de la Policía Municipal tienen la consideración plena de Agentes de la Autoridad y es ésta una novedad que queda plenamente recogida y asumida en la referida Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De la misma forma y conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica citada, todos los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, independientemente del nivel administrativo del que dependan tienen el deber de prestarse mutuamente toda la colaboración y coordinación recíproca que sea necesaria.

En sentido paralelo, el concepto de Orden Público también ha ido evolucionando paulatinamente hacia el más amplio de Seguridad Ciudadana. El primero, más vinculado a un concepto de represión policial, que presta escasa atención a los límites del uso legítimo de la fuerza y las medidas de coacción en la actuación policial, y el segundo más ligado a la idea de prevención, que hace referencia a modelos que propugnan una policía más cercana al ciudadano, con el que interactúa y al que se ofrece como mediador primario de sus conflictos, a la vez que obtiene de él un conocimiento de las situaciones vecinales que permiten la adopción de medidas que impidan la comisión de actos delictivos.

Este acercamiento al ciudadano lleva consigo la asunción por parte de los policías de papeles educadores, situándose, tras los padres y profesores, como agentes socializadores de cara a la consecución de una mentalidad educada en la prevención, que predisponga al

ciudadano a tomar medidas en pro de su propia seguridad, para evitar ser víctima de cualquiera de los riesgos que el mero hecho de vivir en sociedad conlleva.

Poco a poco, en consecuencia, la Policía Municipal ha ido implicándose paulatinamente en las funciones de prevención de seguridad pública.

La referida Ley Orgánica 2/1986, otorga a las Administraciones Locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, si bien dentro de los límites de sus respectivas competencias. En este sentido, es necesario reseñar aquí la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, que en su artículo 25, atribuye a los Municipios la competencia de "mantener la seguridad en lugares públicos" y la Ley de Coordinación de Policías Locales, que en su artículo 10, recoge las funciones de las Policías Locales, entre otras: "Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de funciones de Policía Judicial", "Efectuar las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos o su comprobación", "Vigilar los espacios públicos", "Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos por ello" y "Cooperar en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos para ello".

En el caso de la Policía Municipal de Madrid, esta implicación progresiva ha sido una realidad desde la entrada en vigor de la Constitución.

Y es en la década de los ochenta cuando empieza a germinar la verdadera esencia de su colaboración en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

En la actualidad, con la evolución de conceptos superados, un razonable soporte de medios técnicos y materiales, y la dinamización profesional de la plantilla, (cuyo crecimiento vegetativo siempre resulta insuficiente, pero con una incidencia importantísima en esta última etapa: se encuentra en fase de desarrollo la oposición convocada para la selección de 675 nuevos Policías, a los que hay que sumar los 118 Agentes de la promoción del año 1.999, que actualmente se encuentran en periodo de prácticas), el papel de la Policía Municipal en este sentido, debe ser considerado como imprescindible.

Sin embargo, acompañando la complejidad del Cuerpo de Policía Municipal y de su encaje dentro del nuevo modelo policial establecido, como se ha dicho, desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/86, se encuentran otras nuevas funciones para las que los funcionarios municipales deben estar preparados, puesto que la demanda social así lo exige.

Nuestra ciudad contempla un amplio catálogo de actuaciones en este ámbito que diariamente acometen los miembros de la Policía Municipal. Desde el control y la vigilancia de los espectáculos públicos, hasta los delitos contra la propiedad industrial e intelectual, pasando por actuaciones en materia de inmigración ilegal, falsificación de permisos internacionales de conducir o la venta de alcohol a menores, la Policía Municipal de Madrid se encuentra plenamente integrada en un modelo policial donde tanto la especialización profesional, como la polivalencia, se armonizan adecuadamente, intentando prestar el mejor servicio al ciudadano.

Los nuevos servicios solicitados por una, cada vez más amplia, demanda social y los crecientes retos profesionales, precisan, por otra parte, de una formación policial adecuada que han de colmar, igualmente, las expectativas del servicio público que exigen nuestros conciudadanos.

Así pues, desde la experiencia de un Cuerpo como la Policía Municipal de Madrid, con la mayor plantilla de España, 5.283 componentes en la actualidad, y con un catálogo de funciones muy complejo, son muchas las posibilidades de prestar un servicio cada vez más adecuado a las actuales exigencias y necesidades de todos.

EXPERIENCIA DE UNA ORGANIZACIÓN COMO LA POLICÍA MUNICIPAL.

La experiencia de una organización como la Policía Municipal de Madrid, demuestra que, de entre las competencias que normativamente tiene atribuidas, las que más preocupan a los ciudadanos son: La ordenación y regulación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, la vigilancia en el cumplimiento de las Ordenanzas Municipales y normas administrativas en general, y la colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en materia de seguridad ciudadana.

Así se desprende de los datos de la última encuesta de la que disponemos sobre las Policías Locales en la Comunidad de Madrid, realizada en Mayo de 1.990.

Y, aunque no se ha vuelto a realizar encuestas específicas sobre estos particulares, sí existen consultas sociológicas bastantes para poder afirmar que estas cuestiones siguen siendo las que más preocupan a los madrileños

Además, en esta encuesta se revela que la Policía Municipal es el Cuerpo institucional más conocido en su localidad, y el más importante para el funcionamiento y la convivencia en la misma (incluso por encima del personal sanitario y de los Bomberos).

En la actualidad, hay que entender la seguridad ciudadana dentro de un sentido integral del término que excede, con mucho, del ámbito delincuencia, y es necesario ampliar sus connotaciones a otros muchos aspectos de la convivencia social.

Por eso, el desarrollo de las funciones tradicionales de la Policía Municipal se orientan, más que nunca, a un mantenimiento de la Seguridad en su sentido más amplio.

A estas funciones, pues, resulta necesario referirse a continuación.

ACTUACIONES EN MATERIA DE TRÁFICO

Bajo las aludidas premisas, y analizando, en primer lugar lo que respecta a la seguridad vial y la movilidad urbana, nuestro objetivo no puede ser otro que el de modernizar y mejorar, de forma permanente, nuestros medios, para adaptar nuestras actuaciones a las exigencias del ciudadano, en las posibles soluciones a los problemas que el tráfico urbano plantea.

En una ciudad como la nuestra, con más de 2.200 kilómetros de calzadas de todo tipo, en la que el parque automovilístico crece año tras año, hasta llegar a la cifra del pasado año 1.999 de 1.600.000 vehículos, a los que han de sumarse los cerca de 500.000 que cada día acceden a la Capital procedentes del Área Metropolitana, que constituye, además, el centro y capital política, financiera y administrativa de España, donde, en un día laborable, las 50 estaciones de medición tienen aforada una media de 2.800.000 vehículos, con un total de más de 31 millones de kilómetros recorridos por las vías públicas madrileñas, esta ordenación requiere de una actuación decidida, con políticas eficaces y con una adecuada planificación de los recursos disponibles, para combinar las necesidades de los que desean desplazarse en vehículo privado, los que optan por el transporte público y los peatones.

En este ámbito, se han articulado las posibles soluciones, con los medios de que dispone la Policía Municipal, en varias direcciones, basadas en tres pilares, desde mi punto de vista, fundamentales:

1. Información y Educación Vial
2. Control y Vigilancia de Conductas de Riesgo en la Conducción
3. Atención inmediata y asesoramiento a las Víctimas de Accidentes

1. Información y Educación Vial

Partiendo, en primer lugar, de que la información y comunicación con los ciudadanos es primordial para conseguir su interés y su participación, se está realizando una campaña informativa de prevención, con divulgación en la vía pública, que pretende dar a conocer las recomendaciones necesarias para la prevención de accidentes, dirigida a las diferentes prácticas de riesgo, y por parte de todos, ya se trate de jóvenes y alcohol, menores o tercera edad, con respecto al riesgo fundamentalmente de sufrir un atropello, el fomento del uso del casco y cinturón de seguridad, uso indebido de teléfonos móviles, auriculares, etc.

En este sentido, y dentro de esta campaña desde el pasado 15 de abril, se han instalado en plena vía pública y en diferentes puntos de máxima concurrencia de público Oficinas Móviles Informativas, donde se explica a los ciudadanos los diferentes servicios y colaboraciones que Policía Municipal les ofrece, con entrega directa de distintos folletos que contienen entre otros temas, recomendaciones en la prevención de accidentes, dirigidos a los diferentes grupos de riesgo y con principal atención a las diferentes líneas divulgativas que hemos mencionado.

En el ámbito escolar, el Centro de Formación y Estudios de la Policía Municipal viene desarrollando un Programa de Participación en la Educación Vial (como asignatura transversal en el currículum escolar), de los alumnos desde 1º de Primaria hasta 2º de la E.S.O. en los centros escolares de nuestra Capital.

En el próximo curso está prevista la participación en este Programa de Educación Vial de más de 63.000 alumnos pertenecientes a 500 centros escolares públicos, subvencionados y privados.

Se pretende extender esta colaboración a todos los centros escolares de nuestro Municipio que lo soliciten, compromiso que sólo puede hacerse en base a la dedicación y entrega de los monitores de Policía Municipal que imparten las citadas clases de educación vial.

Dentro de este ámbito informativo y divulgativo, se pretende impulsar la Campaña de Seguridad Vial para la Tercera Edad, mayoritariamente víctimas de atropellos, mediante charlas y exposiciones en los Centros de la Tercera Edad, con la colaboración de policías jubilados y con material adecuado y adaptado a este colectivo.

2. Control y Vigilancia de Conductas de Riesgo en la Conducción

Desde otro punto de vista, y en la línea del control y la vigilancia de conductas de riesgo en la conducción, se están acometiendo diversas actuaciones:

- Descentralización e incremento de los medios de vigilancia y control y denuncia de las infracciones por exceso de velocidad, mediante la ampliación y redistribución de cinemómetros instalados en vehículos policiales.
- Incremento de la vigilancia de la conducción bajo los efectos del alcohol, mediante un programa de actuaciones selectivas en días, horarios y lugares concretos, donde se han detectado en mayor medida este tipo de conductas, (noches y madrugadas de los fines de semana en lugares de diversión).
- Asimismo, y teniendo en cuenta el triste auge que está teniendo el uso de sustancias psicotrópicas, drogas o estupefacientes por los jóvenes conductores, se están articulando convenios con otras Instituciones (escuelas de medicina Legal, Instituto Anatómico Forense de Madrid, instituciones médicas, universidades, hospitales y servicios sanitarios municipales), para una comprobación ágil y reglamentada de este tipo de sustancias en los conductores y de sus efectos en la conducción.

- También, la mejora del proceso de formulación de denuncias, fomentando la notificación en el momento de la infracción por parte del agente de Policía Municipal actuante, lo que incide positivamente en el aspecto preventivo, y haciendo especial hincapié en la vigilancia de aquellas faltas que puedan propiciar atropellos, teniendo en cuenta que este tipo de accidente produce las lesiones más graves en las víctimas.
- En el ámbito de las infraestructuras viarias y la señalización, se está llevando a cabo un proyecto de comprobación y propuesta de mejora de accesos a colegios, galerías de alimentación y centros de la Tercera Edad, del que se ha finalizado ya la primera fase de estudio y comprobación, observándose las posibles propuestas de modificaciones a la ordenación y señalización vial, que se recogen en las distintas Unidades de Policía Municipal para su posterior remisión y estudio por los diferentes departamentos y juntas municipales correspondientes.

3. Atención inmediata y asesoramiento a las Víctimas de Accidentes

Al margen de las acciones de carácter técnico que se vienen acometiendo en materia de prevención de accidentes de tráfico, y teniendo en cuenta que un número determinado de ellos es inevitable que se produzcan, también se está promoviendo la asistencia, atención y asesoramiento a todos aquellos ciudadanos que han sido víctimas de accidentes, facilitándoles de forma personalizada, la información sobre los procesos y trámites a seguir posteriormente. Atención, sobre todo, orientada a la información y resolución de los problemas que con posterioridad se les plantean.

En suma, en los últimos años hemos venido haciendo un gran esfuerzo de modernización en todos los aspectos. Con los objetivos prioritarios de garantizar la movilidad urbana en nuestra Ciudad, y potenciar la seguridad vial a través de las diversas actuaciones expuestas.

37

ACTUACIONES EN MATERIA DE VIGILANCIA ADMINISTRATIVA.

En lo que respecta a la vigilancia en el cumplimiento de las ordenanzas municipales y normas administrativas en general, la Policía Municipal se encuentra realizando un doble cometido.

Por un lado, detectar las carencias normativas, poniendo en conocimiento de los distintos departamentos municipales y juntas de distrito, la evolución de los posibles problemas de convivencia con el fin de proponer la actualización constante de la normativa municipal. Y por otro, el control, mediante las correspondientes inspecciones, del cumplimiento de las Ordenanzas Municipales, denunciando las posibles infracciones a las mismas.

Así, la función de la Policía Municipal en la vigilancia en materia de licencias, de condiciones higiénico-sanitarias de establecimientos públicos, de aforos, de condiciones de seguridad, de animales domésticos, o de las más sencillas normas de simple convivencia, se convierte no sólo en inexcusable, sino también, en imprescindible para garantizar un adecuado desarrollo y disfrute de los derechos y libertades individuales.

De las actuaciones de la Policía Municipal de Madrid en esta materia, con una fuerte incidencia en la convivencia ciudadana, resulta conveniente destacar las llevadas a cabo en aplicación de la Ley 17/1997, de 4 de Julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, donde se realizan diariamente inspecciones a locales de ocio, fundamentalmente en la zona centro de Madrid donde se concentra el mayor número de estos estable-

cimientos, y con especial incidencia en las noches de los fines de semana, en que se viene verificando una media de 150 actuaciones de este tipo, habiéndose interpuesto durante el pasado año 1.999 un total de 4.525 denuncias por deficiencias de carácter administrativo y 3.755 por deficiencias en materias de seguridad.

Las relativas a la venta ambulante, con 23.277 intervenciones de Policía Municipal en el pasado año 1.999, de las que se interpusieron 18.110 denuncias, y se intervinieron 420.699 kilos de productos perecederos y 148.018 piezas de productos no perecederos.

Quiero también hacer una breve referencia a nuestras actuaciones en materia de Medio Ambiente, donde se denunciaron, durante el año 1999, un total de 28.065 infracciones, siendo el mayor número de ellas las relativas al exceso de emisión de humos producidas por vehículos (7.966), seguidas del reparto de propaganda en la calle sin autorización (7.759), agresiones a zonas verdes (4.259), no retirar los contenedores de escombros llenos en el plazo establecido (3.650) y la excesiva emisión de ruidos de vehículos (3.096). Además, se han realizado inspecciones a industrias de aceites para comprobar si incumplen alguno de los aspectos de la normativa de la Comunidad de Madrid. En este aspecto y durante el pasado año 1.999, se inspeccionaron 606 industrias de las que 214 fueron denunciadas.

ACTUACIONES EN SEGURIDAD CIUDADANA

Por último, la experiencia recogida desde Policía Municipal pone de relieve que otra de las mayores preocupaciones del ciudadano es la Seguridad, que constituye para los mismos un factor esencial en la búsqueda continua de mayores cotas de calidad de vida, y sin la cual no sería posible el libre ejercicio de los derechos y libertades que proclama la Constitución.

Pues bien, tal como se afirma en las conclusiones del Informe elaborado por la Subcomisión de Justicia e Interior para el establecimiento de un nuevo modelo policial, un sistema público de seguridad interior sólo es coherente y sólido en la medida en que se gesta y se aplica de una manera conjugada en sus orientaciones y medios, con el fin de producir estrategias y resultados homogéneos en el conjunto de los territorios sobre los que se proyecta, y sin que ello derive nunca en la invasión de las identidades o tareas singulares de cada una de las Administraciones y Cuerpos intervinientes. Un sistema articulado a partir de un sentido de integralidad, por cuanto la seguridad pública no admite, de suyo, quedar sometida a repartos estancos ni a fraccionamientos.

El modelo policial español se integra dentro de los actuales modelos policiales descentralizados en la medida en que su Institución Policial se caracteriza por la coexistencia en su seno de cuerpos estatales, autonómicos y locales de diversas naturalezas, cometidos y grados competenciales.

Por su configuración y funciones cotidianas, nuestra Policía Municipal está en las mejores condiciones para tener un conocimiento completo de la problemática concreta de cada zona o barrio de nuestra Ciudad, pudiendo y debiendo obtener, mediante el contacto diario y continuado con el ciudadano, la información necesaria para llevar a cabo la función de policía preventiva en materia de seguridad, convirtiéndose así en el mejor y más eficaz de los colaboradores para lograr una mayor sensación de seguridad en las ciudades, mediante la fórmula de presencia policial con fines preventivos en nuestras calles y en nuestros barrios.

Aunque la seguridad ciudadana es competencia exclusiva del Estado, los Municipios y sus Policías Locales tienen encomendadas unas concretas funciones de colaboración y coordinación en su mantenimiento con las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Uno de los órganos de coordinación previsto en la Ley Orgánica 2/86, y que ha venido demostrando su utilidad en la búsqueda de fórmulas realistas de colaboración policial con incidencia favorable en la seguridad pública, es la JUNTA LOCAL DE SEGURIDAD, instrumento de COORDINACION OPERATIVA que, asentada sobre el elemento de territorialidad del Municipio, constituye un mecanismo capaz de fijar medios y sistemas de relación institucional con el objeto de lograr homogeneidad y de hacer factible la realización de actuaciones conjuntas, de colaboración mutua y de cooperación recíproca.

Las Juntas Locales de Seguridad forman parte de ese sistema de coordinación que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha diseñado para cumplir con ese principio que considera como fundamental en la medida de cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.

En el ámbito de las Policías Locales, las Juntas Locales de Seguridad se configuran como el elemento clave del sistema de coordinación, por diversas razones y, evidentemente, por el hecho de que las Policías Locales en España cuentan con cerca de 50.000 efectivos, encuadrados en 1.702 cuerpos independientes y ejerciendo las funciones que la misma Ley Orgánica les atribuye y que, en un amplio abanico, comprenden desde las tradicionales de Policía Administrativa hasta incluso en materia de Policía Judicial, en los aspectos y con los matices que las propias normas reguladoras establecen:

Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; Participar en las funciones de Policía Judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 de la referida Ley Orgánica (colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado); y efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad. Funciones que se ejercen en un ámbito territorial concreto, el municipal, donde igualmente ejercen también sus funciones los colectivos que conforman las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas, en su caso.

¿CÓMO SE DETERMINA LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID?

Como queda expuesto, y como no puede ser de otra manera, la política en materia de seguridad desde el Área de Policía Municipal de Madrid, no puede ser otra que la de impulsar, cada vez más, la estrecha colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, analizando conjuntamente las distintas actuaciones policiales que han de encaminarse a dar la respuesta más adecuada a las demandas que en materia de seguridad solicitan los ciudadanos a su policía.

Y ello, ya que el ciudadano no se plantea quién ha de prestarle seguridad, sino que exige que esa seguridad sea constatable en su entorno y que la pueda percibir como tal.

Asistimos a una creciente sensibilización de la opinión pública por los problemas de seguridad y a la proliferación de demandas vecinales de participación en la programación y ejecución de las políticas de seguridad desde una perspectiva de mayor acercamiento, constituyéndose así en un servicio próximo al ciudadano, en el que éste tenga participación, y que este servicio sea, así mismo, preventivo, ágil, asistencial y solidario.

En este sentido, la larga y consolidada colaboración entre la Delegación del Gobierno y el Ayuntamiento de Madrid continúa dando respuestas a las necesidades de los ciudadanos en materia de prevención del delito, en especial, lo referido a robos, tráfico de drogas,

atracos y agresiones. Esta colaboración se ha traducido en la puesta en marcha de diferentes operativos policiales especiales, que actualmente siguen activos, fruto del acuerdo firmado entre Delegación del Gobierno y Ayuntamiento de Madrid en mayo de 1.997, pudiéndose citar entre otras:

La Operación Armas Blancas cuyo objeto es la incautación de armas prohibidas, así como impedir que sus portadores puedan hacer uso de las mismas, consiguiéndose reducir significativamente estas infracciones administrativas como consecuencia del trabajo exhaustivo realizado.

La Operación Luna que está diseñada como un operativo especial de fin de semana, que implica, de manera coordinada a efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y Policía Municipal, con el fin de prevenir todo tipo de hechos delictivos y algunos en particular como pueden ser los robos con intimidación (tirones, hurtos, lesiones, agresiones de jóvenes violentos, etc.)

Se trata de un plan que incide, directamente, en la zona centro de Madrid durante las noches de fin de semana, en que se concentran no menos de 500.000 personas, sin que ello presente merma apreciable en el tratamiento de la seguridad ciudadana del resto de la ciudad.

En relación con ello, cabe destacar el hecho de que a pesar de haber aumentado en torno a un 25% su práctica, se ha producido, sin embargo, un descenso en los resultados positivos de las pruebas de alcoholemia realizadas en fines de semana.

Asimismo, es destacable la continua disminución de las intervenciones por venta de alcohol a menores, al punto de que hoy en día la venta de alcohol a menores en centros de ocio y de recreo es prácticamente inexistente.

La Operación Alunizaje, en la que desde el mes de octubre pasado se viene actuando en coordinación con el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, teniendo como objetivo principal el prevenir los robos con fuerza a establecimientos comerciales, utilizando vehículos de gran cilindrada que son empotrados contra los escaparates de los comercios.

La Operación Turista, encaminada a proteger la estancia de aquellas personas que a diario visitan las zonas turísticas de la Capital.

La Operación Noria, destinada a combatir los delitos contra la propiedad y cualquier otro tipo de delincuencia en la Casa de Campo de Madrid, estableciéndose controles de alcoholemia y de seguridad conjuntos.

Dentro de esta dinámica de colaboración, debemos citar también la actuación conjunta en las Comisarias de Chamartín, Aravaca-Moncloa y Centro, donde se actúa de una forma coordinada por parte de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de Policía Municipal, canalizándose las denuncias que interponen los ciudadanos.

Asimismo, dentro de la dinámica de mejorar la respuesta a los requerimientos de los ciudadanos y una mejor distribución de los distintos efectivos, en la Sala del 091 se encuentran Agentes de la Policía Municipal, y a su vez en la Sala del 092 funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, interviniendo uno u otro Cuerpo en función de la naturaleza de la demanda del ciudadano.

En suma, estamos ante una fértil colaboración que se traduce en un gran número de intervenciones conjuntas entre Policía Municipal y otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que se cifra en 5.763 durante el pasado año 1.999

Y todo ello se ve, además, reflejado de manera incontestable en un hecho que es especialmente significativo:

En la ciudad de Madrid el número de delitos ha descendido respecto del año 1.998 en un 12,46%, es decir, de un total de 125.509 registrados en el referido año, se pasó a

109.873 delitos denunciados en el año de 1.999. El número de detenidos en el año 1.999, en relación a 1.998 experimentó un importante incremento, pasando de 22.981 a 29.133, lo que supone un aumento del 16,77%

En el ámbito de la participación ciudadana, se encuentran constituidos ya los consejos de seguridad de los 21 distritos en que administrativamente se divide la ciudad de Madrid.

Con la misma periodicidad que las juntas de seguridad de distrito, esto es, cada seis meses, se reúnen no sólo como órganos de participación social, sino también informativa, facilitando cauces de canalización, permitiendo la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados, y contribuyendo así a una más correcta planificación de la seguridad pública.

Estos consejos, bajo la Presidencia compartida del Concejal Presidente de la Junta de Distrito y un representante de la Delegación del Gobierno, están integrados por

- El concejal responsable de Seguridad y Policía Municipal
- El ó los comisarios de las comisarías afectadas,
- El responsable de la Policía Municipal a nivel del distrito,
- Un representante por cada Grupo Político con presencia en el Ayuntamiento

Pudiendo también formar parte cualesquiera otras representaciones de Entidades, Instituciones o Asociaciones de interés social comprometidas en el desarrollo de la convivencia ciudadana, a nivel de distrito.

LA POLICIA DE BARRIO: FACTOR CLAVE DE LA SEGURIDAD

De lo expuesto se desprende que se han hecho importantes esfuerzos para intentar responder a las demandas sociales.

No obstante, los resultados obtenidos con toda la actividad policial reseñada más arriba distan, todavía, de ser plenamente satisfactorios.

Por otro lado, la incesante búsqueda por nuestra parte de un modelo de policía todavía más próximo al ciudadano que confirme a la Policía Municipal como el Cuerpo policial que ha de percibirse como el más cercano, aún no ha concluido, ni mucho menos.

Y, por ello, debemos hablar, de nuevo, de la Policía de Barrio, y hacerlo, tras la experiencia que hemos ido adquiriendo, y que, sin duda, va a resultarnos muy útil.

Hasta este momento, a pesar de algunos esfuerzos y propuestas muy destacadas, la Policía Municipal de Madrid no ha llegado a tener éxito en la implantación del modelo de Policía de Barrio.

Por ello, creemos que la implantación de una verdadera Policía de Barrio en la ciudad de Madrid, ha de contener, necesariamente, la cuidada elaboración de un plan estratégico a largo plazo, con la clara definición de unos objetivos perfectamente evaluables y la puesta en marcha de un plan orientado de pilotaje a corto plazo. Todo ello, en el marco de un específico Plan de Calidad y de Mejora de Servicio desarrollado específicamente para la Policía Municipal que, además, contemple, prevea y respete las necesidades y las exigencias crecientes de los ciudadanos madrileños.

Por otra parte, la realidad social de una ciudad como Madrid se presenta cambiante y se encuentra, por lo tanto, mutando de forma permanente.

La constante incorporación de inmigrantes a nuestra ciudad, a nuestros barrios, a nuestro mercado laboral, en nuestros colegios y comercios y que reclaman una atención social con el fin de mantener los cimientos culturales de la patria que han dejado atrás,

contribuyendo de forma harto injusta, pero real, a una percepción de inseguridad por su causa en algunas situaciones concretas, determinan que la Policía Municipal deba adaptar rápidamente sus estrategias de futuro con el fin de mejorar su servicio para hacer frente a nuevas situaciones que no existían hace, escasamente, cinco años. Por otra parte, la aglomeración de locales y establecimientos de ocio y esparcimiento público, la presencia y afluencia masiva de jóvenes en nuestras calles y parques públicos requiere, igualmente, una atención de tipo preventivo que debe ser planificada y desarrollada por los servicios policiales.

Todos estos componentes de nuestra realidad social han contribuido a que la Policía Municipal no pueda demorar por más tiempo la realización de un esperanzador proyecto: la creación y puesta en marcha de la Policía de Barrio.

Los primeros pasos se han dado ya; la autoevaluación y el análisis de su situación interna y las exigencias crecientes de servicio de nuestros conciudadanos son, de momento, los dos pilares sobre los que ha de sustentarse el proyecto de cambio. No obstante, como en cualquier proceso de transformación, es absolutamente necesario contar con la implicación de todos los componentes del Cuerpo policial.

En este sentido, nuestra labor de este momento está en conocer las claves que han de estimular el cambio de la tradición de la cultura policial y crear el nuevo sentido de responsabilidad profesional y de servicio que se considera necesario para enfrentarse a un nuevo modelo de policía urbana.

Este proceso de transformación del servicio público policial se presenta atractivo y desafiante a la vez. Así, las necesidades de una formación policial específica que sienten las bases necesarias para conformar una nueva percepción de la Policía Municipal, entran de nuevo en juego.

Pero además, la puesta en marcha de este ilusionante, aunque nada nuevo, proyecto policial, ha de liderar todo un proceso de cambio de la cultura administrativa dentro del Ayuntamiento de Madrid cuya eficacia se percibirá por los ciudadanos, no debe olvidarse, siempre a través de la actuación de la Policía Municipal.

El reto profesional es inexcusable y el proceso de cambio, tentador. No obstante, como ya se ha dicho, la mutante percepción de la seguridad ciudadana entre los ciudadanos, la cambiante realidad social y cultural y la renovación vegetativa de las estructuras policiales, sumado todo ello a una creciente ilusión del colectivo policial por implicarse en una nueva realidad de servicio público, facilitarán que la Policía Municipal de Madrid sepa estar a la altura de las circunstancias y de sus conciudadanos; los mismos que están constantemente requiriendo más atención, más prevención y más cercanía.

LA SEGURIDAD COMO FACTOR DE PROGRESO Y CALIDAD DE VIDA

Koldo Echebarría

Profesor de la Escuela Superior de Administración de Empresas

LA SEGURIDAD: ¿FUNCIÓN DE AUTORIDAD O SERVICIO?

Nuestra percepción de las funciones estatales lleva mucho tiempo condicionada por una dualidad gravemente perturbadora de su verdadera naturaleza y, en consecuencia, de sus requerimientos para ser desempeñadas con acierto. Me refiero a la falsa dicotomía que se establece entre las llamadas funciones de autoridad y funciones de servicio, como si constituyeran mundos separados, nacidos de lógicas opuestas y necesitados de estructuras y procedimientos antagónicos. En realidad, sin negar los elementos diferenciales que puedan establecerse entre determinadas categorías de funciones estatales, éstas no pueden considerarse en términos dialécticos, porque ello nos hace perder una parte importante de su realidad, sin la que nos resulta imposible entender y orientar su funcionamiento.

Esta es una distinción que hunde sus raíces en el tránsito progresivo del Estado hacia la cobertura de un número creciente de necesidades sociales, en las que su papel parecía no requerir recursos propios de su funcionamiento hasta entonces. El llamado Estado policía, en una acepción amplia del término, se caracterizaba por centrar su papel en la vigilancia de un orden social mínimo que garantizaba los derechos básicos de libertad, seguridad y propiedad de los ciudadanos; para ello, el Estado contaba con el monopolio de la fuerza, que debía emplear en los términos estrictos para los que le habilitaba el principio de legalidad.

Junto a estas funciones, en las que, a pesar de su conceptualización histórica, nunca llegó a contenerse toda la actividad estatal, el Estado realizaba actividades que, ni operaban para la defensa estricta de derechos preestablecidos, ni requerían de la superioridad del poder coactivo, ni estaban encuadradas fundamentalmente por la legalidad. Las obras públicas, los servicios postales, la promoción de las artes, pronto la educación y más tarde los servicios sanitarios y sociales, obedecen a esta realidad que, poco a poco, fue conceptualizándose en una segunda lógica que conocemos como la propia del Estado social o del bienestar y que nos ha acompañado a lo largo de este siglo; en este caso, el Estado no requiere poderes superiores para actuar sino medios materiales y personales, no defiende derechos preestablecidos, sino que los conforma con su actuación, y no responde exclusivamente al orden jurídico, sino a los órdenes profesionales que enmarcan la prestación de los servicios.

Esta percepción dicotómica de las funciones estatales según procedan del componente liberal o social, responde a una percepción ideologizada del papel del Estado, fuertemente remarcada en los países de derecho administrativo, por una asociación de la justificación y sentido de este último a las llamadas funciones de autoridad. Hay que recordar la famosa distinción del derecho francés entre actos de autoridad y actos de gestión, en su momento superada por la concepción de Hauriou del servicio público, que aspiraba a reunir bajo esta expresión el sentido conjunto de la actividad estatal y a encuadrarla bajo el

Derecho administrativo. Lamentablemente, la concepción del profesor de Burdeos no pudo hacerse efectiva por la irrupción del Derecho privado en la actividad empresarial del Estado. Hoy, más que nunca, por vía de la reducción del Estado a las funciones de autoridad, se vuelve a reivindicar la distinción entre actos de autoridad y de gestión, reclamando para el Estado la conservación de un papel estrictamente liberal y para el derecho administrativo el monopolio de la ordenación de estas funciones.

Ahora bien, ni las funciones llamadas de autoridad dejan de tener un componente servicial en su razón de ser, que se traslada a su organización y funcionamiento, ni el Estado puede prescindir del recurso de la autoridad en las políticas del bienestar sin comprometer gravemente su lógica de equidad y solidaridad. De hecho, la visión dialéctica de ambas funciones explica buena parte de las disfunciones que padecemos en ambos casos, por la exclusión en sus respectivos modelos de organización y funcionamiento de componentes esenciales para su comprensión. Explica, por ejemplo, el agotamiento de las funciones de autoridad en un modelo de revisión legal o de persecución de incumplimientos, de corte básicamente burocrático, centralizado, uniformista y antidiscrecional, que intervenía mayormente cuando el mal era inevitable y además sólo si se manifestaba; fuera quedaba el análisis de las causas, el tratamiento preventivo, la segmentación de los problemas y las estrategias selectivas de intervención y la potenciación de la capacidad de decisión profesional. Pero, por otro lado, también explica la inseguridad jurídica que rodea la concreción de las prestaciones sociales, los derechos de sus beneficiarios y sus cauces de defensa; también explica la dificultad del Estado para integrar la exigencia de obligaciones en los sistemas de protección social y la extensión del fraude que se aprecia en las prestaciones sociales.

Hay que recordar que la seguridad física es un componente implícito de la seguridad económica y social a la que aspira el Estado del bienestar y debe razonarse desde la misma lógica de universalidad y gratuidad. Su componente servicial aparece igualmente claro cuando comprendemos que para que la protección de los ciudadanos sea efectiva no basta con su reconocimiento legal, sino que debe concretarse materialmente a través de prestaciones que dependen de una intensa mediación humana y material, en la que la competencia y efectividad de los agentes y las organizaciones en las que se encuadran es fundamental. Las características con las que se define tradicionalmente a los servicios de intangibilidad, producción por y para personas y concreción individual en cada caso aparecen con claridad en estas prestaciones, estén orientadas a la seguridad física o la superación de otras contingencias en la vida de las personas.

El reconocimiento de este paralelismo no debe excluir otros componentes asociados a los servicios de seguridad, que condicionan su proceso de producción, haciendolo específico. Estos son, en primer lugar, el recurso coactivo del que pueden hacer uso, lo que les obliga escrupulosamente en términos del procedimiento legal y de sus garantías para la salvaguarda de los derechos y libertades de las personas; y, en segundo lugar, el carácter forzoso de una parte de los destinatarios de su actividad (que no del servicio en sí, para el que sí podemos identificar demandantes y beneficiarios del mismo). En este sentido, creo que es particularmente importante considerar las propias garantías procedimentales no como una limitación, sino como un requisito más del servicio, sin el que este no puede considerarse eficaz (lo que es evidente por otro lado, dados los efectos invalidantes del resultado en ausencia de algún requisito procedimental).

Creo que son argumentos suficientes para superar esta concepción que delimita entre funciones estatales serviciales y no serviciales y que tanto ha perjudicado las posibilidades de cumplir su finalidad. Esto que en este momento leemos en clave de servicios de seguridad dirigidos a enfrentar la violencia, puede también aplicarse a otras funciones esta-

tales necesitadas de la misma consideración: la justicia, la administración tributaria, la seguridad medioambiental, laboral o industrial o la gestión del urbanismo, constituyen servicios públicos cuyos componentes de autoridad no eliminan una realidad prestacional dependiente de parámetros estratégicos y organizativos como los citados.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL MARCO DE LOS SERVICIOS PERSONALES

Reconocido el carácter servicial de la seguridad, creo que es fundamental profundizar en este concepto para señalar las implicaciones de todo orden que se derivan del mismo. Con esta finalidad creo que puede defenderse su encuadramiento en la categoría de servicios personales. Esta expresión, acuñada en el gobierno local, describe la agrupación de unos servicios que se han desarrollado de forma amplia y dispersa en las dos últimas décadas, constituyéndose como el componente local del Estado del bienestar. Aquí se incluyen los servicios sociales y de juventud, que inauguraron esta implicación, junto a las actividades culturales, deportivas o en los terrenos de la salud y la educación; aunque de carácter más reciente, también pueden asociarse a esta categoría los servicios vinculados al empleo y la formación.

Su denominación de servicios personales resume un poco el núcleo común que les caracteriza, el hecho de ser producidos por y para personas, orientándose de forma directa a la mejora de su calidad de vida. La agrupación responde a tres razones: en primer lugar, a los paralelismos de sus procesos productivos, consistentes en atender necesidades y requerimientos de personas, mediante el trabajo de profesionales especializados en las citadas necesidades, que concretan su servicio a través de la interacción humana y material con los ciudadanos necesitados; en segundo lugar, a la búsqueda de su fortalecimiento institucional en el gobierno local, en concurrencia con los grandes bloques de servicios municipales que han sido el urbanismo, la vía pública y los servicios urbanos; y, en tercer lugar, por la existencia de múltiples interdependencias entre los problemas abordados y las personas atendidas por los diferentes tipos de servicios personales, cuya agrupación en una estructura común hace posible una reducción de costes de coordinación y el aprovechamiento de las sinergias entre ellos.

La lógica servicial permite situar la seguridad en este tipo de servicios, con los que pueden encontrarse muchas coincidencias tanto desde el punto de vista estratégico como productivo. De hecho, si repasamos la razón de ser, la estrategia y los principales criterios productivos que se predicen de los servicios personales pueden encontrarse pautas útiles de aplicación a los servicios de seguridad:

Razón de ser

Los servicios personales se aparecen como el componente local del Estado del bienestar, el conjunto de prestaciones en que los gobiernos locales se comprometen para hacer realidad los derechos sociales y económicos de los ciudadanos. Esta ha sido una evolución muy pegada al terreno de las políticas locales en nuestro país, que han ido reconociendo colectivos necesitados, conforme sus problemas se trasladaban a las autoridades municipales, al no recibir respuesta suficiente de otros niveles de gobierno (jóvenes, personas mayores, mujeres, drogodependientes y, más tarde, niños, personas con discapacidad, desempleados, víctimas de la violencia doméstica, emigrantes, etc.). De este modo, se han ido añadiendo prestaciones que

han terminado por generar una ambiciosa oferta de servicios que constituye una de las contribuciones más novedosas del gobierno local al Estado del bienestar en España.

Este carácter residual y fragmentario con el que los gobiernos locales han ido dando respuesta a estos problemas, ha ido evolucionando progresivamente hacia una concepción más general y proactiva, que ha permitido definir estas políticas como el componente local del Estado del bienestar. A partir de aquí, la cohesión social aparece como una de las claves de la gobernabilidad local y los servicios personales son su instrumento de intervención. Su lógica, su razón de ser es la propia del Estado del bienestar, que consiste en garantizar al conjunto de la población una elevada calidad de vida, mediante la implicación directa de los poderes públicos en la cobertura de sus necesidades, de acuerdo con principios de universalidad y equidad.

En esta misma lógica hay que situar los servicios relacionados con la seguridad, como una parte más del conjunto de las responsabilidades públicas relacionadas con el bienestar y la calidad de vida. De ahí, la necesidad de concebir la seguridad bajo la misma razón de ser y los mismos principios que los servicios personales. Esto significa tener presente sus factores de acceso y la necesidad de que las políticas de seguridad estén orientadas a corregir las desigualdades.

Concepción estratégica

Los servicios personales se configuran a través de dos grandes líneas de actuación: por un lado, las políticas de atención o corrección; por otro lado, las políticas de prevención y promoción. Ambas líneas no deben concebirse como alternativas, sino como complementarias, combinándose de distinta forma en función de las necesidades locales a enfrentar.

Las políticas de atención son aquellas dirigidas específicamente a resolver necesidades explícitas y se apoyan fundamentalmente en los servicios sociales. Representan la mayor parte de la actividad material de los servicios personales y consumen la proporción más elevada de su presupuesto.

Junto a las anteriores vemos surgir crecientemente políticas de prevención y promoción que tratan de evitar el surgimiento de las anteriores necesidades trabajando sobre sus causas. Estas políticas buscan la creación de un modelo de convivencia participativa, fomentando el desarrollo personal y el espíritu comunitario; sus instrumentos más importantes en el modelo de servicios personales son las políticas educativas, culturales y deportivas.

La necesidad de combinar ambas lógicas de acuerdo con las características de los problemas y su manifestación local, es algo igualmente aplicable a las políticas de seguridad, en las que la vertiente correctiva recibe mucha más atención y recursos que la preventiva. Esto significa ver los problemas a través de sus causas e invertir en técnicas de tratamiento a largo plazo y con una perspectiva más integral. Para ello, las políticas de seguridad necesitan situarse en el abanico que le ofrecen los servicios personales con los que comparten múltiples interdependencias.

Diseño institucional

Las instituciones a través de las que se ejecuta la prestación de los servicios personales, difícilmente pueden dar respuesta a los problemas que enfrentan mediante la repetición del modelo burocrático; es más, la autarquía, uniformidad, centralización, hiperregulación y formalización de los comportamientos propios de la burocracia, son rasgos contraindicados para cumplir la misión a la que se enfrentan los servicios personales.

Alternativamente, de modo intuitivo y no siempre coherente, hemos visto aparecer en los gobiernos locales fórmulas institucionales variadas que tratan de dar una respuesta a los retos de gestión de los servicios personales. Algunos de los rasgos de estas estructuras emergentes, como los que citamos a continuación, parecen especialmente relevantes para las políticas de seguridad:

- En primer lugar, la búsqueda de una relación cuerpo a cuerpo entre las estructuras políticas y técnicas y las estructuras ciudadanas, a las que se otorga un papel específico en el ciclo de elaboración, implantación y evaluación de políticas. Esto supone incorporar al proceso, tanto la lectura que los ciudadanos hacen de sus problemas y necesidades, como las posibilidades que sus estructuras de autoorganización ofrecen para participar en los servicios y, por último, los juicios de eficacia que realizan sobre el conjunto de la intervención.
- En segundo lugar, es muy importante la idea de transversalidad en la acción de los poderes públicos que deben buscar fórmulas de coordinación para la acción más allá de los costosas e ineficaces técnicas burocráticas. La transversalidad supone la necesidad de compartir valores y concepciones estratégicas y operativas en relación a los problemas, fruto de su vivencia común y del diálogo sobre los presupuestos de intervención y lógicas sectoriales de los diferentes actores.
- Frente a la estandarización normativa de la burocracia y su restricción a la autonomía de los operadores, los servicios personales reconocen y apoderan a los profesionales en amplios espacios de discrecionalidad operativa, en los que se busca la mejor solución posible a la singularidad que ofrece cada problema. Sin perjuicio de la existencia de protocolos o pautas profesionales de actuación, al profesional, preparado y capacitado para actuar como tal, se le reconoce un espacio propio en el que debe juzgar y decidir por sí mismo.
- La discrecionalidad no sería aceptable sin la existencia de un marco de rendición de cuentas que asegure la coherencia entre el poder que se atribuye a los profesionales y la satisfacción de las necesidades sociales. La medición y gestión del rendimiento se convierte en una prioridad de la infraestructura de gestión de las organizaciones profesionales de servicios personales, para lo que la información estadística y su tratamiento son imprescindibles; también resulta necesario el establecimiento de las hipótesis tácticas del trabajo, bajo la forma de los objetivos a alcanzar y el impacto que se espera de los mismos, todo ello para ser aplicado a la asignación de los recursos disponibles.

De hecho, las orientaciones citadas de diseño institucional no pueden considerarse nuevas para las organizaciones de seguridad. Buena parte de ellas presiden la idea de policía comunitaria o policía de barrio que se ofrece como alternativa estratégica y operativa a la policía centralizada y burocrática tradicional.

SEGURIDAD Y SERVICIOS PERSONALES: RETOS ADAPTATIVOS

Sacar consecuencias de las proposiciones anteriores para las políticas y organizaciones de seguridad no es una tarea fácil. Bajo la idea de reto adaptativo queremos hacer referencia a la naturaleza del cambio que exige la asunción de estas nuevas pautas de pensamiento y acción. De hecho, conceptos como el de policía comunitaria no son nuevos, pero su implantación en nuestro país es todavía sorprendentemente escasa y no pocas tentativas de cambio han sido conducidas al fracaso.

Los cambios adaptativos se definen por comparación a los cambios puramente técnicos. Estos últimos suponen simplemente la sustitución de un método de trabajo por otro, bajo la idea compartida por sus actores de que el que sustituye es superior al sustituido; ello supone el razonamiento de los actores en un orden técnico en el que están comúnmente formados y que aceptan para deslindar entre lo que es mejor y peor. Ahora bien, en muchos casos el comportamiento de las personas responde a algo más que un orden técnico; responde a un conjunto de actitudes fundadas en valores y creencias, que convierte su trabajo en un hecho social, imposible de juzgar únicamente bajo una razón técnica. Esto es muy acusado en algunas organizaciones profesionales con gran trascendencia social, en las que el hecho de pertenecer a la organización, más que un trabajo es una forma de vida. No hace falta continuar mucho más esta argumentación para reconocer que la policía es una de estas organizaciones, que por su naturaleza tienden a fosilizar sus métodos de trabajo bajo principios y valores de actuación fuertemente interiorizados por sus miembros.

Las organizaciones de seguridad tienden, por tanto, a ser particularmente resistentes al cambio técnico, lo que nos da pautas sobre el modo en el que pueden cambiar. El cambio adaptativo es la clave y eso supone buscar una transición gradual de los modelos mentales que predominan en la institución hacia las orientaciones estratégicas y operativas de los servicios personales. Socialización, capacitación, apertura a la sociedad y a otras partes de sector público, movilidad, incentivos coherentes con un nuevo equilibrio entre políticas correctivas y preventivas, serían algunas de las cosas a tener en cuenta. No obstante, lo esencial del cambio adaptativo es que no admite recetas, no es susceptible de planificarse mecánicamente; es más bien un proceso de prueba y error en el que el liderazgo, la implicación a todos los niveles y sobretudo la capacidad de seguimiento y aprendizaje de los cursos de acción generados por el cambio constituyen el mejor camino, si no para conseguir el éxito, al menos para evitar el fracaso.

CAMBIOS EN LAS DEMANDAS DE SEGURIDAD

Jesús de Miguel

Prince of Asturias Chair, Georgetown University, Washington DC

Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona

En una sociedad democrática la seguridad de la población es una de las responsabilidades principales del Estado. El presente artículo analiza los cambios en las demandas de seguridad a principios del siglo XXI, dentro del proceso de profundización de la democracia en España. Estudia los diversos sistemas de evaluación de la inseguridad por parte de la población y de la Policía. Presenta diversos factores de cambio. Analiza especialmente las diferencias por género (varón/mujer), edad, grupos sociales, y medidas de seguridad. Delimita las hipótesis fundamentales sobre el cambio en las demandas de seguridad. Finalmente señala algunas ideas de lo que se puede hacer en España en este campo. La conclusión es investigar los efectos negativos del proceso de globalización¹.

La delincuencia y el desorden suponen un problema social grave. El delito contra las personas y contra la propiedad no decrece, más bien la tendencia es a aumentar. En todos los países del mundo es un fenómeno urbano. En España es un problema que no se sabe bien como solucionar. En Estados Unidos en las ciudades hay cuatro veces más delitos contra las personas, y tres veces más delitos contra la propiedad. No conviene hablar aquí de "victimas" ni de "delincuentes", pues el fenómeno del miedo a la inseguridad alcanza a toda la población. Tampoco se utiliza la expresión "ciudadanos" pues algunas de las personas con más problemas ni siquiera son ciudadanos del país en que viven. A lo largo de la vida prácticamente todas las personas sufren algún delito. En la sociedad global, multicultural, y tecnológicamente avanzada de este siglo la prevalencia del delito, e incluso su internacionalización y extensión, es uno de los temas más difíciles de solucionar. La reorganización policial y de la sociedad civil que se requiere es parte del proceso de profundización de la democracia en los países avanzados del mundo. España no es excepción.

MARCO DEL PROCESO DEMOCRÁTICO

La confianza de la población en la actuación de las instituciones representativas es baja, la más baja desde hace bastante tiempo. Supone una falta de fe en los políticos, un serio

(1) El presente artículo es un resumen de la ponencia presentada en los Cursos de Verano 2000, de la Fundación General Universidad Complutense, en El Escorial. El curso se titula *La ciudad y la seguridad de sus habitantes* (3-7 julio 2000). Se incluye en el primer día del curso sobre "Proximidad, factor determinante de la seguridad", en la mesa redonda sobre "Transformación de las organizaciones de seguridad". La mesa es moderada por José V. Herrera Arrando, Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía (Juan G. Cotino Ferrer). Se agradecen comentarios o críticas: Cat. Jesús M. de Miguel, Prince of Asturias Chair, Departamento de Sociología y Análisis de Organizaciones, Universitat de Barcelona, Avenida Diagonal 690, 08034 Barcelona, Tel. (93) 402 1406, correo electrónico: demiguel@eco.ub.es.

escepticismo sobre su actuación, e incluso cinismo sobre sus motivaciones reales. Eso se suma a un bajo interés por la política, y una baja participación en partidos políticos. En España la identificación con los partidos políticos existentes es baja, lo que produce un electorado volátil, que ha supuesto recientemente (primavera 2000) el traspaso de votantes de una sector al otro del espectro político. Hay también una confianza baja en otras instituciones políticas, y sobre todo en su efectividad: Parlamento, militares, el poder judicial, Policía, y Administración Pública en general. Si se pregunta a la población si están de acuerdo con la frase *"A la mayoría de los políticos no les preocupa lo que piensan personas como yo"* dos terceras partes de la población está de acuerdo. En Italia llega al 84%. Pero en los países que eran democráticos en los años sesenta la proporción apenas era un tercio de la población. Es decir que la "pauta de cinismo político" no ha hecho mas que aumentar en las últimas décadas.

Pero no desciende el apoyo al sistema democrático; más bien al contrario, el apoyo a los valores democráticos puros no hace mas que crecer. Quizás el que una población sea escéptica es bueno para la democracia. Algunas personas consideran que lo importante son los resultados. Modernamente se juzga a los/as políticos por sus resultados económicos, no si son "populares" o "famosos". Los ministros españoles, por ejemplo, ya no parecen políticos sino gestores. Los gobiernos se tambalean si la situación económica es desfavorable. El pragmatismo es que si la delincuencia desciende no hay que preocuparse si la población tiene una opinión deficiente de la Policía, o de su efectividad. Yo no creo que esta posición pragmática sea ideal.

Quizás haya otras razones a esta contradicción entre el apoyo claro al sistema democrático y la opinión cada vez mas desfavorable a la actuación de los políticos y la Administración Pública. Una población crítica (es típico de la clase alta) no significa que las cosas vayan peor. La satisfacción con el hospital o la Policía suele ser peor en la clase alta, y eso no significa que sean tratados peor, más bien es lo contrario. Otra posibilidad es que la población esté obteniendo más información sobre la actuación, resultados, y sobre todo fallos del sector público, especialmente políticos/as, Policía, sistema judicial, etc. Una población más educada espera más de los/as políticos y de las instituciones. Hay que tener en cuenta que en España ya alrededor del 60% de cada cohorte de jóvenes accede a la universidad; son ya mujeres 58% de los estudiantes que terminan la carrera.

A pesar de los ensayos que sugieren que el Estado —y el Estado de Bienestar— se reduce, disminuye, o incluso va a desaparecer, lo cierto es que la inversión del sector público sigue aumentando. Pero la confianza en ese sector público disminuye. La capacidad de los/as políticos de actuar a favor de los intereses de la población parece haber disminuido. Estos procesos se pueden aplicar al caso concreto de la Policía. El Estado parece perder control sobre temas y problemas de orden público y delincuencia, en parte debido a los procesos de globalización y descentralización. Los Estados-nación pierden control. Todo sugiere que el Estado va a cambiar sustancialmente en los próximos años o décadas, aunque no se sabe cómo.

El proceso es pues doble: los/as políticos no son fieles a sus votantes, y los/as votantes no expresan claramente sus preferencias. Quizás no es un problema de la actuación deficiente de los/as políticos, sino de expectativas poco realistas de la población. Esto se observa en sectores como seguridad ciudadana, educación, salud, o jubilación. Pueden enumerarse excusas múltiples, pero lo cierto es que el sistema político no esta funcionando bien. En el caso de España, esta situación es doblemente problemática debido a la juventud del sistema democrático. Desciende la confianza en la política activa, y por lo tanto desciende la legitimidad. Quizás se necesita experimentar con nuevas instituciones políticas. Se habla de que hay que reinventar la Policía. Conviene pues analizar las causas del des-

contenido, y sobre todo la abstención en la democracia. Otras personas hablan del conservadurismo ciego, e incluso del *individualismo hedonista* como consecuencias del descontento por la política. La Policía está inmersa en medio de este proceso de descontento. La sociedad a la vez experimenta un crecimiento de algunos tipos de delincuencia que es preocupante. El miedo a la inseguridad es casi tan problema como la propia inseguridad.

EVALUACIÓN DE LA INSEGURIDAD

En los cambios que se producen en las demandas de seguridad de la población, conviene diferenciar entre riesgo, inseguridad, y miedo. El *riesgo real* está basado en los casos de delincuencia que se producen en una región o ciudad. El fenómeno de la delincuencia está siempre subrepresentado, como un iceberg mostrando solamente una parte externa. Para conocer el riesgo real hay que estimar la delincuencia a partir de los datos externos. Luego está la *inseguridad percibida*, es decir los datos con los que se trabaja en las organizaciones oficiales y estimaciones de los organismos públicos, estatales. Esta inseguridad es la percibida por la población. Hay que tener en cuenta que las personas no consultan estadísticas oficiales, mucho menos tasas por población, o datos comparativos por países, regiones, o ciudades. Las personas estiman su inseguridad en base a noticias de los medios de comunicación, experiencias de delincuencia de sus familiares y amistades, y un cierto "olfato social". A menudo no son noticias sobre cantidades de delitos, sino sobre la forma o el contexto peculiar de un delito especialmente llamativo. El riesgo real, y la inseguridad percibida están relacionadas con el tercer factor que es el *miedo a la inseguridad*. Este miedo es una percepción psicológica, basada en una estimación de riesgo personal. A menudo el miedo es inhabilitante, produciendo cambios de conductas que son más onerosos que el propio riesgo. El miedo a la inseguridad puede tener efectos más importante que el propio riesgo.

Estos factores de riesgo real, inseguridad percibida, y miedo a la inseguridad puede referirse a una persona concreta (a uno/a mismo) o a otras personas. La población tiene sistemas para evaluar su riesgo aproximado según tipos de delito, y según las características del entorno. La población diferencia por ejemplo el riesgo de pasear por un barrio de día y de noche, sola o acompañada. Esta evaluación aunque no está basada en la evidencia de datos reales y tasas, es sin embargo bastante aproximada, y sobre todo diferencia bien por tipos de delito desde el riesgo a ser molestada por la calle a ser asesinada.

El coste de la inseguridad es preocupante. Incluso si una persona no ha sufrido delincuencia suele haber un coste social de la inseguridad. Entre las consecuencias posibles están la integración social reducida, contracción de la actividad habitual, especialmente fuera de casa o de noche. En algunos casos se produce emigración del barrio. En casos extremos (como en el País Vasco) puede haber emigración hacia otra Comunidad Autónoma. En general la consecuencia más directa suele ser una actividad limitada o restringida. Está también el coste de las medidas de seguridad adoptadas en la vivienda, como reforzamiento de puertas, barras o rejas en las ventanas, luces, aparatos de alarma, etc. Suponen alteraciones de la conducta diaria. En ocasiones se produce un miedo irrefrenable. El miedo es real, y a menudo con un coste mayor que la propia inseguridad. Se dice que el miedo a la delincuencia es un problema más grave que la delincuencia. La razón es que el miedo (reconocido o no) es más extenso que los casos esporádicos de delincuencia en la vida de una persona o familia. Hay miedo individual pero también miedo social, que conviene diferenciar en los análisis de la realidad social.

Se dice que las creencias de la población sobre delincuencia y riesgos son inexactas, causadas por noticias extremas de los medios de comunicación. La realidades de los estudios sociológicos demuestran que la población evalúa bastante bien los tipos de delitos y riesgos a que se exponen. También se afirma que esas noticias causan por ejemplo *sexismo* o *racismo* en la interpretación de los casos de delincuencia. Hay una diferencia entre el riesgo real (difícil de calcular salvo en casos extremos como asesinato o robo en la vivienda) del riesgo asumido o percibido. La relación entre ambos riesgos (real y percibido) es el factor esencial con el que tiene que trabajar la Policía. Esa relación es la que produce cambios en las demandas de seguridad de la población.

Las encuestas de victimización suelen ser deficientes. La muestra excluye precisamente a las personas que más interesan dentro de la muestra: muertos, personas institucionalizadas, seguramente muchas víctimas de delitos, y también a los delincuentes. Estas encuestas suelen tener bastante error muestral (pocas veces declarado realmente por los que diseñan el estudio), personas que no contestan, ocultamiento de datos (a veces puede que exageración). Las encuestas son instrumentos de investigación imperfectos en situaciones ilegítimas o de pocos casos (precisamente el delito). Quizás las preguntas son mejores cuando son proyectivas, aunque entonces los datos o tasas que se pueden inferir son de utilidad mas limitada. A menudo los datos que interesan no son los riesgos calculados por la población, sino su sentimiento de inseguridad, sobre todo las causas que atribuyen a esa inseguridad, y las consecuencias para su vida diaria. Las encuestas de victimización sirven mejor para medir el cambio, a través de un estudio de panel, que para conocer una realidad puntual. Deben de complementarse con estudios cualitativos.

El problema es analizar la forma en que las personas consiguen información sobre delincuencia, y su interpretación. Aquí se aplica el *principio de Thomas* (elaborado en 1928) que define que "cuando las personas consideran los hechos como reales son reales en sus consecuencias". Lo cierto es que las mujeres, los jóvenes, u otros grupos sociales interpretan la prevalencia del delito de forma distinta, incluso de forma diferente de la realidad. Así es consistente que mujeres, jóvenes, y minorías étnicas son bastante más sensibles a la evaluación de delitos en su entorno social.

El delito debe ser analizado como un continuum que va desde ser acosado o molestado en la calle por personas desconocidas (vagabundos, mendigos, personas drogadas o enfermas) hasta el homicidio. Las personas pocas veces son testigos de delincuencia (a sí mismas o a otras personas). La delincuencia es escasa, poco visible, a menudo oculta. Pero la población es sensible a características externas que señalan delincuencia o sus consecuencias: personas durmiendo en la calle, borrachas, destrozos del mobiliario urbano, graffiti o pintadas, basuras en las calles, niños/as desnudos o descalzos en la calle, personas mal vestidas, jóvenes en actitudes pre-delincuente (haciendo el gamberro, borrachos, gritando, en pandillas agresivas), etc. Hay una especie de "arqueología del delito" que es evidente en las grandes ciudades, y que suele ser indicadores de delito.

Muchos de esos indicadores indirectos son causas y otros consecuencias de delitos. Producen el miedo a la victimización o al delito. El delito debe distinguirse siempre entre delito personal (violento), y delito contra la propiedad (hurto o robo). A veces ambos están combinados y son difíciles de distinguir como el asalto, o el robo en la casa estando personas dentro. La pregunta obvia de los cuestionario de victimización es *¿Cuán seguro se siente Vd. en la calle, en su barrio, de noche?* La pregunta puede referirse al día, o mencionar otras situaciones especiales. También se puede hacer la pregunta de *¿Hay algún área en un kilómetro a la redonda de su casa en que Vd. tenga miedo a pasear de noche, solo/a?* Estas preguntas nos indican bien el sentimiento de inseguridad local.

De forma más analítica debemos de diferenciar siempre tres niveles y dos tipos. Los niveles son *cognitivo* (riesgo que se asume), *valorativo* (preocupación que causa ese riesgo), y *afectivo* (miedo). Los dos tipos son el de la delincuencia a otras personas (vecinos, amistades, familiares) o la victimización a uno mismo. Los datos deben distinguir estos tres niveles y dos tipos. Los datos mejores son los de la Policía o el sistema de Justicia. Esos datos pueden ser publicados o no. Suelen ser más exactos con referencia a ciertos delitos, que se denuncian con más exactitud (como robo de propiedades aseguradas, por ejemplo automóvil o moto) o delitos difíciles de encubrir (homicidio). En cualquier otro caso la infraestimación del número de delitos es manifiesta. Pero lo importante es reconocer que la relación entre denuncias/realidad es también cambiante. Los delitos contra las personas (violentos) son menos predecibles que los delitos contra la propiedad.

Algunos estudios internacionales, sobre el riesgo o el miedo, distinguen diez tipos de delito: (1) mendigo o persona que acosa en la calle, (2) ser engañado o timado respecto de dinero, (3) alguien entra en casa a robar sin que haya nadie en casa, (4) alguien entra en la vivienda estando alguien en casa, (5) ataque sexual o violación, (6) asesinato, (7) ataque personal con arma (distinguiendo blanca o de fuego), (8) robo de coche u otro vehículo de motor, (9) atraco en la calle, y (10) vandalismo de la propiedad. Los casos 2, 3, 8, 9 y 10 suponen un índice de delito contra la propiedad. Los casos 4, 5, 6, y 7 suponen delitos personales. Globalmente se puede calcular (del 2 al 10) un *índice general de delito*. Este índice es consistente ya que diferencia por tipos. Hay que huir de indicadores únicos o simples del delito, o de especificaciones demasiado obvias como "de noche". Hay que tener en cuenta que la diferenciación de delito personal/propiedad es a menudo difícil, o que la parte personal agranda o oscurece el delito contra la propiedad.

Las personas estiman su riesgo de victimización con información limitada o sesgada. Ésta la obtienen de los medios de comunicación, o a través de otras fuentes secundarias. No suelen ser estimaciones ajustadas respecto del riesgo real de sufrir esos delitos, pero sí son bastante exactas en el gradiente o ranking de importancia de esos delitos en la realidad. Por ejemplo, en la mayoría de los países se conoce que el riesgo real va desde el máximo de robo de casa, pasando por robo de coche, asalto, robo en la calle, y violación, hasta el mínimo que es asesinato. El riesgo percibido supone un ranking muy similar. A veces se percibe más frecuente el robo que el asalto, cuando en realidad es al revés. De los estudios internacionales más recientes se deduce que el gradiente percibido es bastante similar al real. La gente evalúa bastante bien sus riesgos, a pesar de que no tiene datos exactos a su disposición. Un experimento sería ver como cambian las expectativas cuando las personas reciben mejor información, y mucho más detallada.

Sin embargo, la población no evalúa exactamente las tendencias. La creencia generalizada es que el delito aumenta rápidamente en el país. Pero que no existe tanto delito en su ciudad (independientemente de cuál sea su ciudad). Se considera que la situación del barrio no es negativa. Aquí se pone de manifiesto una ideología peculiar que consiste en que el delito es cosa de *Otros*. El delincuente tiende a ser visto como una persona extraña, forastera, de fuera del barrio, de otra raza. El barrio propio se suele considerar seguro. El delito es una mala experiencia que sucede fundamentalmente a otras personas, no a él. La realidad es que incluso en delitos sexuales, o de abuso sexual y personal, muchas veces el delincuente es una persona conocida, del círculo de amistades, o del barrio. El imaginario del delito es que los delitos son cada vez más crueles, sangrientos, perversos, y con armas. Hay incluso una visión creciente del delito como acto irracional. Quizás a ese imaginario contribuyen los delitos o violencia terrorista, que por contaminación engrandecen también otros delitos violentos. Así la percepción del delito no depende tanto del número como de la crueldad o el

sadismo de esos delitos. Aquí la ficción (*American Psycho*, *Pulp Fiction*, *El silencio de los corderos...*) tiene una influencia considerable en el imaginario del delito violento o personal.

Importa la victimización real, es decir las experiencias personales de la persona entrevistada o de alguien de su familia (a veces amigos/as próximos) con delitos. Se entiende que son víctimas; los/as delinquentes difícilmente aparecen en las encuestas. Lo tradicional es que las mujeres, y también las minorías étnicas, reconocen más delitos Las personas con mejor salud reconocen menos delitos, no sabemos si realmente sufren menos delitos. Igualmente las personas que llevan residiendo más tiempo en el barrio muestran índices menores de delincuencia sufrida. Las personas más victimizadas suelen ser las más pobres, o de clase social más baja. No hay estudios serios de victimización en España sobre los delitos sufridos por minorías étnicas (entre ellas gitanos, árabes, otras minorías raciales, trabajadores o población ilegal, etc.) pero seguramente es alta. En todos los casos el delito contra la propiedad se predice bastante mejor que el delito contra las personas. Este último es además más esporádico, a menudo puntual, aunque de consecuencias devastadoras para la víctima.

FACTORES DE CAMBIO

58

El riesgo percibido es el mejor indicador para predecir el miedo a la victimización. La tasa de victimización varía según tipos de delito. Las personas jóvenes tiene más miedo y también mas riesgo. La pauta de delito por edad es una *jota invertida*: con el máximo riesgo en personas jóvenes, la menor tasa entre personas maduras, y un leve incremento en personas de más edad. Esto puede deberse a que el riesgo en los/as jóvenes es más alto, pero apenas reducen actividad, y son de costumbres bastante noctífulas.

Las personas ancianas se dice que son prisioneras del miedo. En ellas se suele considerar que es más problema el miedo que el posible delito. Pero no es verdad, pues los adolescentes y jóvenes son las personas que tiene más probabilidades de sufrir delito. Las personas mayores lo único que tienen que tener miedo es al miedo. Se aíslan en casa, y apenas salen, sobre todo si tienen alguna experiencia negativa o sobre alguna persona conocida. Pero el miedo máximo es en personas de 18 a 24 años. Hay que tener en cuenta que la población entrevistada, sobre todo los más ancianos es una población superviviente. Además si se aíslan mucho ni siquiera contestan a las encuestas. Por ello los datos hay que tomarlos con precaución.

En el caso de la mujer la relación es la contraria: se tiene un alto miedo a la victimización, pero las tasas reales son bajas. La hipótesis actual es que el miedo a la violación (y al asalto personal, violencia) contamina los otros delitos en el caso de las mujeres. En cualquier caso el género (varón/mujer) es el mejor predictor del riesgo, mejor que la edad. También es el mejor indicador para predecir el miedo a la inseguridad. Las mujeres muestran mucho más miedo al delito y a la violencia que los varones. Pero hay pocas investigaciones sobre la causa y razones de ese miedo. Los varones tiene mucho más riesgo de todo tipo de delitos, salvo de violación. Aunque hay que tener en cuenta que cada vez las diferencias por género son menores en nuestra sociedad (también en delito, tasas de homicidio, suicidio, etc.). Se sugiere que "la sombra de la violación es alargada", en el sentido que el miedo a la violación contamina la aparición de los demás delitos. A menudo no son separables robo, intimidación, violencia, violación, y homicidio. El miedo a verse violada en la mujer contamina su apreciación de los demás delitos. La tasa de violación sigue aumentando en la sociedad actual, a pesar de las medidas de seguridad. No se trata solamente de

un delito "sexual" sino además de violencia, explotación extrema, y dominación. Son tendencias difícilmente cambiables en la sociedad, y que (con ondulaciones y cambios) están aumentando.

Incluso hay más miedo en las mujeres a la violación que al asesinato. La realidad es que la tasa de violación es muy baja ("muy baja" estadísticamente hablando, pero con consecuencias psicológicas y personales devastadoras). El miedo a la violación es muy alto. Por eso quizás las mujeres tienen más miedo al delito, a causa del miedo a ser violadas. A su vez el miedo a la violencia influye en el miedo a ser asesinada. En Estados Unidos se demuestra, por ejemplo, que la tasa de violación mantiene una distribución ecológica peculiar. Correlaciona positivamente con la tasa de difusión de revistas pornográficas, con desorganización social, con desigualdades por género incluso económicas, y con la aceptación de violencia legítima. Así se pueden construir mapas de la discriminación de la mujer en el territorio que son útiles para entender la distribución de este delito. Es en parte contaminación de esos factores (pornografía, desorganización, desigualdades, a favor de la violencia legítima). Por ejemplo, mucho material pornográfico (revistas, películas) muestran violencia contra la mujer. Pero obviamente hay causas antecedentes que pueden explicar la tasa de violación. La estructura de desigualdad social y por género es la mejor explicación. A su vez estos niveles de desigualdad explican las pautas cambiantes de las demandas de seguridad al menos en el 53% de la población que son mujeres.

59

Más que la contradicción entre *riesgo* y *miedo* por grupos de edad, lo que interesa es conocer lo que las personas hacen para evitar el riesgo. El miedo es un indicador indirecto de cambio de conducta. La reacción típica es una conducta restringida. Se evitan situaciones de riesgo, o se pone en marcha una conducta defensiva. Se utilizan diversos artefactos y medidas de seguridad en la vivienda propia, se evita el transporte público, se realizan cambios en la actividad diaria. La paradoja es que la conducta restringida suele elevar el miedo. De nuevo, es más fácil predecir el miedo a los delitos contra la propiedad que contra las personas. La conducta restringida puede reducir el riesgo, pero no reduce el miedo. A menudo es lo contrario: el miedo aumenta en relación a la restricción de conducta habitual.

En España no hay muchos estudios sobre lo que la población hace para neutralizar el delito, y el miedo al delito. Lo típico es reducir la actividad individual, sobre todo evitar ciertas áreas y de noche. Los urbanitas aprenden a sobrevivir en la ciudad, lo que en el argot anglosajón se denomina ser *street smart*, saber andar por la calle evitando riesgos innecesarios. Las urbanitas son incluso más sensibles a esta pauta de vigilar y evitar riesgos. Las personas cambian su vivienda con puertas reforzadas para evitar robos, rejas en las ventanas, luces, alarmas etc. En entornos de casas (viviendas unifamiliares) muchas familias tienen perro. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, nada menos que 42% de las familias tienen perro, aunque no necesariamente para protección de la vivienda. También 40% tienen arma de fuego dentro de su vivienda. Estas cifras son mucho menores en España, sobre todo la posesión de armas de fuego que es escasísima. Algunas personas aprenden defensa propia, otras llevan incluso defensa encima (navaja, aerosoles, telefonía móvil) aunque con consecuencias poco previstas. En cualquier caso la política más eficaz es evitar encuentros personales en la calle o en transportes públicos. En sociedades con datos fiables, como Estados Unidos, el 44% de la población confiesa tener miedo a pasear de noche, y el 31% tiene la experiencia de algún familiar o amistad victimizada². Estamos pues hablando de realidades importantes no de experiencias minoritarias.

(2) Recomiendo la lectura detallada del excelente estudio de Kenneth F. Ferraro, *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk* (Albany: State University of New York Press, 1995), 179 pp.

El género, edad, grupo étnico, clase social, o residencia puede mostrar los cambios en las demandas de seguridad, pero no explica las razones sociológicas por las que se producen esos cambios, ni las tasas reales de victimización. Es necesario pues elaborar algunas hipótesis que guíen la investigación que ineludiblemente debe realizarse en nuestro país para conocer la realidad de la inseguridad y del miedo a la inseguridad.

HIPÓTESIS

El análisis de la inseguridad debe basarse en teorías más elaboradas sobre desigualdad y desorganización social³. Se trata de explicar cómo las personas interpretan la realidad social y dan sentido a su mundo. La realidad y la construcción de la realidad varía por clases sociales y otros grupos sociales. Se dice que *the poor pay more*, es decir que las personas pobres terminan pagando más, también en tasas de victimización. Los pobres roban (y atacan) a los pobres. Los barrios pobres tienen tasas más altas de delito, incluso contra la propiedad, aunque la propiedad sea mucho más reducida. En las fronteras de la desigualdad, tanto por barrios como en grupos sociales, los conflictos pueden ser mayores o más evidentes.

El miedo parece aumentar en la sociedad contemporánea. La delincuencia real es un problema grave, que a pesar de todas las medidas de orden y control no hace más que aumentar. Se dice que la delincuencia es una "externalidad" del sistema, y una consecuencia indeseable del proceso de globalización. No se explica bien las causas de este crecimiento. Hay tres hipótesis: (1) el proceso de globalización internacionaliza la delincuencia, el crimen, y otros mercados ilegales (como drogas o armas); (2) el desencanto con la política y en general con la organización de la sociedad lleva a desconfiar de la Policía y de la Administración de Justicia; y (3) la desigualdad social que aumenta, unida a otros fenómenos colaterales como paro, pobreza del cuarto mundo, discriminación étnica o de género, etc. aumenta las ocasiones de delincuencia. Además de estas causas globales el día/noche es una cultura difásica que se relaciona estrechamente con delincuencia. En Estados Unidos de día la inseguridad general de la población es 5% pero en la noche aumenta a 23%. La nocturnidad es pues el factor ecológico más importante en la victimización.

Cuando la población tiene que cambiar actividades o rutinas habituales la consecuencia inmediata es que aumenta el cinismo sobre el "orden social". También aumenta las dudas sobre la capacidad de la población de predecir el riesgo, o de la Policía de evitarlo. Se pone así en duda el Estado, la Policía, y la efectividad del Ayuntamiento. El progreso económico, y la globalización de la economía producen una sociedad de mercado único, pero que es incapaz de reducir el delito o la victimización. El mundo se hace inseguro, y las demandas de seguridad aumentan. Además, como ya hemos visto al principio, la población se vuelve más exigente, con demandas más difíciles de cumplir. No queda claro si el desarrollo económico lleva irremediablemente a un incremento del delito. Lo cierto es que algunas sociedades avanzadas mantienen niveles de delito típicos de países del Tercer Mundo. A su vez los países del Tercer Mundo se están convirtiendo en bastante inseguros. A menudo el propio estado, la administración pública, y la Policía, se consideran como instituciones corruptas. Son incluso el centro de la corrupción del sistema político. No queda claro si esos países son inseguros por ser pobres, por ser desiguales, o por ser nuevos. El caso de Latinoamérica es llamativo, en donde la burocracia, el Estado, e incluso el partido político dominante (cuando lo hay) son las instituciones más corruptas.

(3) Un análisis global sobre la situación de nuestro país se puede ver en Jesús M. de Miguel, *Estructura y cambio social en España* (Madrid: Alianza Editorial, 1998), 681 pp.

Conviene dudar de la hipótesis de que el miedo es un problema más serio que el delito. El problema real es el delito no el miedo al delito. Aunque el miedo puede hacer cambiar conductas, y restringir los espacios de libertad de los seres humanos de forma peligrosa. La delincuencia depende de diversos procesos, como el de individualización, competición entre seres humanos en el mercado de trabajo, el cambio de los papeles sociales por género, un sentido más débil de comunidad, desorganización social, pobreza, paro, etc. Delito y moralidad están relacionados; la moralidad existe pero recientemente es menos total y también menos predecible. Todos estos factores se escapan al poder de la Policía o la Administración de Justicia. Por eso el delito no es sólo un problema de las organizaciones policiales y judiciales, sino que depende de la estructura global de la sociedad y del mundo. De lo que se trata es de reducir las consecuencias negativas de los procesos de globalización. Esa es una tarea a la que están dedicadas las élites intelectuales y académicas de los países del mundo.

Analizar la realidad social de forma comparativa es una tarea ineludible. Gosta Esping-Andersen lo describe bien en su trabajo *Two societies, one sociology, and no theory* (1999). Se necesitan estudios globales, comparativos, transculturales que permitan entender la realidad de los Otros. En el caso concreto de la Policía la diferencia entre riesgo percibido y riesgo asumido debe llevar a saber más sobre riesgos, y a realizar más investigación. El nivel de investigación de la Policía es bastante bajo. Requiere pues de la colaboración de investigadores dentro fundamentalmente de la Universidad, para evaluar esos riesgos y sentimientos. La Policía debe además atender más y mejor a la población. Las personas evalúan "a ojo" el delito y el riesgo que corren, y no lo hacen mal. Pero sería mejor que contasen con estudios más precisos. Se trata además de que la Policía eduque a la población en estas materias, y proporcione consejos sobre seguridad sin elevar el miedo a la inseguridad. La tarea no es fácil. El objetivo es ayudar a la población a organizarse contra la delincuencia. La Policía puede hacer poco para variar las tasas reales de delincuencia, cuyo origen esta en estructuras sociales y políticas más profundas de las sociedad.

El miedo al delito, a ser victimizado, no es un desorden de la persona, sino un indicador de la desorganización de la sociedad civil. El objetivo final debe ser cambiar la estructura de desigualdad social de España. Pero eso es una tarea ingente que la Policía no puede (ni debe) asumir. El objetivo es resolver las consecuencias negativas del proceso de globalización. Recientemente la globalización está teniendo una visión edulcorada o romántica de su proceso. Se trata de evaluar los efectos negativos, y de poner remedio a tiempo, antes de que el proceso de globalización cristalice. La delincuencia y la violencia son algunos de esos efectos indeseables que la globalización no ha hecho más que empeorar. Para todo ello se necesitan más datos, más comparaciones internacionales, y más investigación sociológica en la Universidad. Los tres escasean peligrosamente. Quizás lo que hay que curar sea el miedo a investigar.

LA EMPRESA DE SEGURIDAD

Felipe del Pozo

Jefe del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía

1. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO SERVICIO PÚBLICO

La seguridad pública es un servicio público de primera magnitud, que configura junto con la defensa exterior y la justicia el núcleo duro, esencial del Estado. La seguridad ciudadana es el soporte de la libertad. Sin libertad no tendría sentido la seguridad; ahora bien, sin seguridad no es posible el ejercicio de los derechos fundamentales. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión, precisamente, proteger el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades y el mantenimiento y restauración, en su caso, de la seguridad ciudadana.

Al referirnos a la "empresa de seguridad", expresión que da título a la presente ponencia, no pretendemos afirmar que el servicio público de seguridad deba gestionarse cual si de una empresa privada se tratara.

Existen notables diferencias entre la gestión de empresa privada y la gestión de servicios públicos que presta la Administración Pública bajo la dirección del gobierno correspondiente. Así, y entre otras que cabría citar, puede decirse que a los líderes de la empresa les mueve el beneficio; a los gobernantes les mueve la satisfacción del interés general y, con ello, la renovación de la confianza de los ciudadanos a la hora de emitir el voto. Las empresas obtienen el dinero de los clientes, en su mayor parte; los gobiernos lo obtienen de forma mayoritaria de los contribuyentes. La democracia debe ser nota característica de los gobiernos, cuya gestión ha de ser abierta y sometida a la fiscalización de diversos filtros; la toma de decisiones en el ámbito público está revestida de ciertas formalidades tornándose lenta en muchos casos; los administradores de las empresas, por el contrario, toman decisiones rápidas a puerta cerrada.

Sin embargo, nada impide –es más, resultará muy saludable– que a la hora de gestionar los servicios públicos, incluido el servicio público de seguridad, se incorporen criterios, procedimientos y técnicas propios del ámbito de la empresa, acordes con las exigencias de la sociedad actual y que proporcionen la suficiente flexibilidad para la adaptación del servicio a los cambios que la propia sociedad genera.

2. LAS ORGANIZACIONES ANTE LOS CAMBIOS SOCIALES

Porque, en efecto, vivimos en una sociedad caracterizada por el cambio, al cual se ha adaptado el sector privado y han hecho esfuerzos para ello las Administraciones Públicas –de las que dependen los Cuerpos de Seguridad– genéricamente consideradas.

La evolución social surge del dinamismo del individuo y de las organizaciones. La Administración Pública forma parte del sistema social y por ello se ve alcanzada, inexorablemente, por los procesos de cambio que afectan al conjunto de los ciudadanos. La segu-

ridad como servicio público no puede permanecer aislada, inmóvil, y debe saber responder igualmente al cambio social.

El sector privado ha detectado claramente la evolución de la sociedad y se ha preparado para ser capaz de reaccionar con rapidez poniendo en marcha estrategias con visión de futuro y mecanismos de adaptación a los nuevos tiempos y a sus requerimientos.

Superados en buena medida los sistemas burocráticos de la era industrial, en la nueva era de la información y del conocimiento en que nos encontramos, caracterizada por los rápidos cambios de nuestro entorno, por el uso creciente de las tecnologías de la información, por la diversidad de mercados, y por la globalización, entre otros fenómenos, la preocupación por la innovación continua, por la adaptación y anticipación al cambio, por la incorporación de las últimas tecnologías, por la visión global e integradora de problemas y de soluciones, por el desarrollo de personas y equipos y por la calidad total son, quizás los retos más importantes que tiene planteados el mundo empresarial y en ellos está centrando sus apuestas presentes y futuras.

En la era de la información y del conocimiento, la respuesta del sector privado se centra de manera prioritaria en el nuevo papel del individuo, que, cada vez más, evidencia su mayor grado de exigencia y su capacidad de elección tanto en el entorno laboral como a la hora de adquirir bienes o servicios, sus demandas de personalización, su apuesta decidida por la calidad y su disposición a quebrar la fidelidad de cliente cuando considera que sus necesidades no han quedado convenientemente atendidas o sus expectativas no han sido colmadas de manera razonable.

La orientación humanista de la empresa de calidad sitúa a los clientes (externos) y a los empleados (clientes internos) en el centro de atención de toda la organización.

La empresa moderna tiende a simplificar su estructura de organización, aplanando la jerarquía, suprimiendo escalones y estimulando la horizontalidad. Se revaloriza la ética y se promueve el liderazgo.

El capital humano es el activo más importante de la empresa. La satisfacción del personal es considerada como un elemento de calidad; se desarrollan políticas de recursos humanos, de gestión del conocimiento y de aprendizaje organizacional. Y se potencia, en fin, la vinculación entre empleado y organización, de modo que el trabajo contribuya al desarrollo del individuo en la esfera personal, aporte un espacio gratificante de participación e impulse la mejora de la empresa en el entorno de la economía competitiva en el que se desarrolla.

El movimiento por la calidad total, con particular intensidad durante la última década, constituye uno de los modos de responder a los desafíos que plantea este contexto cambiante.

Y, ¿qué ocurre con las Administraciones Públicas?. En las últimas décadas, primero en las administraciones públicas de tradición anglosajona y luego en las de carácter continental, el modelo de relación entre los ciudadanos y la Administración ha cambiado de manera radical.

En la década de los 80, la OCDE, a través de su Comité de Gestión Pública, generalmente conocido como "PUMA" (Public/ management), desarrolló una amplia labor de difusión y concienciación en cuanto a la necesidad de incrementar la receptividad, la accesibilidad y la disponibilidad de la Administraciones Públicas con respecto a los ciudadanos.

Puede decirse que la Administración de la "auctoritas" y de la "potestas" ha dejado paso a la Administración prestadora de servicios y preocupada por la creación de las condiciones más favorables para el desarrollo de la sociedad. Resulta significativo que el

vocablo "los administrados" haya sido reemplazado por la expresión "los ciudadanos", más acorde con la evolución experimentada por las Administraciones públicas.

En este nuevo contexto, y dependiendo de distintos niveles de profundización en las diversas políticas públicas, va cobrando fuerza un planteamiento de considerar a los ciudadanos como "clientes" de la Administración en la medida en que aquéllos pagan unos impuestos y reciben unos servicios de ésta última y se impone también la necesidad de orientar la actividad administrativa a la obtención de resultados contando con instrumentos que, bajo esa perspectiva, permitan medir el rendimiento de las unidades administrativas

En la línea de incorporar criterios de gestión empresarial, pueden citarse algunas iniciativas recientes en el ámbito de la Administración Pública española. Resulta oportuno hacer mención al trabajo publicado por la Intervención General de la Administración del Estado en diciembre de 1997 bajo el título "El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público" y las recomendaciones que en el mismo se contienen para su aplicación. En la presentación de dicho trabajo, refiriéndose a la gestión financiera, se alude a que en todos los países desarrollados existe una importante preocupación por el logro de la eficacia y de la eficiencia como única opción para mejorar la confianza de los ciudadanos en la Administración que gestiona sus intereses.

Esta misma filosofía subyace en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado así como el establecimiento de prácticas de gestión orientada a los resultados.

Resultan significativos los esfuerzos que se vienen realizando para la implantación de modelos de gestión de calidad. Ejemplo de ello puede ser la aplicación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM), con algunas adaptaciones, a determinadas unidades administrativas en plan experimental, así como la promulgación del Real Decreto de 16 de julio de 1999 por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado.

3. LA NUEVA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA

Recordemos algunos datos, en términos de empresa, sobre la Dirección General de la Policía y sobre los servicios que presta el Cuerpo Nacional de Policía:

- La misión de la Dirección General de la Policía es gestionar el servicio de seguridad pública encomendado al Cuerpo Nacional de Policía.
- El Cuerpo Nacional de Policía está desplegado en todas las capitales de provincia y en las ciudades más importantes, atendiendo a una población cercana a los 24 millones de habitantes.
- Nómina: 65.000 perceptores, distribuidos en tres colectivos de personal: Cuerpo Nacional de Policía; Cuerpos Generales y personal laboral.
- Más de 300 dependencias ubicadas en las capitales de provincia y en las ciudades más importantes.
- Considerable Presupuesto anual de gastos. Para el año 2000, superior a los 263.000 millones de ptas.
- Amplio parque de medios materiales: automoción, telecomunicaciones, informática, laboratorios, etc.

- Infraestructura inmobiliaria, con edificios e instalaciones en propiedad, arrendamiento y otros títulos de posesión.
- La misión de la organización es facilitar seguridad a los ciudadanos para poder desarrollar calidad de vida, y al mismo tiempo prestar determinados servicios específicos de carácter administrativo: expedición de documentos, expedición de certificados, tramitación de denuncias, etc.

Hace un año, en este mismo foro, el Director General de la Policía presentó las líneas generales del Programa Policía 2000 como una apuesta decisiva de adaptación de la organización policial a los cambios que demanda nuestra sociedad.

El Programa propugna, sobre todo, la incorporación de criterios modernos de gestión del servicio público que presta el Cuerpo Nacional de Policía, que a modo de resumen consisten en dar al servicio un enfoque eminentemente proactivo, de manera que sea capaz de anticiparse al problema para evitar que se produzca; en dotarlo de estructuras sencillas, con pocos escalones intermedios, y descentralizadas, llevando la presencia directa del servicio allí donde se produce el problema y la demanda; en orientar los esfuerzos mucho más a los resultados, acordes con un sistema de trabajo basado en la dirección por objetivos, que a los complicados procesos burocráticos; en situar como centro a los ciudadanos, como auténticos clientes externos y a los policías como clientes internos; en simplificar y agilizar los procesos, dentro del más absoluto respeto a la legalidad; en incorporar modernas tecnologías de información y comunicaciones y optimizar recursos de cara a mejorar la eficacia y eficiencia del servicio, etc.

Estos criterios no distan mucho de los que vienen inspirando la actuación en el mundo de la empresa, aunque no quepa hablar de gestión de la seguridad como empresa privada.

Sin ánimo de analizar exhaustivamente cada uno de los criterios señalados, centrémonos en alguno de ellos y en el tratamiento contemplado en el Programa Policía 2000.

En primer término, al referirnos a una gestión orientada a los ciudadanos estamos colocando al ciudadano en el centro y referencia última de la actividad policial. Hemos de tener en cuenta qué es lo que el ciudadano espera de la Policía, analizar sus demandas y procurar enfocar los servicios hacia la satisfacción de esas demandas.

Es fácil apuntar que la cuestión más prioritaria es la de reducir las tasas de criminalidad y elevar los niveles de seguridad ciudadana. Pero en torno a ello concurre una multiplicidad de aspectos. Ha de indagarse sobre cuál es la percepción que los ciudadanos tienen de la inseguridad, así como sobre las modalidades delictivas que más les preocupan; han de analizarse y perseguirse aquellas soluciones que mejor contribuyan tanto a la reducción de la criminalidad como a mejorar la confianza ciudadana en la policía; ha de hacerse partícipe a la comunidad en la gestión de la seguridad ciudadana, etc.

En otros servicios que presta la institución policial, como la recepción de denuncias, la expedición del documento nacional de identidad y del pasaporte, la expedición de documentación en el régimen de extranjería y el despacho de informes, certificaciones etc., también debe indagarse cuál es la demanda ciudadana y tratar de aplicar las soluciones correspondientes. Demanda que seguramente se concreta en la simplificación y agilización de los trámites, en la puesta a disposición de diversas alternativas para la prestación del servicio, en la modernización de las instalaciones, en la mejora de los mecanismos de acceso e información, etc.

La implantación de métodos y procedimientos de trabajo basados en el sistema de dirección por objetivos es ya una realidad. El Programa fija como objetivos estratégicos de la Dirección General de la Policía, es decir, de toda la organización policial, los de "mejorar

la calidad de los servicios, aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos (clientes externos) y de los policías (clientes internos) y reducir la delincuencia", y en el marco de estos objetivos contempla el establecimiento de objetivos específicos para cada unidad. Con este sistema será fácil evaluar resultados en el cumplimiento de cada uno de los objetivos señalados.

Cuando hablamos de gestión orientada a los resultados, hemos de tener en cuenta que existe una gran diferencia entre medir procesos y medir resultados. No resulta infrecuente que cuando las organizaciones públicas se ponen a medir rendimientos se incida sobre todo en lo más o menos bien que funcionan ciertos procesos y, en tal sentido, se reseña, por ejemplo, el número de personas que han sido atendidas en un periodo determinado, el número de asientos registrados en libros, el tiempo medio de duración de trámites, etc. Parece con ello que existe un gran interés en presentar muchos datos: ahora bien, con ello puede demostrarse que se ha desarrollado mucha cantidad de trabajo, pero no necesariamente que ese trabajo haya resultado productivo.

El Programa Policía 2000 pone el acento en los resultados que interesan a los clientes, que no son otros que los ciudadanos; y entendemos que tales resultados no pueden ser otros que los que se consigan en dos campos: reducir las tasas de delincuencia llevando la tranquilidad a la sociedad y mejorar la calidad de los servicios que en los diferentes órdenes presta el Cuerpo Nacional de Policía.

En los dieciocho meses que lleva funcionando el Programa, los resultados obtenidos responden a las expectativas puestas en el mismo. La reducción de las tasas de criminalidad en las ciudades en las que se ha implantado ha sido una constante, de manera que en las provincias de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Alicante se registró un descenso en las mismas de algo más del 6 por 100, respecto al año 1998, lo que ha motivado que el número total de infracciones conocidas por el Cuerpo Nacional de Policía, a nivel nacional, experimente un descenso próximo al 1,5 por 100. Estos resultados adquieren mayor relevancia, si se tiene en cuenta que por primera vez desde el año 1992, se rompe la tendencia al alza que venía presentando la criminalidad en España.

En los seis primeros meses del año 2000, ya con el Programa extendido a la generalidad de comisarías, los logros alcanzados en este terreno han sido aún más satisfactorios, con una reducción del total de infracciones conocidas por el Cuerpo Nacional de Policía de más del 8 por 100.

También cabe resaltar resultados en relación con otros servicios. A la tradicional forma de formulación de denuncias, que implicaba la comparecencia en las comisarías debiendo soportar en ocasiones largas esperas, se han unido otros mecanismos como el sistema telefónico durante las 24 horas del día o Internet. Al mismo tiempo, se han hecho esfuerzos de mecanización generalizada de las Oficinas de Denuncias y se han adecentado las salas de espera, convirtiéndolas en espacios más funcionales y con condiciones ambientales más agradables para los usuarios.

En esta misma línea, se ha puesto en marcha la modernización y mejora de los sistemas de expedición del documento nacional de identidad, arrojando resultados concretos como la reducción a una sola visita a los equipos de expedición por los ciudadanos para su obtención.

Si nos centramos en el policía, en el capital humano que como se ha señalado es el activo más importante de la organización, comprobamos que está presente en el Programa en toda su extensión, con aspectos como la formación, el trabajo en equipo, la motivación, el reconocimiento del trabajo bien hecho y de la incentivación profesional. En el ámbito de la policía de proximidad, el policía es el eje central del programa; se contempla la asigna-

ción personalizada de tareas y de responsabilidades, se fomenta la iniciativa en el trabajo, y se sitúa al policía preventivo de proximidad como el eslabón entre los ciudadanos del barrio y la policía.

Se contemplan mecanismos para el reconocimiento del trabajo bien hecho. Los ciudadanos, sus clientes, tienen la posibilidad de dar su veredicto.

El sistema de evaluación trimestral para la apreciación del desempeño profesional, permite distinguir y reconocer el buen trabajo frente a otras actitudes menos positivas, buscando en todo caso la reconducción de estas últimas mediante la comunicación entre evaluador y evaluado y sobre la base de esta comunicación la realización de compromisos de mejora.

Los resultados de estas evaluaciones y la progresión en los compromisos de mejora tiene su reflejo en el historial profesional que, a su vez, debe proporcionar los datos más importantes que deben decidir la promoción vertical (ascenso de categorías) y horizontal (ocupación de puestos de trabajo) de los policías.

En definitiva, reconocimiento profesional, recompensas y premios, promoción y, unido a todo ello, la asignación de una retribución variable en función de los logros alcanzados en el cumplimiento de objetivos y en la apreciación del desempeño profesional, configuran un conjunto armónico de incentivos orientado a procurar la satisfacción del policía.

Orientación del servicio a los ciudadanos, preocupación por el policía como pieza clave del trabajo policial y sistema de trabajo basado en el establecimiento de objetivos y seguimiento de resultados, son a mi juicio los más importantes criterios de la nueva gestión de la seguridad pública.

4. CONCLUSIÓN

Nos encontramos ante una sociedad en plena transformación. Las organizaciones deben saber detectar los cambios sociales, tener visión de futuro y sentido de anticipación y capacidad de adaptación a los mismos. Para ello, el mundo de la empresa privada ha visto la necesidad de incorporar nuevos criterios de gestión empresarial orientados a la satisfacción del cliente y a los resultados, sobre la base de considerar a los recursos humanos como el activo más importante de la empresa.

Las Administraciones Públicas están tomando conciencia de la necesidad de adaptación al cambio social y de la importancia de incorporar determinados criterios empresariales en la gestión de los servicios públicos, sin alterar la esencia de los mismos.

La seguridad pública es un servicio público esencial que cubre necesidades básicas de los ciudadanos y es imprescindible para alcanzar las deseadas cotas de calidad de vida de aquéllos. En el ámbito de actuación del Cuerpo Nacional de Policía se ha diseñado el Programa Policía 2000 que pretende la adecuación de los servicios policiales para hacer frente a los retos que se derivan de los cambios sociales y de las demandas presentes y futuras de los ciudadanos y de la sociedad española. Una de las claves del Programa para hacer posibles las transformaciones internas que se propugnan en los servicios que presta el Cuerpo Nacional de Policía, es la incorporación de criterios de gestión empresarial, cuyo contenido y alcance ha sido comentado en los apartados precedentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Luis Puchos: *Dirección y Gestión de recursos humanos*. Ed. Díaz de Santos, S.A. , Madrid.
David Osborne y Peter Plastrik: *La reducción de la burocracia*. Ed. Paidós, Madrid.
David Osborne y Ted Gaebler: *La reinención del Gobierno*. Ed. Paidós, Madrid.
John P. Kotter: *El líder del cambio*. McGraw Interamericana Editores, S.A. de C.V., Madrid
Luis María Huete: *Servicios y Beneficios*. Ed. Deusto, Bilbao.

Segundo Panel

TEORÍA Y OPERATIVIDAD POLICIAL URBANA

LA CIUDAD SEGURA

Stephen D. Mastrofsky

Catedrático de Asuntos Nacionales e Internacionales
Director del Programa de Justicia
de la Universidad George Mason (Virginia del Norte. USA)

Las sociedades modernas están obsesionadas con los riesgos (riesgos de finanzas, de salud, medioambientales, morales, culturales y de seguridad nacional), por nombrar algunos.

Dos canadienses, Richard V. Ericson y Kevin D. Haggerty, han publicado recientemente un libro importante que se centra en el papel de la policía como gestora de estos riesgos (Ericson y Haggerty, 1997).

En este trabajo me centraré en la contribución que la policía desarrolla para reducir el riesgo de delitos y alteración del orden en la ciudad. Lo hago así con el conocimiento de que la policía es solamente una de las diferentes instituciones que contribuyen a la seguridad, frente al crimen y la alteración del orden.

La naturaleza de la comunidad, la familia, colegios, mercados de trabajo, influyen en la delincuencia; así como lugares geográficos están organizados y protegidos por las prácticas de otras instituciones de Justicia. (Sherman 1977).

Supondrá todo un reto el revisar algunas estrategias populares que la justicia utiliza para contribuir a la seguridad de la ciudad.

Al principio debo confesar un desconocimiento del tema policial fuera de Norteamérica, así que mis observaciones se concentrarán necesariamente en la investigación dirigida sobre cuestiones policiales en los Estados Unidos y en Canadá.

La pregunta con la que busco una contestación es ésta: ¿Qué nos muestra la investigación acerca del impacto de la policía en la seguridad de la ciudad? Las estadísticas oficiales de criminalidad en los Estados Unidos muestran que después de elevarse a niveles de récord, el crimen descendió desde los 90, y ha habido una caída drástica desde 1993. Altos mandos de la policía se han apresurado para adjudicarse el mérito de estos descensos (Bratton, 1999), Mientras que otros permanecen escépticos, convencidos de que éstos han tenido la suerte de estar al mando cuando el crimen iba descendiendo debido a otros factores (Bouza 1997). Esto ha suscitado un debate público, lo cual ha impulsado a los investigadores para comenzar a dirigir una sistemática revisión de las pruebas disponibles en la contribución que la policía hace para reducir el crimen y desorden social.

He tenido la suerte de poder asistir a dos investigaciones completas realizadas recientemente.

Una fue dirigida por Lawrence Sherman en 1997 para el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Sherman revisó 100 estudios para la contribución de la policía a la prevención del crimen dirigida entre 1967 y 1996 (Sherman 1997). Él revisó 20 estrategias policiales diferentes para reducir el crimen. Sherman y sus colegas desarrollaron un índice para evaluar la fuerza de los métodos de investigación utilizados en cada estudio y después hizo una determinación acerca de "lo que funciona, lo que no funciona y lo que promete". La otra investigación fue dirigida por John Eck y Edward Maguire (2000) con el apoyo de la Fundación Guggenheim. Eck y Maguire revisaron muchos de los mismos estudios de la revista de Sherman. También revisaron más estudios recientes y dirigieron algunos análisis

de datos de su propiedad. Su propósito era de alguna manera diferente. Ellos trataban de determinar qué contribución podría haber hecho la policía en la disminución del crimen a nivel nacional.

No hay espacio aquí para permitir una discusión de todas las estrategias revisadas en estos dos largos informes, así que he seleccionado varios que abarcan una serie amplia de propuestas contemporáneas para realizar la labor policial en la ciudad.

UN COMENTARIO PARA EVALUAR LA EFICACIA DE LAS ESTRATEGIAS

Antes de que yo comente los resultados de estas dos prestigiosas revistas de investigación, necesito señalar el paso que voy a dar para evaluar las pruebas que ellos debaten.

Los dos estudios tienen sus limitaciones y son objeto de varias críticas, sin embargo, son los estudios más completos disponibles. Sus valoraciones de los hechos son similares en muchos aspectos, pero, de alguna forma, los dos informes difieren. El informe de Sherman proporciona un criterio sistemático para hacer juicios sobre lo que funciona. Sherman expresa más confianza en distinguir entre lo que funciona, y lo que no, y lo que promete. El informe valorará una estrategia como algo que "funciona" si hubiese tenido dos estudios, cada uno alcanzado por lo menos un tanteo de 3 sobre un posible cálculo de 1 a 5 puntos en una escala metódica de fuerza y la preponderancia de todas las otras pruebas disponibles que apoyan esta conclusión. El informe de Eck y Maguire es más cualificado y prudente en sus conclusiones. Una cuestión abierta a debatir es cómo debe ser uno de cauto y confiado en declarar lo que funciona y lo que no. Me inclino hacia la aproximación prudente, que dispone de estándares más altos como prueba de algo que funciona. Tal aproximación reduce el riesgo de pretender equivocadamente que una estrategia de la policía funciona, cuando de hecho no es así. Pero también aumenta el riesgo de pretender equivocadamente que una estrategia de la policía no funciona, cuando de hecho sí que funciona.

Creo que el paso prudente está garantizado en este momento por dos razones. Primera, que a pesar del rápido crecimiento en la investigación policial en los últimos treinta años hay todavía realmente pocos estudios de la eficacia de las estrategias policiales. Sherman revisó estudios abordando veinte estrategias diferentes. La estrategia típica tenía cuatro o cinco estudios dirigidos en ese tópico. Ocho de las estrategias evaluadas tenían tres o menos estudios, y solamente uno tenía diez o más. Dada la diversidad de comunidades y la variedad de circunstancias sólo en los Estados Unidos, parece precario basar decisiones en lo que funciona y en lo que no en tan pocos estudios. Incluso más importante, la mayoría de estos estudios no fueron capaces de dirigir una prueba rigurosa que desechara el impacto de otros factores además de la estrategia policial en lo que afecta al crimen o al delito. Solamente alrededor de un cuarto de los estudios revisados por Sherman alcanzó los dos niveles más altos del rigor metodológico (casi un diseño experimental con varios grupos de comprobación sólidamente comparables, utilizando un cometido al azar para el tratamiento de los grupos de control). Solamente una estrategia tenía tres o más estudios que se cualificaban entre estos dos tipos más fuertes de métodos de investigación, e incluso para esta estrategia, los resultados variaban, de alguna manera a través de los estudios.

La segunda razón para ser prudente y hacer declaraciones con autoridad de lo que funciona y no funciona es la tendencia fuerte de las organizaciones policiales, por lo menos las de América, para imitarse mutuamente (Weiss, 1997). Las agencias de la Policía no digieren su propia investigación o escrutinian de cerca la investigación de otros, sino que con-

tactan con otras agencias para ver lo que están haciendo y reunir las impresiones de sus beneficios y costes. Esta inclinación de aceptar semejante testimonio mayormente basándose en la fé o confianza es la tendencia de las organizaciones de la policía americana, para mostrar "una dirección de moda" y aproximación para la adopción de nuevos programas y estrategias. El interés difundido alrededor de los Estados Unidos en adoptar un acercamiento del "Compstat" de la ciudad de Nueva York en la última mitad de los 90 es un buen ejemplo. Sin el beneficio de pruebas científicas rigurosas, el alcalde de Nueva York y el comisionado de la policía acreditan la reducción del porcentaje de delitos en la ciudad en el nuevo planteamiento del Departamento de la Policía en la planimetría del crimen, apoyando a los jefes de distrito de nivel-medio, responsables, del crimen en sus distritos. Luego tendré más que decir sobre las pruebas de que ahora disponemos en esta estrategia particular, pero este es mi punto de vista. Cuando la policía cree que ellos "saben" lo que funciona, paran de buscar y experimentan con otras estrategias. Esto es una aproximación razonable cuando la prueba de que una estrategia dada realmente es fuerte y funciona, pero es un planteamiento muy arriesgado si la prueba no es contundente, sino solamente "sugestiva" "alentadora" o incluso "prometedora". Es especialmente arriesgado si la estrategia no ha sido rigurosamente probada en una serie de comunidades de condiciones sociales y económicas –y por un número de investigadores diferentes– y así los usuarios puedan saber si será efectivo de forma amplia o solamente efectivo en una línea estrecha de circunstancias.

Espero que el lector pueda apreciar la cautela con la que argumento los resultados de este trabajo. Las estimaciones de las diferentes estrategias que aquí se informan aunque basadas sobre las revisiones de otros peritos, son las mías basadas en diferentes estándares que ellos aplican en sus estimaciones. Es especialmente importante señalar que virtualmente de todos los estudios que se aportan aquí, fueron dirigidos en los Estados Unidos. Su aplicabilidad a España y a otros países europeos es algo a considerar cuidadosamente.

TIPOS DE ESTRATEGIAS POLICIALES PARA REDUCIR EL CRIMEN Y DESORDEN.

Consideraré cuatro tipos de control de estrategias policiales referentes al crimen:

- 1) Aumentar el número de oficiales generalmente disponibles para la labor policial
- 2) Determinar cómo son desplegados los oficiales.
- 3) Determinar lo que hacen los oficiales mientras se despliegan
- 4) Cambiar el método en la toma de decisiones de los jefes de Policía.

Estas categorías no agotan todas las posibilidades estratégicas y tácticas empleadas por la Policía. Por ejemplo, excluye soluciones de "alta-tecnología" tales como el uso de equipo de vigilancia y técnicas forenses avanzadas. No obstante, estas categorías recogen mucho de lo que ha sido evaluado y de lo que se discute y debate en Norteamérica. Debido a limitaciones de espacio, no revisé todas las estrategias en las que se han basado los estudios. Por ejemplo, no he incluido el porcentaje de aumento de arrestos para impedir el delito en general enfocando la vigilancia y la ejecución de la ley en delincuentes reincidentes, llevar a cabo arrestos por conductas desordenadas y tráfico ilegal, ejecución de la ley por conducir en estado de embriaguez, y aumentar la cantidad y calidad de información sobre el crimen. Establecer lazos de comunicación entre los ciudadanos y la Policía. Aunque Sherman (1997) revisa estas estrategias, yo he incidido en aquellos que actualmente son más populares y en las que hay mucho interés.

AUMENTAR EL NÚMERO DE POLICÍAS

Aumentar el número de agentes de Policía resulta caro, pero es una forma de luchar contra el crimen en los Estados Unidos (Eck y Maguire, 2000). Generalmente se piensa que más agentes de Policía significa más vigilancia de la delincuencia, más detenciones, y una mayor eficacia. Uno de los mayores factores que inciden en la efectividad de esta estrategia en ciudades grandes o a nivel nacional es que supone muchos oficiales de policía adicionales para que se produzca un aumento sustancial de porcentaje en el número de Policías (Sherman 1995:329). Es difícil aumentar sustancialmente el número de agentes en la calle, porque aunque las organizaciones policiales crecen, se asigna de una manera proporcional efectivos a otros trabajos (Ostrom et al., 1978:Capítulo 5).

¿Qué muestra la investigación sobre el impacto en el número de policías? Algunos estudios que se han hecho cuando ha habido huelga de la policía en distintas ciudades del mundo durante el siglo xx muestran como en todos los casos donde la huelga reduce drásticamente el número de Policía a cero o cerca de cero, hay un gran aumento en delitos violentos y delitos contra la propiedad que ocurren a continuación de forma inmediata (Sherman, 1992: 192).

La revisión exhaustiva de 41 análisis diferentes de Eck y Maguire's (2000) con 89 casos diferentes de como influye la distribución de la policía en delitos violentos produjeron resultados decididamente indeseables; solamente 20% de los encuestados opinaba que aumentar el número de policías reduce el crimen. El resto no opinó así. Por tanto, los resultados de la investigación sobre niveles de dotaciones policiales indica esa precipitada caída en el número de policías puede producir fácilmente un notable aumento del crimen, pero el crecimiento en aumento de dotaciones están lejos de producir la reducción deseada del crimen. Por tanto, simplemente contratando policía adicional para reducir el crimen se presenta como una estrategia "sin mucha promesa".

Sin embargo, no deberíamos ser demasiado rápidos en descartar por completo esta estrategia. Algunos estudios rigurosos sugieren justificadamente que el número de policía puede reducir el crimen. Una investigación futura podría hacerse para tratar de ver si es posible identificar las condiciones bajo las cuales, los aumentos en dotaciones policiales, producen una reducción del crimen. Los estudios hechos en días de huelga sugieren que cuando los niveles de dotaciones policiales son extremadamente bajos, puede producir efectos negativos. De esta manera cuando el número de oficiales en Departamentos pequeños aumenta en muchas partes debido a contratación rápida, se observan descensos en el crimen.

La mayoría de la Policía en los Estados Unidos forma parte del gobierno local, no es del Estado o de los gobiernos federales. De los, aproximadamente 12.000 departamentos de policía local que había en 1996, alrededor del 75% prestaban servicios a poblaciones de menos de 10.000 habitantes. El departamento típico de policía americana tiene entre 30 y 40 oficiales de policía, y muchos tienen menos de 10. Por tanto, añadir solamente unos pocos agentes puede constituir un porcentaje de mayor aumento en las dotaciones de policía de estos departamentos pequeños. Dado el gran número de subvenciones federales a muchas pequeños departamentos de la policía americana para contratar oficiales en los últimos años, ahí debería haber una oportunidad grande para probar esta hipótesis. Realizar aumentos considerables a las fuerzas policiales de la Europa continental sería más difícil, porque una porción mucho más grande de su fuerza policial tiende a ser atendida por grandes fuerzas policiales nacionales y regionales.

Otra forma de considerar más detalladamente el posible impacto de los niveles de

dotación policial es tomar en cuenta la calidad del liderazgo en el departamento de la policía. Durante la guerra civil americana en 1860 el presidente Abraham Lincoln descubrió que un ejército grande de la Unión en manos de generales mediocres no era efectivo contra el ejército Confederado, pero cuando pudo localizar a generales de categoría, sus grandes ejércitos alcanzaron muchas victorias y por último ganaron la Guerra civil americana. Por supuesto, es provocador especificar las características de los jefes de Policía que utilizaron mas recursos con efectividad, pero hay un número de teorías asequibles en la literatura de la dirección general y en la literatura policial (Matrofsky, próximo).

Finalmente, uno desearía combinar un análisis de cualidades de liderazgo con las características de la organización de la policía. Líderes eficaces necesitaran ambientes organizativos que les den suficiente margen para utilizar los recursos adicionales según como ellos ven que encaje.

Las estructuras siguientes limitan la libertad del líder de la policía: la presencia de empleados con poder de unidades de negociación colectiva, inhabilitan a despedir o volver a asignar el puesto a jefes intermedios, medianos, funcionarios y sistemas personales que restrinjan la habilidad del líder para fijar standards para contratar y promocionar; y un gobierno local con un sistema que da poco poder o autoridad al jefe ejecutivo del Gobierno a quien el jefe de policía es responsable.

DESPLIEGE DE OFICIALES

Respuesta rápida a llamadas para Servicio y Patrulla de Prevención.

La mayoría de los efectivos policiales en América están distribuidos en funciones de patrulla, los policías destinados a patrullar dedican su tiempo: (a) por un lado, contestar llamadas relacionadas con el servicio, o (b) patrullar para prevenir el delito. Diversos estudios dirigidos en los años 70 y 80 desacreditan estas estrategias (Sherman, 1997 a: 8-10). Estos estudios indicaban que una respuesta rápida a la denuncia de un ciudadano de un crimen rara vez produce una detención, principalmente porque la mayoría de los crímenes fueron denunciados por los ciudadanos demasiado tarde, incluso un respuesta casi instantánea de la policía para que sea efectivo. Las patrullas motorizadas se desacreditaron como estrategia efectiva en el control del crimen por el famoso experimento de la Patrulla Preventiva de la ciudad de Kansas, y casualmente las patrullas de a pie se desacreditaron posteriormente en un estudio de Newark, New Jersey. Ambos estudios han sido criticados por no controlar la presencia policial de patrullas en las áreas de estudio, y como ejemplo de medidas demasiado pequeños para detectar estadísticamente diferencias significativas en la proporción de crimen, entre los casos que fueron auxiliados porlas patrullas y aquellos que no (Sherman, 1997 9:8-13).

Por tanto, es justo decir, que la eficacia de las patrullas no han sido suficientemente probadas para tener mucha confianza en la conclusión. Sin embargo, también es justo decir que es difícil elaborar un caso teórico preciso hasta este punto para ver si la patrulla preventiva es un método eficaz y eficiente de disuasión. Mientras que no es necesario probablemente crear un sentido de "omnipresencia" como algunos líderes de la policía discutieron una vez, la patrulla de prevención debe crear un clima de riesgo en las mentes de delinquentes potenciales, de ser descubiertos o detectados, y que sea bastante grande como que al considerar el delito no merezca la pena el riesgo. Dado que el riesgo de detención para cualquier acto criminal es bajo, y dado que los delinquentes se comprometen, en, por lo menos, algunos actos criminales sin calcular el riesgo, parece improbable que nada sino

aumentos masivos en la presencia policial de patrulla preventiva sobre áreas geográficas relativamente grandes, produzcan un sentido suficiente de presencia policial.

Patrulla dirigida

Decepcionados, en parte, por los resultados negativos en las contestaciones rápidas a las llamadas para el servicio y patrulla esporádica, los investigadores de la policía han dedicado un esfuerzo considerable a valorar la "patrulla dirigida".

Patrulla dirigida significa que los agentes están obligados a mantener la vista en lugares específicos, a horas concretas, o hacia personas con riesgo de sufrir un delito. Esos lugares son muchas veces tan pequeños como una manzana o bloque de casas, una esquina de una calle, o incluso un domicilio específico. Se espera de la patrulla dirigida acometer a escala menor, lo que de una patrulla general preventiva se esperaba que cumpliera a gran escala. Se espera que los delincuentes potenciales se disuadan por la presencia policial en esos lugares. La patrulla dirigida es "estratégica" por naturaleza, porque requiere información –o por lo menos, una teoría viable– acerca de dónde ocurre el crimen, cuándo el crimen ocurre y quién lo comete. Aprovechando esa información, la policía puede aplicar más recursos para enfrentarse con el crimen. En un estudio las investigaciones observaron un aumento de 400 por ciento de patrulla donde ocurría el crimen (Sherman 1.997 a: 8-14). El estudio mas riguroso acerca de "–hot spots–" "lugares calientes", definidos como lugares anormalmente con altos niveles de crimen. Se descubrió que doblar la presencia de patrullas reducía el crimen en aquellas áreas hasta la mitad, tanto en delitos como en los "lugares calientes" a los que no llega la patrulla extra (Sherman, 1.997 a: 8-15).

Sherman evaluó a la patrulla dirigida como una táctica policial que funciona, yo me inclinaría más a juzgarlo como muestra de una "promesa considerable".

La labor de los oficiales

El saber cómo los agentes son distribuidos no nos dice nada. La mayor parte de los estudios disponibles se concentran en este asunto importante. Haré un resumen de los hallazgos en seis tipos de actividades policiales o programas. Algunos incluyen asuntos de los Cuerpos de Seguridad: Arrestar por faltas leves (mala conducta, etc.) delincuentes de violencia doméstica, redadas policiales de las fuerzas de seguridad en el mercado de la droga, y arrestos por "ventanas rotas" en violaciones menores de la ley y perturbar el orden público. Otros incluyen implicación de la policía, que no es estrictamente la ejecución de la ley; sino: tratar al público de una manera respetuosa y con afecto, movilización de grupos de ciudadanos en la vigilancia del barrio, organizar grupos de comunidad que aborden los problemas del barrio.

Estos métodos han sido asociados con el movimiento de la policía de la comunidad, no solamente en América, sino en todo el mundo.

DETENCIÓN POR MALOS TRATOS

La táctica mas rigurosamente estudiada por la policía en Norteamérica es la detención por violencia doméstica.

Sherman enumera 13 de los estudios, 8 de ellos tienen una puntuación de 5 en los

métodos científicos, y el resto con una puntuación de 4. A primera vista los resultados parecen en cierto modo inconsistentes.

Cuatro de los estudios mostraba que arrestar al delincuente reducía el delinquir consecutivamente. Cinco estudios descubrieron que depende del nivel de empleo del delincuente (o en cualquier caso, el empleo y relación de la demografía del barrio en donde ocurrió el crimen o delito).

En el último grupo fueron sólo cinco estudios los que probaron la posibilidad de los efectos que produce la detención el tipo de delincuente o de la naturaleza del barrio donde el delito tuvo lugar. Si los otros ocho estudios habían experimentado estos efectos, también podían haber producido los mismos resultados, pero no lo sabemos, ya que no examinaron ese tema.

Podría haber muchas razones para que la detención varíe con las características socioeconómicas del delincuente. Aquellos que están en paro pueden tener una historia diferente de interacción con la policía, que les indisponga para respetar la ley. O que el desempleado comparta valores subculturales que le hagan meterse en líos con la policía, algo considerado positivamente por los colegas del mismo. Algunas sospechas de desempleados pueden incluso el contemplar la reincidencia en el delito, como un acto de provocación, un camino para escapar de la vergüenza de la detención a base de repetir orgulloosamente la violencia doméstica. O, posiblemente el sospechoso desempleado (en un barrio con muchos residentes en paro) tenga una apuesta más baja de conformidad, ellos tienen menos que perder al ser arrestados que el empleado sospechoso.

Cinco estudios científicamente rigurosos que señalan el mismo modelo de efectos proporcionan una prueba bastante fuerte a través de las normas convencionales de ciencias sociales. Sherman señala que algunos han manifestado preocupaciones acerca de la dimensión de los problemas en estos estudios, y es posible que diferentes maneras de medir y analizar los datos produjesen resultados diferentes. No obstante el peso de las pruebas parece suficiente para que la policía diera una consideración cuidadosa con la probabilidad de que la detención de delincuentes en paro relacionados con violencia doméstica, tendrán mayor probabilidad de repetir el delito, que arrestar a los delincuentes que tienen empleo. El mayor problema político con este resultado es qué hacer acerca de este conocimiento. La mayoría de la gente probablemente lo consideraría injusto detener de acuerdo a este modelo porque no se acomoda fácilmente con un sentido de justicia. Si alguien infringe la ley ¿por qué debe afectarle su situación laboral, si de todas formas, serán retenidos y responsables legalmente en el Juzgado?

REDADAS POLICIALES EN EL MERCADO DE LA DROGA

Una de las más populares actuaciones policiales fueron las encaminadas al control de tráfico de drogas de finales de los 80 y 90 (como diana a nivel-de-calle, ó "venta al por menor" en el tráfico de drogas. Sherman (1997 a:8-22) revisó nueve estudios de "actuaciones policiales" que aumentaron drásticamente los esfuerzos de los cuerpos de seguridad en el tráfico de drogas, en lugares específicos de alto volumen. Se examinó la eficacia de esas redadas policiales para frenar el delito. Sherman evaluó ésto entre las estrategias que no funcionaban. Observó que había muchas inconsistencias entre los resultados. Unos pocos estudios descubrieron que la estrategia reducía el delito, pero incluso más, descubrió que no tenía efecto, o de hecho aumentaba la violencia, y algunos mostraban que el resultado dependía según el tipo de crimen o delito. También observó que incluso cuando hay efectos disuasorios, se muestran provisionales, duran solamente cuestión de una semana o así.

Por tanto, esta es una estrategia de labor intensiva que en la mayoría de los casos parece producir beneficios limitados para los bienes derrochados.

Repasando los informes de Sherman, así como estudios adicionales, Eck y Maguire (2.000:39-45) ofrecen una evaluación algo más positiva, sin embargo, con reserva del impacto a nivel de calle en la ejecución de la ley en la lucha contra la droga. Mientras que el análisis de Sherman se basaba en la teoría de que las fuerzas policiales frenasen a los delinquentes, Eck y Maguire consideran otras alternativas que efectivamente reducen la capacidad de los traficantes de hacer lucrativo el tráfico ilícito de drogas. Ellos consideran que las fuerzas policiales podían aumentar los costes de hacer negocios en horas extras y agotar la paciencia de los delinquentes acosándolos.

Desgraciadamente, no hay pruebas para probar esta hipótesis. Otra posibilidad es que cuando los policías que luchan contra el delito de la droga se asocian con policías que persiguen acción civil contra dueños de locales donde se vendió la droga; la policía deniega a los traficantes el uso de los lugares más atractivos desde donde distribuirla de forma segura y lucrativa. La policía hace esto amenazando obtener de otras ramas del gobierno que condenen propiedades que albergan el tráfico de drogas, a menos que el dueño esté de acuerdo con echar fuera a los traficantes. Hay pruebas de tres estudios recientes que apoyan esto, pero parece que la efectividad de esta estrategia de las fuerzas civiles seguro que depende del valor de la propiedad. Si los valores de la propiedad o reintegros de la inversión son altos, los arrendadores no requieren mucha presión de la policía para mantenerlos, y si los valores de la propiedad o reintegros son bajos, entonces los arrendadores tienen poco que perder si sus propiedades son condenadas o divididas. Eck y Maguire indican que hay algunas pruebas de investigación para apoyar la noción que incluso si las actividades de las fuerzas policiales solamente desalojan el tráfico de drogas a otros lugares, que pueda ser suficientemente desbaratador para reducir los niveles de tráfico de droga y violencia asociada. Los autores tienen cuidado en señalar, sin embargo, que el testimonio es limitado y consecuentemente sus proposiciones son altamente especulativas. Evalúan la eficacia de la prueba como efecto "moderado" para las fuerzas policiales del mercado de la droga, las cuales parecerían compatibles con evaluar esta estrategia como "en cierto modo prometedora".

LABOR POLICIAL EN VANDALISMO Y "VENTANAS ROTAS"

Una de las tácticas de calle divulgada en años recientes ha sido el que la patrulla de policía aborde el problema de "ventanas rotas" – también llamado "conservación agresiva del orden" "calidad de vida" y de tolerancia cero.

Derivado de un ensayo, y redactado por James Q. Wilson y George L. Kelling (1982), este planteamiento obliga a los agentes de policía a tomarse seriamente todos los delitos menores y disturbios que rompen el orden público; cosas como graffiti, vandalismo, infringir los pasos prohibidos, ensuciar con basuras lugares públicos, mendigar, prostitución, intoxicación, orinar en la vía pública así como conducta ruidosa y destructora. Como por ejemplo una ventana rota en un edificio, estos desórdenes menores disminuyen la calidad de vida en un barrio, y lo dejan desasistido, significa que las fuerzas del orden son incapaces de mantener las cosas bajo control. Esto lleva inevitablemente a un retraimiento del uso de los espacios públicos por ciudadanos obedientes a la ley y un influjo creciente de alborotadores e incluso de delinquentes auténticos. El papel de la policía en corregir esta dinámica es hacer cualquier ejecución formal de la ley y un orden informal de mantenimiento que requiera detener a estos delinquentes de delitos menores o que abandonen su conducta destructora o dejen el área. En teoría, cuando la policía atiende a estos disturbios

menores, los ciudadanos buenos aparecen en las calles y consiguen tomar control de los espacios públicos para propósitos legítimos, sociales y productivos.

La ciudad de Nueva York y un número de otras ciudades alrededor de los Estados Unidos han adoptado la estrategia de las "ventanas rotas", pero a pesar de la publicidad y vanagloria de sus defensores acerca de su efectividad no ha habido una evaluación directa de este programa (Eck y Maguire, 2000.20-27)

La revisión de Sherman (1.997 a: 8-23) de cinco de ellas algunas datan de los años 70 le llevaron a clasificar el impacto de este acercamiento como "prometedor". Observando que tres de los estudios tienen una puntuación de 3 como métodos científicos, y dos tienen una puntuación de solamente 2, descubrió que todos sin cesar informaron sobre descensos en varios tipos de crimen. Él ha podido añadir que un estudio no revisado encontró pruebas en apoyo de la teoría de las "ventanas rotas" y que reduciendo desórdenes de tipo menor en los barrios lleva a la disuasión del crimen mayor o más serio (Skogan, 1.990). Un análisis reciente de estos datos llevó a otro estudioso a resumir que sus conclusiones eran incorrectas y de que no hay pruebas de una relación casual entre el desorden público y el crimen grave (Harcourt 1.998). Este erudito encontró que los resultados eran tergiversados por unos pocos barrios en el modelo a seguir, y que cuando fueron excluidos las pruebas de una relación entre el desorden público y el declive desaparecieron. Eck and Maguire (2.000. 24-25) a su vez se sintieron culpables de esta crítica señalando que si otros barrios habían sido seleccionados para la exclusión hubieran fortalecido la relación.

Contrario a la evaluación más positiva de Sherman de los efectos en el control del delito de la política de "ventanas rotas", Eck y Maguire (2.000. 74) discutieron que la técnica no ha sido realmente evaluada y que la prueba que examina la teoría subyacente es débil. Una evaluación más apropiada de la política de "ventanas rotas" entonces sería de "efectos indeterminados del control del delito".

Sin embargo, ambos Sherman y Eck y Maguire advirtieron de que hay muchos efectos nocivos posibles en el tema de las ventanas rotas.

Sherman observó que la propuesta agresiva puede incluso aumentar los delitos graves a la larga reduciendo la opinión del ciudadano de la legitimidad de la policía y la buena voluntad de resistir a la policía en el futuro porque fueron detenidos por una violación menor de la ley. Sin embargo, observó pruebas en dos estudios que tal propuesta conduciría de una manera civil así que no disminuyese la legitimidad de la policía. Eck y Maguire (2.000: 24-25) observan que la política de "ventanas rotas" ha sido también criticada por exponer injustamente a minorías raciales desproporcionalmente a una respuesta punitiva de la policía y aumentar la probabilidad de abusos policiales ejerciendo su autoridad. Hay algunas pruebas publicadas de esto basadas en un análisis de la Policía de entrada y registro en sus prácticas en Nueva York durante 1.998 y 1.999, un tiempo cuando la política de "ventanas rotas" se utilizaba en esa ciudad (Spitzer, 1.999). El estudio tomó en cuenta una variedad de características demográficas de los distritos de la ciudad, y también controlaba los porcentajes de agravio y afrentas de diferentes grupos raciales. El estudio averiguó que ambos, los negros y los hispanos fueron detenidos por crímenes violentos con mas frecuencia que los blancos, pero a las minorías se les detuvo en porcentajes más bajos que a los blancos por delitos contra la propiedad.

PROMOCIONAR LA LEGITIMIDAD DE LA POLICÍA Y PROPORCIONAR SERVICIO

Hace muchos años, el distinguido policía de carrera James Q. Wilson observó que un "estilo de servicio" como propuesta de política involucraba acciones de la policía que hacían que

la comunidad las apreciara en un espectro amplio (Wilson, 1968:200-215). El estilo de servicio incluía varias características, pero para mis propósitos, la más relevante es una preocupación para establecer relaciones fuertes y positivas con el público. Esto hace énfasis al criticar cualquier abolición de los derechos legales del ciudadano, y tratar a él o ella con cortesía, con afecto y con un espíritu cooperativo. Esta ética de "estilo de servicio" ha sido incorporada dentro de algunas propuestas a la política de la comunidad, la cual busca fortalecer los lazos comunidad-policía levantando el respeto del ciudadano y el apoyo para la policía. Sherman evaluó cuatro estudios que comprobaban la relación entre la legitimidad fortalecida de la policía (o esfuerzos para fortalecerla) y la inclinación de los ciudadanos a cometer un crimen. Un estudio evaluaba el impacto que tuvieron visitas puerta a puerta para calmar los miedos de los ciudadanos por la brutalidad policial.

Los otros estudios no examinaron programas específicos, sino más bien comprobaba la relación entre las percepciones de los ciudadanos y la imparcialidad o sensibilidad y su inclinación a cometer crimen o percibir que el crimen en su área había descendido.

Por tanto, como la política de "ventanas rotas", esta propuesta del estilo de servicio en la labor policial de la comunidad no ha sido directamente analizada. Adicionalmente la puntuación de los métodos científicos de éstos estudios fue relativamente débil (solamente dos puntuaron tan alto como un tres), pero debido a que todos produjeron resultados en la dirección deseada, se puntuó esta estrategia como "prometedora". Dos estudios adicionales que no fueron revisados por Sherman desde entonces han averiguado también que varios factores de legitimidad estaban entre los más fuertes en predecir la buena voluntad de un ciudadano de obedecer a la de policía cuando se le ordena que deje de comportarse de forma impropia (Mastrofsky et.al., 1996; Mc Clusky et.al., y demás). Por ejemplo, en ambos estudios, agentes que evitaban mostrar desacato (falta de respeto) al ciudadano, tenían más probabilidad de conseguir sustancialmente una reacción más dócil u obediente por parte de ese ciudadano. Ambos estudios tienen una puntuación en los métodos científicos del 2. Entonces, la conclusión de Sherman de "prometedora" parece apropiada si lo calificáramos con "prueba de defensa de débil-a-moderada"

VIGILANCIA EN LOS BARRIOS

Uno de los programas más populares de la labor policial de la comunidad en los Estados Unidos es la vigilancia de barrio que organiza a residentes del barrio a trabajar juntos buscando indicios de delito y circunstancias sospechosas informando de éstas a la policía. Probablemente este aumento de vigilancia en los barrios anima a los residentes a reunir más y mejor información sobre el delito y proporcionarlo de forma oportuna a la policía. Vigilancia continua y comunicación se supone que pueden aumentar la capacidad de la policía para reducir el delito. Esto se espera que ocurra deteniendo a algunos delinquentes y disuadiendo a otros que temen un probable aumento de detenciones. Sherman revisó 4 de los 5 estudios que se habían hecho de la vigilancia en los barrios, y le llevó a la conclusión de que este programa no funcionaba. Esta conclusión es aceptada entre los investigadores, pero deberíamos preguntarnos qué es lo que ha fallado y de si hay algo que merezca la pena intentar salvar de ello. El mayor problema parece que es conseguir suficiente participación ciudadana en los barrios de alto índice de crimen que serían los que más se beneficiarían de ese programa (Rosenbaum, 1988:362). En esas barriadas, los ciudadanos muchas veces no conocen o confían en sus vecinos, lo cual no tiene un mayor incentivo para participar (Sherman, 1997:8-25). Por tanto, el principal fallo en estos programas pare-

ce ser debido a un fracaso para hacerlos completamente operativos. La teoría de que mejor una información oportuna a tiempo, acerca de la delincuencia (desde un público organizado) a la policía, no ha sido realmente analizada por estos estudios ya que los programas tantas veces fracasaban en mantener suficiente participación para generar esa organización y por último que la información fluya.

REUNIONES DE LA COMUNIDAD

Un estudio a gran escala de los barrios de Chicago, descubrió recientemente que en aquellas barriadas donde hay confianza entre los vecinos y buena voluntad para intervenir a favor del bien común (vigilando a los niños y manteniendo el orden público) mostraban porcentajes más bajos de violencia (Sampson et al., 1998). Esta confianza y buena voluntad para trabajar por el bien común se llama "eficacia colectiva". Los programas de Vigilancia de los Barrios hacen énfasis en mejorar la relación entre la comunidad y la policía, pero este estudio sugiere que los programas más eficaces de la policía se tendrían que concentrar en conseguir que los ciudadanos confíen, se comuniquen y trabajen unos con otros –por lo menos en esos barrios con un alto índice de delincuencia, donde la eficacia colectiva es baja–. Eso significa el encontrar caminos para animar a los residentes que viven en el mismo barrio para empezar a comportarse de manera solidaria y como buen vecino. Edificar un sentido de "barrio" y "comunidad", es probablemente una tarea demasiado grande para la policía el hacerlo sola en estas áreas devastadoras de crimen, y que también están densamente superpobladas con desempleados y jóvenes, y madres solteras con niños. Colegios, iglesias, autoridades locales, servicios sociales y ligas recreativas, son también ganchos atractivos para aumentar la actividad en el barrio, y que se hagan colaboradores o socios ideales en esta empresa. Sin embargo, alguien tiene que liderar, y la policía de Chicago ha intentado durante varios años ser la punta de lanza de esta forma de eficiencia colectiva en su versión de labor policial de la comunidad. Valoradores del programa admiten que ni la policía ni la comunidad actúan con criterios ideales, sin embargo ellos admiten haber tenido éxito para conseguir una participación de ciudadanos significativa en reuniones de áreas con un índice alto de delincuencia (Skogan y Hartnett, 1997). Diferente de las reuniones de Vigilancia de Barrios, donde los ciudadanos se organizan para actuar como vigilantes y en las tareas de informar sobre el crimen, de acuerdo con los procedimientos standard especificados por la policía,, las reuniones de la comunidad de Chicago se enfocan para abordar asuntos con problemas que los propios ciudadanos consideran importantes, y ellos interactúan con la policía para planear y valorar soluciones. Esta característica llevó a Sherman a calificar la propuesta de Chicago como prometedora, incluso aunque se basase en una evaluación única que tenía como puntuación de métodos científicos solamente, 3. Una evaluación subsecuente de Chicago sobre un período de tiempo más largo, ha reforzado los informes originales (Skogan y Hartnett, 1997). Calificaré ésto como "mostrando alguna promesa, basada en pruebas muy limitadas".

CÓMO LOS JEFES DE POLICÍA TOMAN DECISIONES

Las estrategias previas se han fijado en lo que los oficiales de policía hacen directamente para atajar el crimen y el desorden público. En esta sección consideraré dos estrategias que visualizan en la conducta de los jefes de policía.

Compstat – Estadísticas a través de Ordenador para Desplegar Recursos

Al principio mencioné Compstat como una estrategia de dirección desarrollada por la Policía de la ciudad de Nueva York. Esta estrategia se concentra en (a) conseguir información oportunamente acerca de donde ocurre el crimen, y de los policías encargados del distrito (b) hacerlos responsables para movilizar recursos bajo su mando para hacer algo al respecto. Se proporcionará a los mandos del distrito estadísticas de crimen detallado y mapas con distintivos generados por ordenador que muestren dónde y cuándo los diferentes tipos de crimen están ocurriendo en sus áreas. Los mandos deben aparecer habitualmente ante el jefe del departamento de personal y demostrar que están completamente familiarizados con la delincuencia en sus áreas y deberán indicar que están haciendo algo al respecto. Los mandos que fracasen serán cesados de su cargo. Compstat no es una táctica policial a nivel calle, sino más bien una estrategia de dirección para aumentar la probabilidad de que la patrulla dirigida actuará. Es decir, está diseñada para tener un efecto directo en el comportamiento de los jefes de policía, no en los delincuentes, y se espera funcione para frenar prácticas directivas inadecuadas y recompensar las buenas. Ambos comisarios de la ciudad de Nueva York, tanto el actual como el anterior han afirmado que Compstat ha contribuido a la reducción de delitos graves en una gama amplia.

Desgraciadamente, no ha habido valoraciones científicas de Compstat en la Ciudad de Nueva York o en otra parte. La única prueba disponible es de tipo anecdótico y de casos de estudios, lo cual no nos permite hacer deducciones razonables acerca del impacto de Compstat en el crimen (Silverman, 1999). Eck y Maguire (2000:29-33) consideraban si Compstat podía ser responsable del descenso precipitado en homicidios en Nueva York siguiendo su puesta en práctica en 1994 – un descenso que continuó hasta 1988. Concluían que no se podía argumentar que el programa Compstat había producido ese descenso en homicidios. La disminución de homicidios empezó en 1991, antes de que Compstat se instituyese. Y aunque incluso los homicidios bajasen en una proporción más rápida después de que Compstat se iniciase (sugiriendo que Compstat aceleró el efecto deseado) aquellos descensos no fueron tan grandes en las jurisdicciones adyacentes – que no emplearon Compstat. Finalmente comparaban el porcentaje de homicidios de la ciudad de Nueva York con los porcentajes de homicidios de otras nueve ciudades más grandes de los Estados Unidos. Pero solamente la ciudad de Nueva York tenía Compstat. Eso les llevó a la conclusión de que Compstat probablemente no había contribuido por sí mismo al descenso de homicidios. Sin embargo, actuaban con cautela para indicar que si todas las otras ciudades estaban encontrando algún otro camino para aumentar sus niveles de patrulla dirigida, es posible que Compstat fuese una vía para la Ciudad de Nueva York de dirigir su fuerza policial a realizar lo que otros estaban consiguiendo por un camino diferente.

Orientación del problema en la labor policial

La orientación del problema en la labor de los policías es la última estrategia policial que consideraré. Es quizá de lo que más se habla, como que tiene potencial para acrecentar la seguridad de la ciudad. Una encuesta de 1997 de departamentos grandes de la policía en los Estados Unidos descubrió que el 55 por ciento animaba a los policías a comprometerse en resolver proyectos problemáticos en sus áreas asignadas para patrullar (Eck y Maguire, 2000:48). En 1999, unos colegas y yo dirigimos una encuesta a escala nacional en departamentos locales de la policía Americana con 10 o más oficiales de jornada completa, averiguamos que el 67 por ciento de todos los departamentos con 100 o más policías informa-

ron que ellos liberaban a algunos de los policías que patrullan de la responsabilidad de contestar a llamadas para el servicio, de manera que pudieran trabajar en resolver problemas.

Desafortunadamente, para los propósitos de evaluación, no hay mucho acuerdo acerca de lo que significa realizar una labor policial en orientación-encauzamiento del problema. Consecuentemente, proporcionaré una breve descripción de lo que significa en principio y de cómo se ha hecho popular entre la policía. Herman Goldstein (1990) que inicialmente conceptualizó esta propuesta a la labor policial de la comunidad, se lo imaginó como un proceso de "tomar decisiones" que pasan por una investigación científica y empírica. Goldstein instó a la policía no asumir que ellos saben qué problemas requieren su mayor atención hasta que hayan realizado un cuidadoso análisis de lo que ocurre en la comunidad y cuál de esos problemas es más perturbador para los ciudadanos (Mastrofsky y Uchida, 1993). Tal análisis revela muchas veces que lo que más molesta al público –incluso en áreas con alto perfil de crimen– no son los crímenes serios que aparecen en las noticias, sino más bien los problemas mundanos de delitos menores y de calidad de vida y el deterioro físico y desorden público en el barrio. Una vez la policía ha identificado un problema que merezca la pena su atención, deberían recoger pruebas de la naturaleza del problema: de las horas y sitios o lugares donde ocurre, quién o qué parece ser el causante de ello, cómo ese procedimiento funciona, y cómo afecta a la vida de la comunidad.

Por ello, Goldstein quiere que la policía analice esa prueba cuidadosamente para tomar decisiones meditadas acerca de qué clase de respuesta para resolver el problema sería la más efectiva. Esto incluye el comprobar con otras agencias de policía y comprobar o revisar literatura de investigación. A este respecto Goldstein anima a la policía a mirar más allá de las opciones tradicionales en la lucha contra el crimen, tales como poner más agentes en la calle, buscando respuestas más rápidas a las llamadas para el servicio, o hacer más paradas y arrestos de sospechosos. A cambio, la policía debería utilizar la investigación antigua, la experiencia de otras agencias, y sus propios análisis sistemáticos de este problema en su comunidad y tratar de influir en las fuerzas que están conduciendo el problema o reducir la oportunidad o atractivo del crimen a aquellos que lo cometen.

Por ejemplo, debiera considerar la posibilidad de la patrulla dirigida y otros enfoques estratégicos de recursos en lugares, horas y con gente que lo más probable está involucrada en el problema. Podían también considerar el conseguir ayuda del gobierno y de organizaciones privadas, y utilizar su autoridad y recursos. Educar e informar al público acerca del problema es otra cosa, como tratar de reforzar otros sistemas de control informal (la familia, grupos de barrio, propietarios, colegios). Utilizar la ley civil para enfrentarse con algunos problemas es una posibilidad, como es alterar el entorno ambiental físico. La policía no debería automáticamente utilizar un "paquete" standard como respuesta a los problemas, sino más bien debería, después de un cuidadoso análisis acomodar su respuesta basada en las peculiaridades de la situación con las que se enfrenta. Finalmente, deberían analizar el impacto de su respuesta para ver si alcanza el resultado deseado, buscando caminos para aprender de la experiencia y mejorar para el futuro.

La conceptualización de Goldstein de la orientación del problema en la labor policial se ha popularizado a través del modelo "SARA" de cómo hacerlo (Eck y Spelman, 1987) SARA son unas siglas que pormenorizan el procedimiento en cuatro fases: escanear, análisis respuesta y ejecución. La policía debería escanear los datos para identificar el lugar o la ubicación, la naturaleza y la extensión del problema. Después deberían analizar los datos e intentar averiguar qué es lo que causa el problema y dónde será vulnerable para una intervención. Durante la fase de respuestas la policía debería desarrollar la mejor respuesta para la solución y ejecutarla. Durante la fase de valoración, deberían recoger información que les

dijese qué bien funcionaron sus esfuerzos. Aunque muchas agencias de la Policía Americana afirmaron que usaban el modelo SARA, tenemos un conocimiento sistemático muy limitado de cómo ha sido en realidad ejecutado, y varios peritos dudan que los principios de Goldstein son de hecho aplicados rigurosamente en la mayoría de los departamentos policiales (Eck y Maguire, 2000:48; Mastrofsky, 1998; Sherman, 1998). Aunque el modelo SARA simplifica demasiado el verdadero procedimiento de indagación basado en la ciencia y en la toma de decisión, intenta hacer ágilmente entendible la conceptualización original de Goldstein de que la policía necesita llegar a estar formada, educada, de una forma empírica, sistemática, considerada, innovativa y flexible en su tentativa de identificar y resolver los problemas. El peligro en estandarizar tal proceso, incluso cuando algo tan inocuo como el modelo SARA, es que la toma de decisión que resulte, de hecho degenerará en un procedimiento estandarizado, empaquetado, inflexible, no demasiado meditado o innovativo y utilizando datos para justificar lo que la policía quería hacer de todas formas.

Por tanto, como Sherman (1997 a:8-30) señala, los elementos esenciales de la orientación del problema en la labor policial tienen que ver con el desarrollo del discernimiento dentro de los problemas, y ser considerado o precavido, empíricamente riguroso, y creativo en el proceso. Evaluar la orientación del problema en la labor policial concebida en éstos términos, es diferente de evaluar los otros tipos de estrategias que yo he comentado. Todas aquellas estrategias pueden ser fácilmente descritas, categorizadas y con el alcance para ser ejecutadas. Pueden medirse ya que describen lo que hacen los oficiales de policía para prevenir el crimen y el desorden. Sin embargo, la orientación de los problemas en la labor policial, como Goldstein lo caracteriza, describe el proceso de decidir qué hacer. De hecho, el punto central de Goldstein es que la policía no debería atarse a un método para resolver un problema. El problema para evaluar la eficacia de la orientación de problemas en la labor policial que es difícil medir la consideración, el rigor empírico, la creatividad, y ampliarlo a las normas y prácticas policiales que estaban dirigidas por estas características.

El camino apropiado para valorar la eficacia de la política en la orientación del problema, como Sherman señala, es comparar lo que ocurre con el crimen cuando la policía se compromete en ese proceso de toma de decisión con lo que ocurre con el crimen cuando no lo hacen. Desgraciadamente, hay muy pocos estudios que hacen esto. De hecho, Sherman revisa cuatro estudios de estrategias relacionadas con "orientación de problemas en la labor policial", pero ninguno de esos estudios es capaz de evaluar el proceso de dirección en la toma de decisión que es el núcleo de esta política de orientación de los problemas. Dos de esos estudios se concentran en reducir el llevar armas en público, una estrategia designada para erradicar la causa del delito de sustancias en el medio ambiente. Dos de los otros estudios se concentran en estrategias concebidas para mantener separadas a las víctimas y a los delincuentes para reducir la oportunidad de que ocurran ciertos crímenes. Ambos estudios sobre confiscación de armas sugirieron que la estrategia era eficaz en reducir delitos con armas de fuego; ningún estudio de separar a las víctimas y a los agresores produjo un éxito claro, debido en un caso a la dificultad de ejecutar parte de la estrategia.

Así, aunque incluso uno de los estudios revisados por Sherman fue un experimento fortuito con una puntuación en métodos científicos del 5, ninguno de los estudios es capaz de producir ninguna prueba rigurosa de la eficacia policial en la orientación de los problemas como un proceso de decisión. Esto es debido a que hubo estudios de casos con el esfuerzo de un departamento en la orientación de problemas policiales. Mientras ellos proporcionaban a los evaluadores una oportunidad para comprobar los efectos de estrategias particulares que la policía decidía utilizar para resolver sus problemas, los evaluadores no tenían otro procedimiento de toma de decisión con el que comparar el esfuerzo de la orien-

tación del problema. De esta manera, aunque Sherman termina diciendo que la política de orientación de problemas es una estrategia "prometedora", es significativamente correcto decir que no hubo estudios con suficiente rigor a su alcance como para ofrecer un experimento de este planteamiento.

Afortunadamente, desde que su informe fue publicado, un estudio policial de orientación de los problemas ha sido dirigido para que examinase los procedimientos de dicha política relacionada con la orientación de los problemas. Este fue un experimento aleatorio en la ciudad de Nueva Jersey. Allí se había observado la citada política y los efectos producidos en los niveles de crimen violento, en lugares donde el crimen violento es de un índice alto. La policía de la ciudad de Jersey adoptó la decisión de "resolver el problema" en doce lugares de la ciudad con alto índice de violencia. Los investigadores comparaban los niveles de violencia en el crimen en estos lugares con otros doce lugares que eran comparables (ya que la decisión de qué lugares obtenían esta solución a los problemas fue hecha por asignación al azar). Tácticas específicas para resolver el problema y prioridades variaban de un sitio a otro, acorde con los resultados de analizar el problema en cada sitio. Todos los lugares elegidos para el programa "solucionar el problema" recibieron asimismo tácticas en el tema de "ventanas rotas", y la mayoría recibió instrucciones legales en la lucha contra la droga. Hubo algunas formas de intervención policial para modificar las características de la zona (p.ej., limpiar la basura), pero estas actividades particulares variaban según la situación específica. Todo se enfocaba en las intervenciones de lugares específicos, por supuesto, como consecuencia del campo de acción del proyecto.

De esta forma, el programa "solución al problema" parecía producir intervenciones que eran variaciones menores en el asunto de "ventanas rotas" situado en lugares específicos. Los investigadores descubrieron que a pesar de que la fuerza de los resultados no era consistente a través de algunas categorías de crimen violento, "...todos los indicadores experimentaron reducciones dignas de mención en lugares de tratamiento relativo a control de zonas" (Braga et al-. 1999:571).

Según, este estudio de la ciudad de Jersey, constituye la única prueba verdadera disponible del proceso de toma de decisión en la "orientación del problema" y es el que tiene niveles altos de rigor científico. Solamente con tal estudio disponible, yo calificaría la prueba de la labor policial en la orientación del problema –caracterizada como un proceso en la toma de decisión– como "algo prometedor, basado en una evidencia-prueba muy limitada".

Investigadores futuros tratarán de emular el rigor del diseño de este estudio para valorar resultados, pero al mismo tiempo, también deberían esforzarse en inspeccionar cuidadosamente en qué medida los agentes se adhieren al proceso de toma de decisión relacionado con la orientación de problemas, y particularmente el alcance a que sus esfuerzos se basaban en una investigación creativa, rigurosa y abierta. Los investigadores necesitan también perseguir caminos para asegurar que sus evaluaciones distingan los efectos del proceso de decisión de los efectos de la estrategia particular seleccionada o elegida. Así, evaluaciones futuras deberán incluir una variedad de diferentes tipos de problemas para aumentar la probabilidad que, el procedimiento de solución al problema, resultará en la selección de una serie de estrategias puestas en práctica, y mucho más abiertas para solucionar los problemas.

LAS PROPUESTAS MÁS PROMETEDORAS PARA LA CIUDAD SEGURA

Las conclusiones a las que llega un investigador es que "es necesaria más investigación". Esto se puede observar, ya que desde mi punto de vista, no es posible ofrecer una predic-

ción basada solamente en la prueba actualmente disponible que puede predecir con certeza lo que funcionará en una ciudad dada. Sin embargo, la predicción perfecta del impacto en las estrategias de la policía no se necesita para mejorar la seguridad de la ciudad. Dado el estado de conocimiento, y lejos de ser un conocimiento perfecto acerca de lo que funciona, probablemente aumentará las posibilidades de una ciudad más segura. De este modo, es apropiado identificar aquellas estrategias que parecen "las más prometedoras", mientras se recuerda que una promesa está lejos de ser una garantía de éxito. Hay tres propuestas que merecen una distinción especial como "las más prometedoras": patrulla dirigida, labor policial que trata de mantener un nivel alto de legitimidad con el público, y labor policial orientada a los problemas.

Los intentos de la patrulla dirigida para concentrar el esfuerzo y los recursos de la policía en una pequeña zona geográfica –en pocos bloques o incluso en un domicilio determinado. Aunque los estudios fueron solamente moderados en el rigor científico, todos mostraron el resultado deseado. Tan importante como esto, esta estrategia es relativamente fácil de ejecutar para muchos departamentos de policía sin mayores interrupciones a una rutina normal organizativa. Los administradores policiales, sólo necesitan identificar los "sitios calientes" que requieren atención y entonces ver que el aumento de patrulla van dirigidos a esas zonas. A los agentes no se les pide hacer nada diferente que patrullar para prevenir o dirigir la vigilancia estática de la zona. Es la presencia policial aumentada en las zonas pequeñas lo que presumiblemente reduce el crimen.

Los retos para el éxito de la patrulla dirigida son dos: Primero, Los directivos deben elegir los objetivos geográficos para dirigir a la patrulla sabiamente. Deberán ser zonas donde los problemas sean fácilmente observables por los agentes que patrullan. Esto no funcionaría para la violencia doméstica, y otros muchos delitos que ocurren típicamente en lugares privados no fácilmente visibles desde la calle. Pero funcionaría para varios tipos de desórdenes públicos menores y disturbios que ocurren en público. Segundo, Los directivos deben tener la flexibilidad de reasignar oficiales rápidamente a los diferentes "lugares calientes". Esto no es siempre fácil de hacer si el departamento tiene una fuerte demanda para el servicio que la policía también debe manejar, y si hay demasiados "lugares calientes" en una ciudad, puede ser duro mantener un aumento en un período suficientemente largo de la patrulla dirigida en una zona geográfica pequeña para tener un impacto significativo.

Una segunda estrategia "más prometedora" es hacer que los agentes se acerquen más al ciudadano y les ofrezcan más servicio. Aunque la fuerza de la prueba disponible no sea particularmente notoria, virtualmente todos los estudios sugieren que incluso un tipo de cambio en el comportamiento de un oficial reducirá la resistencia del ciudadano y aumentará la predilección a la futura obediencia de la ley. Ese cambio es para que la policía evite mostrar falta de respeto al público. Mis colegas y yo completamos recientemente un estudio basado en observaciones directas de agentes que patrullan en Indianápolis, Indiana y St. Petersburg, Florida (Mastrofsky et al., 2000). Estas ciudades tienen una población de 380.000 y 240.000 respectivamente. Descubrimos que la media de agentes eran irrespetuosos con el nueve por ciento de los sospechosos con los que se encontraban. Si la policía mantuviera ese grado de irrespetuosidad sobre los sospechosos durante un año, estimamos que la policía hubiera tenido entre 15.000 y 25.000 contactos irrespetuosos con el público en cada ciudad. Esto tiene el potencial para esparcir un alto nivel de actitud negativa hacia la policía entre los ciudadanos de esas comunidades. Reduciendo el número de tales incidentes, puede significar, como resultado, un público más cooperador y comprensivo.

¿Cómo se puede llevar esto a cabo? Esto es un gran reto, porque los agentes piden al público respeto porque creen que es esencial para ellos alcanzar la colaboración absolu-

ta. Nuestro estudio descubrió que la mayoría de los policías que se dirigen al ciudadano con poco respeto, es el resultado de que primero éste se dirigió a la policía irrespetuosamente. Por tanto, para la policía hay un fuerte impulso a responder a la falta de respeto del ciudadano con el mismo comportamiento. Creo que la estrategia más eficaz para superar esta repuesta muy humana, es una combinación de entrenamiento y disciplina. Primero, los departamentos de policía deben facilitar personal con entrenamiento y alternativas eficaces para tratar con ciudadanos irrespetuosos, alternativas que eviten comportamientos irrespetuosos. Segundo, agentes que muestren que son incapaces o no quieren evitar la falta de respeto, deben recibir disciplina. Esta disciplina incluirá entrenamiento correctivo y asesoramiento. Pero si ocurre repetidamente, significará castigo –pudiendo llegar al despedido. Una manera efectiva de reforzar la disciplina es involucrar al supervisor inmediato del agente en el proceso disciplinario mejor que solamente al jefe superior del oficial.

Sugiero que la labor policial orientada al problema es la tercera estrategia prometedora que garantiza una consideración especial por parte de las agencias de policía. Esta recomendación no puede basarse en muchas pruebas, porque hay solamente una valoración verdaderamente científica de la labor policial orientada al problema como un proceso de decisión. Creo que la promesa de la labor policial en la orientación del problema viene más de la teoría que de la práctica. La teoría que está detrás de la labor policial orientada al problema es que la perseverancia, creatividad y ciencia rigurosa ayudarán a la propia policía a encontrar soluciones que funcionen. Es un intento de conseguir más allá de la mera fe o suerte al azar, reemplazándola con una búsqueda y evaluación sistemática. La labor policial orientada al problema, hace que los propios policías, sean responsables para conducir la búsqueda de soluciones. En la profesión médica, la mayoría de las nuevas medicinas y procedimientos vienen de laboratorios científicos donde se dirigen las evaluaciones científicas rigurosas. Por ejemplo, los médicos que practican diariamente, tienen así muchas más pruebas disponibles cuando intentan resolver el problema de un paciente. Pero simplemente no hay suficientes estudios de este tipo acerca de seguridad en la ciudad para ayudar a la policía a elegir lo que funciona con un problema dado, de modo que la policía deberá hacer la investigación ella misma.

Sin embargo, la labor policial orientada al problema requiere un compromiso mucho más serio para cambiar que cualquiera de las otras estrategias repasadas en este trabajo (DeJong et al., 2000). A los agentes se les debe enseñar las técnicas para hacer su trabajo orientado a los problemas. Esto requiere un alto nivel de estudios y entrenamiento en una amplia gama de técnicas que no son tradicionales para la policía. La gran mayoría de los oficiales de la policía americana no han recibido suficientes estudios y entrenamiento de este tipo y hay que dar oportunidad a los agentes para realizar la labor policial orientada a los problemas. Parece que un número sustancial de departamentos de policía han librado a algunos de sus agentes de responder a las llamadas para el servicio para que puedan tener tiempo de comprometerse en la labor policial orientada a los problemas.

Desafortunadamente parece que esos agentes pasan la mayor parte de su tiempo libre en prácticas que parecen muy similares a lo que siempre han estado haciendo, y no a resolver los problemas como lo entendió Goldstein (Parks et al., 1999) así los agentes necesitan también incentivos para hacer esa labor policial. Un sistema eficaz de incentivos requiere una vigilancia cuidadosa y directa y una recompensa por un trabajo bien hecho. Muchos estudios en la ejecución de esta labor policial orientado a los problemas indica que una gran porción de policías entienden que su departamento no ofrece realmente recompensas significativas para resolver problemas de forma eficaz. Al contrario, prosiguen el recompensar a los oficiales que hacen muchos arrestos, se arriesgan poco, y no se meten en líos.

Recientemente la labor policial orientada a los problemas necesita un entorno organizativo radicalmente diferente para triunfar. No solamente debe tolerar sino que verdaderamente debe estimular la creatividad. Debe tener una flexibilidad suficiente. Y debe ser capaz de aceptar los fracasos repetidos, ya que es infrecuente tener un resultado con éxito la primera vez. Experimentar y errar es mucho mas normal. Todas estas características organizativas exigen colocar la responsabilidad de esta labor policial en unidades pequeñas de organización que están bien protegidas de las presiones para adecuarse. Esto no se encuentra en la típica agencia burocrática de la policía. La pequeñez de la unidad hace mas fácil el proteger la innovación. Les da una oportunidad de aprender sobre la marcha y demostrar su eficacia antes de crecer en sus operaciones. No está claro todavía si un departamento puede ejecutar con éxito una labor policial orientada a los problemas de forma amplia entre un gran número de sus oficiales, pero sería visto como un error intentar que todos los agentes sean resolutivos a la hora de enfrentarse a los problemas porque muchos no valen para ello bien por temperamento o habilidad. Un equipo de fútbol requiere gente con habilidades diferentes y así también ocurre con el departamento de policía, sobre todo en esta comprometedora labor.

Las tres estrategias que yo he señalado como "las más prometedoras" son métodos que la propia policía puede desempeñar sin la necesidad por mucha colaboración que venga de grupos y organizaciones de fuera. A este respecto, los retos parecen menos desalentadores que tratar de organizar y movilizar a los ciudadanos o conseguir que cooperen otras organizaciones del gobierno. Sin embargo, no debemos sobreestimar nuestras expectativas de la habilidad de la policía por si misma para conseguir una ciudad segura. Sherman (1997 b:2-5) señala que el éxito de una institución tal como la de la policía depende en gran medida del apoyo que otras instituciones de control social proporcionen en ese entorno. La policía puede dirigir excelentes patrullas en un barrio con muchos jóvenes rebeldes y descontrolados, pero si los padres, los colegios, los residentes del barrio y los empresarios locales no apoyan unas formas de comportamiento deseado con supervisión adecuada y con oportunidades e incentivos para que se comporten de manera más adecuada, no es probable que la patrulla dirigida tenga resultados a largo plazo. No está claro que la policía pueda o sea responsable de mantener y fortalecer todas estas instituciones de control social. Finalmente, debe haber un compromiso con una base amplia a través de muchas instituciones sociales para hacer la ciudad segura y libre.

UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA DGP

Adolfo Prieto Rueda

Jefe de Proyecto de Sistemas Informáticos
Área de Informática de la DGP

1. INTRODUCCIÓN

La policía española es una organización con más de 60.000 personas, por tanto perfectamente comparable con grandes empresas, salvando la diferencia de la especialidad del producto, la seguridad ciudadana. De forma similar a como sucede en el ámbito empresarial, el uso de las nuevas tecnologías se está convirtiendo en un pilar básico para el correcto funcionamiento de la organización. Estas tecnologías permiten utilizar nuevos servicios y lo que es más importante, son fundamentales en la mejora de la eficiencia de los procesos tradicionales, lo que inmediatamente se traduce en un ahorro de costes.

Por otro lado el Programa de Policía 2000 tiene entre sus bases, la utilización de la dirección por objetivos, para cuya utilización es necesario disponer de una serie de magnitudes medibles, que como no cabe pensar de otra forma, serán obtenidas principalmente de diferentes sistemas de información.

En esta breve presentación vamos a analizar dos ejemplos de sistemas de información, que se están implantando dentro del Plan Policía 2000.

El primero de dichos sistemas es el sistema de denuncias "SIDENPOL", este sistema pretende informatizar todas las gestiones que se realizan en la oficina de denuncias y atención al ciudadano, que como su nombre indica, es uno de los puntos básicos de comunicación entre el ciudadano y la policía. En primer lugar, este sistema intenta agilizar todos los trámites que tiene que realizar un policía para realizar una denuncia y en segundo lugar, se ha utilizado para incluir nuevas funcionalidades, que permiten al ciudadano presentar denuncias por teléfono e Internet, con el consiguiente ahorro de tiempo.

El segundo sistema está íntimamente ligado con el seguimiento de la evolución delincinencial en una determinada zona, objetivo básico del Plan Policía 2000. Se trata de un sistema de Información geográfico, que permite situar sobre el plano de la ciudad los lugares donde se han cometido los delitos, permitiendo consultar las características de cada uno de ellos. Este sistema es utilizado en cada una de las comisarías para el seguimiento diario de la delincuencia y también está siendo utilizado en las reuniones de control de las Jefaturas Superiores.

2. ÁREA DE INFORMÁTICA DE LA D.G.P.

Dentro de la Dirección General de la Policía es al área de Informática a quien corresponde el diseño, implantación y mantenimiento de los Sistemas de Información.

Los Servicio Centrales del Área de Informática se encuentran en el Centro de Proceso de Datos de El Escorial que se organiza en cuatro servicios diferentes:

- a) Servicio de Desarrollo.
Responsable del diseño y desarrollo de los sistemas de información.
- b) Servicio de Sistemas y Explotación.
Responsable del mantenimiento y soporte de todos los sistemas y comunicaciones que dan servicio a las diferentes aplicaciones.
- c) Servicio de Soporte a Usuarios.
Responsable del soporte y resolución de problemas que se producen a los usuarios en el uso de los diferentes sistemas.
- d) Informática Distribuida.
Responsable de los sistemas informáticos que se encuentran instalados en dependencias policiales.

Aparte de los servicios centrales existe un pequeño grupo de informáticos en cada dependencia con rango de Subdirección (Comisarías Generales y Divisiones).

A nivel geográfico existe un supervisor por cada región policial y en cada provincia un delegado con un pequeño grupo de personas encargadas del mantenimiento y soporte de primer nivel a todos los usuarios de su ámbito de influencia.

3. APOYO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN AL PLAN "POLICÍA 2000"

Dentro del Área de Informática aparecen tres objetivos claros dentro del Plan de Policía 2000:

- *Acercamiento al ciudadano, facilitándole los trámites.*
DNI 2000. Se reduce de tres a dos visitas a la Comisaría.
Pasaportes. En el acto.
Tarjeta de Extranjero. Dos visitas.
Recepción de denuncias. Sidenpol, permite la recepción de denuncias "in situ" por teléfono y por Internet.
- *Apoyo a las unidades operativas de la D.G.P.*
Evolución de la delincuencia. Estadística centralizada y sistema de información geográfico. Ambos sistemas sirven para poder evaluar como evoluciona la delincuencia por áreas geográficas.
Actuaciones policiales: Carpeta Dossier. Aplicación que normaliza el seguimiento y control de los casos asignados a los policías de investigación.
- *Apoyo a los órganos directivos del proyecto.*
Dentro de la aplicación de estadística se ha optado por la posibilidad de introducir los objetivos a cumplir en una determinada zona geográfica en cuanto a evolución de la delincuencia. Cada trimestre proporciona el grado de cumplimiento de dichos objetivos.
Per2000, aplicación que permite la evaluación del desempeño personal.
Produ2000, aplicación que a partir de los datos proporcionados por la evolución de la delincuencia y el desempeño personal, calcula la nómina de productividad correspondiente a cada funcionario.

4. SISTEMA INFORMÁTICO DE DENUNCIAS POLICIALES (SIDENPOL)

Policía 2000 tiene entre sus principales objetivos un acercamiento de la policía al ciudadano y la mejora de la atención que se le presta, tanto en la propia calle como en cualquier comisaría de policía. Este acercamiento al ciudadano pasa inevitablemente, por la mejora

de las oficinas de denuncias que son un punto clave en la comunicación entre la policía y el ciudadano. El ciudadano requiere una rápida y correcta atención y el policía, además de proporcionársela, debe tomar todos los datos que pueden ser importantes para un posterior esclarecimiento del delito.

La oficina de denuncias cumple una doble función, es un punto fundamental de atención ciudadana y por otro lado, es una fuente de información muy valiosa para el trabajo policial. Intentando satisfacer estas dos necesidades básicas, dentro de la DGP ya se habían realizado algunos intentos de informatizar la oficina de denuncias, pero ninguno de estos intentos había llegado a conseguir toda la funcionalidad que el policía estaba esperando. Cabe resaltar que una de las grandes dificultades del proyecto, radica en que el ámbito de aplicación son todas las comisarias de España, y cada una de ellas presenta diferentes peculiaridades en el trabajo diario.

Con la aparición del Plan de Policía de Proximidad y posteriormente del Plan de Policía 2000 se decidió dar un impulso definitivo, que permitiera la implantación de un sistema de información, de ámbito nacional, para gestionar las oficinas de denuncias. Teniendo en cuenta el objetivo básico de atención al ciudadano, se pensó que el sistema debía permitir la recogida de denuncias por teléfono y posteriormente por Internet.

4.1 Objetivos del sistema

99

Con carácter general los objetivos del sistema se pueden resumir en los siguiente puntos:

- Normalización en la confección de atestados policiales.
- Generación de documentos de calidad.
- Automatización de las tareas más habituales de la oficina de denuncias.
- Gestión del archivo central de atestados.
- Integración de la posibilidad de recibir denuncias por teléfono e Internet.

Es difícil resumir la funcionalidad del sistema, si tenemos en cuenta que la confección y gestión de atestados policiales es un complejo mundo, pero de forma sencilla se puede resumir en lo siguiente: El sistema dispone de un subsistema de menús con diferentes opciones que representan el tipo de atestado a realizar, elegido el tipo de atestado, la aplicación presenta una serie de formatos que recogen todos los datos necesarios para el caso concreto. Todos los datos son validados, especialmente los de obligado cumplimiento y una vez validados, el sistema redacta y da forma al atestado, obteniendo una copia en papel, copia que debe ser leída y validada por el declarante. Una vez validada, se obtienen todas las copias necesarias, se firman y se almacenan los datos definitivos. Además de la confección de atestados el sistema automatiza las labores básicas que se efectúan en la oficina de denuncias, desde el resumen diario hasta la consulta posterior de atestados completos, eliminando la necesidad de acudir al archivo manual.

4.2 Necesidades futuras

Conseguidos los objetivos básicos y teniendo el sistema ya operativo en más del 90% el siguiente paso es la integración con el resto de sistemas centrales, especialmente con estadísticas y objetos numerados.

Esto es fundamental en dos aspectos; en primer lugar ahorra labores de grabación de datos que ya están dentro del sistema y en segundo lugar aumenta la eficacia policial, ya que por ejemplo, la denuncia de la sustracción de un vehículo inmediatamente implicará su alta en las bases de datos de vehículos sustraídos.

5. SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO

La aproximación al ciudadano pasa por un conocimiento lo más exacto posible de la realidad de la delincuencia de una determinada zona y su distribución geográfica. Hasta el momento, todos los sistemas de información que se utilizaban para la localización e identificación de hechos delictivos eran alfanuméricos, por tanto limitados a diversos listados con diversas informaciones.

Bien es cierto, que dentro de la corporación se vienen utilizando de forma aislada y específica de cada dependencia sistemas de información geográficos, el más conocido de todos, el consistente en un mapa sobre una "corchera" donde con chinchetas de colores se identificaban los hechos delictivos. En eventos especiales, como las olimpiadas, se utilizan sistemas de información específicos para la ocasión e implementados con herramientas estándar.

En todos los intentos individuales por parte de una dependencia de utilizar un SIG, siempre había sido necesario una alimentación específica de los datos representados, es decir los explotadores del SIG eran los mismos que introducían los datos a representar, lo que supone una gran carga de trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, se tomó a mediados del año 1998 la decisión de implementar un sistema de información geográfico corporativo de la Dirección General de la Policía, que básicamente representase e identificase sobre el mapa los hechos delictivos producidos durante cierto intervalo de tiempo. Los datos a representar serán obtenidos de la información que existe a nivel centralizado para la elaboración de estadísticas y que contienen todo lo necesario para la implementación del sistema (ciudad, calle y número). De esta forma el usuario final dispondrá de una herramienta que no necesita ningún tipo de trabajo por su parte y con la garantía de que los datos representados obedecen a la realidad conocida a nivel corporativo.

5.1. Objetivos del Sistema

Se definieron una serie de objetivos funcionales básicos de sistema que pueden resumirse en los siguientes:

- Movimientos básicos sobre la cartografía, zoom, pan, fijación de escala.
- Representación sobre la cartografía de las ciudades de los hechos delictivos seleccionados producidos en un determinado periodo de tiempo.
- Los datos de hechos delictivos son obtenidos de los utilizados en la aplicación de estadísticas, de forma que el usuario no tiene que introducir ningún dato en el sistema.
- Posibilidad de identificación de cada hecho delictivo independientemente.
- Localización por callejero.
- Generación de una serie de gráficos comparativos que permitan ver la evolución de la delincuencia.

Aparte de estas especificaciones funcionales también se fijaron como objetivos los siguientes puntos:

- Simplicidad de uso e instalación de la aplicación.
- Utilización de los datos ya existentes (estadísticas).

5.2 Conclusiones

En poco tiempo se ha conseguido disponer de un sistema de información geográfico que no requiere ningún trabajo por parte del usuario, que debe limitarse únicamente a realizar las consultas que le interesen.

Por otra parte se dispone de la tecnología básica para seguir añadiendo nuevas funcionalidades como situación de guardias jurados, de elementos a proteger y cualquier otra información que pueda ser localizada sobre un mapa.

**RECURSOS TECNOLÓGICOS Y SEGURIDAD CIUDADANA:
APLICACIONES DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN
Y LAS COMUNICACIONES**

Enrique de la Fuente Asprón y Ángel Lucas Gómez

Director y Gerente, respectivamente, de Administraciones Públicas de INDRA Sistemas

Buenos días, una vez expuesto por el Sr. De la Fuente el escenario global de la conferencia voy a ir entrando en materia con el fin de exponer la aportación de la tecnología a lo largo del circuito de información anteriormente expuesto.

En primer lugar hablaré acerca de los equipos de entrada y salida y tal como les hemos adelantado, además de conceptos teóricos, expondré productos reales y desarrollaré la aplicabilidad de algunos de estos temas.

En relación con la entrada de datos veamos algunos equipos de entrada-salida con objeto de que esta conferencia realmente esté diferenciada por la última tecnología aplicable al tratamiento global de la información. Es de interés remarcar los avances realizados en los últimos años por INDRA en investigación y desarrollo.

Dentro de los equipos más representativos aplicables a las fuerzas de seguridad, INDRA dispone de las gafas de visión nocturna, bautizadas con el nombre GVN401. Son dispositivos provistos de un tubo intensificador de luminancia de segunda generación, tipo supergen, que permiten la realización de actividades tales como la observación, vigilancia, conducción de vehículos, trabajos de mantenimiento y lectura de planos en condiciones de iluminación ambiental nocturna. La GVN401 puede pegarse a la cabeza del usuario mediante una máscara facial, para la realización de actividades que exijan la utilización de ambas manos como es el caso de la conducción de vehículos o la manipulación de explosivos.

Otro equipo desarrollado por INDRA aplicable a las fuerzas de seguridad es el sistema de vigilancia electro-óptica bautizado también con el nombre de SEO. Es un sistema día-noche portátil de observación, posicionamiento y seguimiento de objetivos. Proporciona información precisa de la orientación, la situación, la distancia y la determinación de las coordenadas UTM de los objetivos detectados por el sistema, así como el almacenamiento de la información adquirida.

Este sistema dispone de un GTS y está dotado de una serie de sensores, de equipos de observación y de un equipo de medida de distancia telémetro, que se instala sobre una cabeza motorizada mediante amarres rápidos y ajustables que permiten el mantenimiento de la homogeneización de los ejes ópticos respectivos; el sistema de control y visualización es portátil y es desde donde opera íntegramente el sistema. El sistema en líneas generales, permite la programación de barridos automáticos, la detección desasistida de movimiento y alarma de blancos móviles, la ayuda al seguimiento elemental automático de objetivos "tamclim", el control de las funciones de los sensores y del telémetro, la presentación de información de objetivos y su situación de forma digital, la corrección de desajustes de homogeneización por el software, el almacenamiento y recuperación de los objetivos, así como la transmisión y el almacenamiento a un servidor y la transmisión vía satélite de las imágenes digitales.

El sistema está formado por dos subsistemas, el primero es un subsistema destacable formado por una cámara térmica y una cámara de televisión, el telémetro láser con alza

telescópica protegida la cabeza motorizada y una unidad electrónica de control. El segundo subsistema es el subsistema de visualización y control remoto, formado por la unidad central de proceso y un magnetoscopio.

Otro equipo desarrollado por INDRA es el radar marine diseñado para la detección y localización precisa de blancos móviles, tanto individuales como múltiples y que permiten la realización eficaz de la misión de vigilancia y observación. El equipo está optimizado para la detección de blancos que van desde un hombre reptando hasta un vehículo pesado. Además el sistema tiene capacidad de detección de blancos aéreos en vuelo bajo como es el caso de helicópteros y ultraligeros, y es capaz de clasificar los diferentes blancos. Como aplicaciones de seguridad se pueden señalar la protección perimetral de instalaciones estratégicas como es el caso de centrales nucleares en el cual está operativo y la vigilancia de costas y fronteras con propósitos de seguridad y fiscales. El radar es transportable bien en vehículos o por personal para que pueda ser operado en control local desde una distancia de 50 metros o bien desde control remoto cuando la distancia es inevitable.

Entre los alcances del radar para una probabilidad de detección del 90% se encuentra la localización de un hombre reptando a una distancia de tres kilómetros, un hombre a pie a distancia de 10 kilómetros, un vehículo ligero a 20 kilómetros, helicópteros en vuelo estacionario a 8 kilómetros y a velocidad normal hasta 20 kilómetros, y un vehículo pesado a 24 kilómetros.

Vamos a pasar ahora a unos equipos que dan soporte también a sistemas de identificación, las tarjetas inteligentes que se han convertido en una novedad de la tecnología de la información. En el tamaño de una tarjeta de crédito ya es posible incorporar un "chip" donde se puede almacenar información protegida por avanzados sistemas de seguridad. El "chip" puede ser el clásico que todos conocemos de la tarjeta monedero o bien incluir una antena que es la última tecnología que permite una transmisión de los datos sin que la tarjeta tenga que ser introducida en un lector, al no existir contacto puede ser leída incluso sin ser vista facilitando el control de tránsito masivo en aeropuertos, estaciones, accesos, etc.

Una posible utilización de estas tarjetas inteligentes es el carnet de conducir, que ya se utiliza en algunos países incorporando información referente a sanciones y cobro de multas, con ello se ha conseguido un incremento de recaudación al tener controlado el sistema facilitando el cobro en las entidades bancarias, el conocimiento inmediato del perfil del conductor, fácil lectura y grabación de las sanciones en tiempo real, mejora de la gestión de los seguros del automóvil, así como la reducción del nivel de accidentes. Con respecto a la segunda fase del ciclo de vida referente a las comunicaciones, el segundo gran módulo sirve de unión entre los distintos puntos donde existe información para el trabajo policial, en este caso dado la dispersión geográfica de la organización se convierte en un elemento de vital importancia.

A destacar por su importancia tecnológica las modernas redes de comunicación de ámbito público y privado.

Por otra parte los medios de transporte disponibles permiten alcanzar cada vez mayores velocidades proporcionando cobertura prácticamente en cualquier lugar. En todo caso se debe asegurar la privacidad de la integración de la información utilizando los mecanismos de seguridad disponibles.

Como es sabido el ritmo de evolución en las tecnologías de radio comunicaciones digitales está siendo muy rápido. El caso concreto de los sistemas de comunicaciones policiales, dado que requieren determinadas especificidades, como la disponibilidad de la red y la confidencialidad les impiden la utilización de productos del mercado de consumo. La evolución no es tan vertiginosa pero se ha dado un salto considerable con la evolución de

los sistemas digitales. Los nuevos sistemas aportan significativas mejoras como es el caso de la definición de un estándar "tetra" con compatibilidad entre diversos fabricantes, la mayor eficiencia es central disponiendo de cuatro canales de fonía o datos, transmisión de datos por el aire a velocidades superiores a 28 "cabait" lo que abre unas grandes posibilidades y una mayor protección de las comunicaciones.

Dentro de la evolución del mercado de los terminales móviles que todos conocemos, actualmente la tecnología dispone de terminales con la incorporación de cámaras de vídeo, que permiten la captura y la transmisión de imágenes de vídeo empaquetadas. Por otra parte hay teléfonos móviles con la incorporación de "GTS" y la transmisión y la captura y la gestión de mapa georeferenciado, y terminales que sirven de captura y de transmisión de ordenadores portátiles. También en las comunicaciones para posibilitar la acción policial en zonas que están alejadas y que no están cubiertas por las redes de comunicaciones habituales, se pueden establecer enlaces satelitales mediante radar que permite la comunicación satelital de forma portátil.

Las nuevas tecnologías de voz sobre "IP" ya están marcando las líneas de evolución sobre los nuevos centros de mando y control donde se permite integrar todos los servicios habituales en un centro de voz de datos de vídeo sobre las redes "IP" con protocolo ya estandarizado.

Las nuevas tecnologías de redes de radiocomunicaciones móviles están potenciando todos los servicios disponibles para atender al ciudadano, de esta forma las redes radio que tradicionalmente se usaban para comunicaciones de voz principalmente y algunas aplicaciones de datos como telemando y telesupervisión e incluso intercambio de información a velocidades no muy altas, con la implantación de las nuevas tecnologías digitales se ven sustancialmente potenciadas.

Los servicios de seguridad aplicables al negocio basado en los documentos en papel y en documentos electrónicos requieren disponer de funciones análogas tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista del propio negocio. Aunque la trascendencia de los equipos de seguridad depende del contexto de la organización, entre las amenazas de seguridad más importantes podemos destacar las siguientes: primero la información enviada si va a ser posible que vaya a ser estudiada por un tercero. Referente a los servicios de confidencialidad si el remitente de la transición es en realidad quien dice ser, y la información recibida es la misma que realmente se envió, si un tercero puede capturar la información para después eliminarla, reenviarla, manipularla y si el remitente puede negar que la ha enviado.

Dentro de la parte de los sistemas de información y control, una vez vista someramente la parte de las comunicaciones, vamos a analizar los elementos de los sistemas de información y control empezando por las aplicaciones mas orientadas a las comunicaciones. Como usuarios potenciales de los sistemas se encuentran los cuerpos a cargo de la seguridad y la prevención o el tratamiento de emergencias, la Policía Nacional, Guardia Civil, policías locales, autonómicas, protección civil, bomberos.

¿Qué debe ofrecer un centro de atención ciudadana? Fundamentalmente flexibilidad funcional y operativa, es decir capacidad en la integración, redes de comunicación, bases de datos de apoyo y los sistemas informáticos corporativos. Posibilidades de despliegue en todo tipo de entorno llegar a una solución eficaz y efectiva a la atención ciudadana intervención.

Los subsistemas de mando y control encargados de gestionar y coordinar las actuaciones policiales para dar inmediatez a la respuesta, acceso a la información auxiliar requerida capacidad de despacho de los recursos involucrados y el control y seguimiento de las actuaciones.

La aplicación de gestión de flotas consta de un subsistema de comunicaciones un subsistema donde se almacenan los sucesos y un subsistema de apoyo cartográfico permite representar los sucesos ocurridos en una zona, y una vez analizado el sistema de comunicaciones pasamos a indagar en el tratamiento que se da a los datos capturados mediante los sistemas de información y control. Los sistemas logísticos responde a la necesidad de las organizaciones de disponer de sistemas que soporten su capacidad logística. La logística se define como un conjunto de actividades que son necesarias para proporcionar a las organizaciones la disponibilidad de medios para el cumplimiento de su misión en los lugares adecuados y en los momentos oportunos.

El planteamiento de los nuevos sistemas logísticos contempla los siguientes principios básicos:

- La concepción del apoyo logístico como actividad que cubre completo el ciclo de vida del material contemplando la comunicación global entre el constructor o el fabricante del material y el operador desde el inicio de dicho ciclo de vida.
- La introducción también de una filosofía de gestión que considere el ciclo cerrado para la planificación y el control de las operaciones de apoyo logístico, así como la necesidad de disponer de un núcleo de sistemas abierto a la incorporación en el tiempo de nuevas normativas de la organización y de tecnología.
- Otro de los sistemas clave de integración de todos los servicios de una organización es el "Word Flou". Actualmente el mayor porcentaje de documentos manejados en una organización proviene de los sistemas informáticos y en muchos casos el problema no es si la información está o no soportada electrónicamente, si no en la adecuada gestión de los mismos. El sistema de "Word Flou" asigna un estado del documento del expediente en función del punto del proceso en el que se encuentra y dicho estado puede ser utilizado como elemento deductor.

El documento electrónico se está convirtiendo en un nuevo tipo de dato que toma prácticamente cualquier forma: documento de sonido, de texto de imagen o de vídeo. La actual tendencia hacia un entorno llamado punto único de acceso busca proporcionar acceso a toda esta diversidad de información en la organización con un "interpat" de usuario común y único. Lo importante es el documento y la accesibilidad y la transmisión de dicho documento. En la actualidad el papel no ha logrado ser reemplazado por la documentación electrónica y no parece tampoco que el objetivo deba ser tanto la eliminación a toda costa de ese papel físico como el establecimiento de una tecnología de punto único de acceso.

VALORACIÓN DE OBJETIVOS:
SEÑALAMIENTO Y ESTRATEGIAS DE LOGRO

Julio Corrochano Peña

Jefe Superior de Policia de Madrid

Al abordar esta ponencia sobre "Valoración de objetivos: señalamiento y estrategias de logro" dentro del Seminario "La ciudad y la seguridad de sus habitantes", debemos en primer lugar, y antes de adentrarnos en su reseña, reflexionar brevemente sobre la función de la Policía en la ciudad.

Se viene constatando a través de los resultados que muestran diversas encuestas de opinión, que entre los valores sociales que orientan la vida de los españoles, la seguridad ciudadana ocupa un lugar prioritario. Ello explica que a la hora de señalar la problemática que más preocupa hoy a la sociedad española aparezca en tercer lugar.

La inseguridad ciudadana, es superada por el paro y por la droga; fenómeno este último que, a su vez, se presenta como el factor de inseguridad de mayor incidencia. Puedo comentarles que más del 80% de los delitos que se comenten en España tienen su causa en la droga o concurre este elemento de alguna forma en su producción.

Al hilo de esta preocupación, tenemos que señalar que si la esencia fundamental de un servicio público se encuentra en la satisfacción de las demandas de la sociedad, el servicio policial, es decir, la Policía, debe adecuar su tarea para dar respuesta a las necesidades que plantea la sociedad española.

Por ello, la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vino a acomodar al Cuerpo Nacional de Policía a un nuevo modelo, dirigido a considerarle como de **servicio público**. Por tanto, dentro de esta concepción, el sustento o razón de ser de la Policía es el ciudadano y no, como tradicionalmente se concebía, el delincuente.

En su propio preámbulo la citada norma jurídica dice: "Por encima de cualquier finalidad, la ley pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la **consideración de la policía como un servicio público**", y abunda sobre el talante que este servicio debe llevarse a cabo, cuando sigue diciendo: "la activa e intensa compenetración entre la colectividad y las funciones policiales constituye la razón de ser de éstas y es determinante el éxito o fracaso de su actuación".

Llegados a este punto era menester cuestionarse si los planteamientos tradicionales en materia de seguridad pública, fundamentalmente en lo concerniente a la dimensión preventiva de la inseguridad, seguía siendo válido en nuestro país o si debían ser reconvertidos para que en el contexto y demandas de la sociedad española, el servicio policial fuera cada vez más eficaz y más eficiente.

Desde este planteamiento partió la idea, por parte de la Dirección General de la Policía, de elaborar lo que conocemos como Programa Policía 2.000, del que más adelante haremos una breve reseña y que será objeto de otra ponencia por parte del Director General de la Policía.

Bien, retomando de nuevo aquel planteamiento, vemos que nos ha aparecido ya el término de "**prevención**" tan consustancial con el de "Policía". En los países de nuestro

entorno y en época muy reciente en el nuestro, se mantiene plenamente en vigor la dialéctica represión- prevención en relación a la función de la policía.

La represión venía resultando para el ciudadano más seductora aun cuando sólo fuera por su aspecto material. Sin embargo hoy en día las autoridades policiales se inclinan por la prioridad de la misión preventiva en relación al resto de las funciones que corresponden a la Policía.

Es un axioma, que la eficacia policial va unida en gran medida con la ausencia del crimen. La prioridad de la prevención sobre la represión tiene que aparecer como un factor determinante, a sabiendas de las dificultades que apareja una política de prevención.

Ahora bien, ningún texto legal precisa claramente en qué consiste la acción preventiva de la Policía. En una encuesta realizada en los años 70 por INTERPOL, la mayoría de los países mencionaban la prevención por la sola presencia policial en la vía pública. Otros, mencionaban la utilización de medidas administrativas en el terreno de la prevención: aplicación de los reglamentos de armas, controles fronterizos, control de consumo de alcohol, etc. Incluso algunos, citaban la prevención a través de vigilancia de los pre-delincuentes identificados y de los potenciales reincidentes.

Como vemos, no existe un criterio unánime en todos los países sobre el contenido de la prevención. Bien es cierto que es unánime afirmar que la razón de ser de una función policial en una sociedad democrática es asegurar al ciudadano el libre y tranquilo ejercicio de los derechos y libertades que le reconoce la Ley. La sociedad no quiere aceptar que la función policial sea ejercida pasivamente y no se convierta en activa hasta que no se perpetren actos criminales o prohibidos por la ley.

Para nosotros, parte muy importante de la prevención viene recogida en el Programa Policía 2.000 como Proximidad, es decir, estableciendo por parte de la policía una relación directa y positiva con la población a la que sirve, buscando siempre el contacto con la población y las ocasiones de serle útil.

Esta proximidad, y vamos perfilando parte de la estrategia que recoge el Programa Policía 2.000 para alcanzar sus objetivos, viene determinada por una idónea o racional distribución de los recursos policiales, identificando con precisión la criminalidad en todo el ámbito territorial, y en mejor medida, sectorizándolo para tener un mayor conocimiento de su evolución.

Tenemos que enfatizar en el carácter pro-activo del servicio policial; evitar que el hecho se produzca anticipándose al mismo, más que en procurar la rapidez en la respuesta a un requerimiento cuando el hecho ya se ha producido. Debemos evitar o minorizar el que, en general, la intervención policial se produzca a requerimiento expreso del ciudadano; éste y no la propia policía es quien detecta la comisión del delito y quien moviliza y reclama la presencia de aquella.

Más aún evitar que, en lugar de encontrarnos al Policía allí donde se le necesita, policía conocido por los vecinos dispuestos a facilitarle información y ayuda, nos encontramos con una Policía avisada por radio, que llega en coche como un grupo de desconocidos.

Por ello, las ideas que se contienen en el Programa Policía 2.000, tratan de adecuar los servicios policiales a las necesidades sociales y articulándolas sobre dos ejes fundamentales: Proximidad y Especialidad, y un fuerte componente de Coordinación.

La Policía de Proximidad se encuadra dentro de la filosofía de aproximación, de acercamiento de los servicios policiales al ciudadano, procurando el aumento de su confianza en el Policía. En definitiva éste, el Policía, debe jugar un papel de auténtico mediador social y por ello la referencia fundamental es la estrecha vinculación de cada policía a un sector concreto de la ciudad con carácter permanente. En cada sector, el Policía de Proximidad que lo

tiene asignado, deberá conocer y ser conocido por los residentes en el barrio, por los comerciantes, y en general por todos los agentes sociales que tienen su asentamiento en el mismo.

El Policía de Proximidad, se concibe como:

- Un policía integral.
- Un miembro más de la comunidad a la que sirve y como tal integrado en el tejido social de la misma.
- El representante de la Institución Policial en su comunidad jugando el papel de enlace entre ambas.

Como decíamos antes, el nuevo modelo policial nació con la idea de adecuar la organización policial a las demandas de los ciudadanos, para aumentar su calidad de vida; actualizar los sistemas y procedimientos de trabajo e incorporar recursos, optimizando su utilización. El fin último es alcanzar los objetivos estratégicos fijados por la Dirección General de la Policía y que se establecen en:

- Mejorar la calidad de los servicios.
- Aumentar el grado de satisfacción del ciudadano y del propio policía.
- Reducir la delincuencia.

Una vez fijado los objetivos, cabe preguntarnos de qué manera vamos a alcanzarlos. Pues bien, cuando hablamos de mejorar la calidad de los servicios –primer objetivo– se traduce en:

1. Agilizar la tramitación y reducir los tiempos de espera en la expedición del D.N.I. y Pasaportes. Así por ejemplo, actualmente se ha dejado sin efecto la "cita previa" en la expedición del D.N.I.
2. Reducir el tiempo de espera en la Comisaría para formular denuncias. Así también, al denunciante, hoy en día, se le ofrece otras alternativas: bien formular denuncia "in situ", ante la propia patrulla policial que interviene en el primer momento, o formularla por teléfono o por internet.
3. Mejorar la calidad de los atestados policiales.
4. Adecuar las instalaciones policiales y en particular las zonas de atención al público. En la actualidad se han reformado y se están llevando a cabo obras en diferentes Comisarias de esta Región Policial. Se trata también de que desaparezcan las barreras arquitectónicas, permitiendo que la persona que se acerca a nuestras Oficinas de denuncias y Atención al Ciudadano se le preste un trato personalizado e individualizado.
5. Reestructurar las Unidades Centrales para aumentar las dotaciones de policías en las Comisarias de Distrito y en los servicios territoriales.
Hemos constatado en esta Jefatura Superior de Policía de Madrid, la satisfacción de los ciudadanos a través de numerosas felicitaciones procedentes de personas individuales, asociaciones de vecinos, de comerciantes, de padres de familia, etc., con motivo de la implantación y despliegue de la Policía de Proximidad. Con esta misma filosofía de proximidad hemos descentralizado la Policía de Investigación y la Policía Técnica en las Comisarias de Distrito y en las Locales.
6. Informar a las víctimas y perjudicados de hechos delictivos sobre los avances y resultados de la investigación.
7. Aumentar la presencia policial en la calle, atendiendo de manera especial a los lugares y bandas horarias que, por razón de conflictividad, centran la demanda de los ciudadanos.
8. Potenciar las relaciones con la comunidad a través de reuniones y contactos con asociaciones de vecinos, comerciantes, de padres de familia, etc, fomentando lazos

de colaboración y participación para la resolución de los problemas de seguridad ciudadana.

9. Asignar tareas a los policías de forma individualizada y atribuir a los mismos responsabilidades en la resolución de los problemas.

El segundo de los objetivos que fija el Programa Policía 2.000, es aumentar el grado de satisfacción del ciudadano que fácilmente alcanzaremos con el cumplimiento del primero de los objetivos: el de mejorar la calidad de los servicios.

Ahora bien, también fija aquel objetivo el aumentar el grado de satisfacción del propio policía, y ello se traduce en la aplicación de un sistema motivacional, puesto que en definitiva son los policías los auténticos protagonistas del significativo cambio que está experimentando el colectivo.

Este sistema comprende tres tipos de medidas:

- Apreciación.
- Promoción, y
- De tipo económico.

El objetivo estratégico termina con la progresiva reducción de la criminalidad, a sabiendas de que la facilidad de denuncia "in situ" y telefónica y, en general, la aproximación de los servicios policiales al ciudadano, van a originar un incremento de aquéllas y, por tanto, habrá un descenso significativo de lo que se conoce como cifra oculta.

En definitiva y como venimos diciendo, la pieza fundamental en esta reorganización de los servicios policiales es la determinación de los objetivos y como metodología de trabajo, la Dirección por Objetivos, se emplea bajo las premisas de:

- Pocos objetivos.
- Máxima segregación posible.
- Fácil medición.
- Alcanzables.
- Interactivos, y
- Objetivables.

Aparece también la **evaluación**, como elemento importante en el sistema de control del logro de los objetivos y como medición de resultados. Su análisis permitirá a los gestores, reorientar la actividad y en un momento posterior establecer futuros objetivos y el modo de alcanzarlos.

Ahora bien, para objetivizar adecuadamente la evaluación, es necesario que se haga en función de unos indicadores a través de los cuales conoceremos que los objetivos se han cumplido.

Así pues: **Objetivos, Evaluación e Indicadores** son los términos que han de ser comprendidos adecuadamente, ya que sobre ellos se ha construido el nuevo sistema de trabajo policial.

Hemos hablado hasta ahora, y hemos reseñado, los objetivos estratégicos, pero dada la extensión de la organización policial los objetivos generales se desarrollan y concretan en cada nivel o área espacio-temporal con los correspondientes indicadores singulares. Los Jefes de la Unidades inferiores elaboran su plan de objetivos con la participación de los responsables de su consecución.

De esta manera se establecerán los objetivos específicos para cada actividad y de cada puesto de trabajo, procurándose individualizar las tareas para tratar de evaluar posteriormente la participación de cada funcionario en el desarrollo de la misma.

A la vez que cada área elabora sus objetivos se establecerán los indicadores que midan el grado de cumplimiento de los mismos. Se ha convenido diversificar los indicado-

res, de tal manera que unos puedan medir aspectos de control interno de la organización y otros, la satisfacción social del servicio.

Como elemento coordinador del sistema se constituyó en la Dirección General de la Policía, la denominada **Oficina del plan de objetivos**, cuyo titular propone al Director General las correcciones o modificaciones necesarias en el Plan por Objetivos y se responsabiliza de la propuesta de incentivos que corresponda, a cuyo efecto confeccionará mensualmente las relaciones de objetivos en fase de cumplimiento y del personal afectado.

Para concluir con los objetivos podemos decir que el objetivo general es **mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la reducción de la delincuencia, tanto real como subjetiva.**

Fundamental es, como saben todos Uds., que cuando se fijan unos objetivos y se marcan las estrategias para su logro, debemos instrumentalizar y articular mecanismos de seguimiento y control que nos permitan asegurar el cumplimiento de aquellos objetivos y reorientar, en su caso, las estrategias planificadas.

En la organización policial se ha previsto un adecuado y escalonado sistemas de seguimiento y control que abarca dos aspectos: Rendimiento y Resultados, y que se inicia en el escalón inferior (subsector) y culmina con lo que se conoce genéricamente como CONTROL.

El propio responsable, Jefe del M.I.P –Módulo Integral de Proximidad– realiza diariamente reuniones con los policías de investigación, policías de proximidad y policías técnicos, integrados en aquellos módulos, con el objeto de planificar el trabajo a realizar y examinar los resultados de la ejecución de los anteriores, atendiendo y valorando singularidades que inciden en la delincuencia: franjas horarias en las que se vienen produciendo los hechos, acotamiento territorial, informaciones adquiridas, contactos realizados, itinerario de las patrullas, etc.

Para aclararles en parte, y que conozcan Uds. la nueva terminología en los servicios policiales, les adelantaré que el Módulo Integral de Proximidad se entiende como la unidad básica policial desplegada en el menor ámbito espacial y demográfico, con autonomía y responsabilidad para el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Existirán tantos MIPs como sectores territoriales hayan sido configurados en cada Comisaría.

Por otro lado, y a diario igualmente, se celebra reuniones en la propia Comisaría entre los integrantes del Equipo Directivo de la Unidad (EDU), con el fin de analizar y estudiar la incidencia de las infracciones cometidas en el distrito y elaborar los planes de corrección y actuación inmediata.

Destaca entre todas estas reuniones, por los tan buenos resultados que no esta ofreciendo, la que denominamos Control.

Es una reunión semanal presidida y dirigida por el Jefe Superior que cita, sin previo aviso, a un número determinado de EDUs quienes exponen: la problemática delincriminal de su ámbito territorial; la planificación de los servicios, el estado de las investigaciones que llevan en curso, así como el resultado de las finalizadas y los dispositivos y aspectos operativos que han conducido a su éxito.

En estas reuniones se cuenta con instrumentos de apoyo muy valiosos, tales como:

- Sistema de Información Geográfico (S.I.G.), capaz de reproducir las diversas vicisitudes delincriminales de la parte del territorio urbano correspondiente a los EDUs citados; reflejándose en el plano digitalizado de la zona los datos de interés policial.
- SIDENPOL, sistema de denuncias policiales y el tratamiento automatizado de los datos que en ella se generan, y

- Estadística periódica liformatizada, reflejo numérico de la evolución de la delincuencia en el territorio.

A estas reuniones de Control asisten como observadores diversos colectivos ciudadanos, miembros de la carrera judicial y fiscal, medios de comunicación, integrantes de cuerpos policiales de otros países, de otras instituciones de ámbito nacional o de la propia comunidad, etc., salvaguardando en todo caso la exposición y decisión sobre temas específicos que originan avance o resolución en las investigaciones policiales sobre determinados hechos delictivos.

Por otra parte, siempre que se fijan unos objetivos para un período de tiempo determinado; pasado éste, debemos analizar el grado de su cumplimiento. Estoy obligado por ello a trasladarles los resultados obtenidos desde la aplicación y despliegue del Programa 2.000, que tuvo lugar a comienzos del año 1.999.

Así, en el año 1.999, en la Región Policial de Madrid, se consiguió la reducción de casi un 7% de infracciones penales (delitos y faltas), respecto del año 1.998, mientras que la eficacia (hechos esclarecidos) subió en algo más de un punto y medio. Por lo que se refiere al presente año, cabe resaltar que se continúa con la línea descendente de la criminalidad.

HECHOS CONOCIDOS (DENUNCIADOS)

Región Policial de Madrid	Año 1.998	Año 1.999	Diferen. %
Delitos	166.712	146.126	- 12,35
Faltas	169.570	167.098	- 1,46
Total Hechos	336.282	313.224	- 6,86
Eficacia	16,07 %	17,61 %	+ 1,54
Región Policial de Madrid	Año 1.999 (enero a junio)	Año 2.000 (enero a junio)	Diferen. %
Delitos	74.372	70.025	- 5,84
Faltas	86.282	84.067	- 2,57
Total Hechos	160.654	154.092	- 4,08
Eficacia	18,07 %	18,88 %	+ 0,81

Tercer Panel

SEGURIDAD INTERIOR Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

EL PAPEL DE EUROPOL EN LA SEGURIDAD DE EUROPA

Mariano Simancas Carrión

Jefe de la Unidad Antiterrorista de Europol

INTRODUCCIÓN

Cualquier discusión sobre la forma de ejercer las labores de policía en Europa en este preciso momento es, desde luego, oportuna pero al mismo tiempo es también problemática.

Oportuna porque parece que entramos en un periodo distinto en el cual los gobiernos europeos parece que empiezan a ver beneficios reales en esforzarse por aumentar realmente la cooperación policial internacional, tanto para tratar de dar una respuesta a las amenazas que se detectan como para tratar de compensar el déficit de seguridad que se deriva de la eliminación de los controles en las fronteras internas en el espacio Schengen.

Y problemática porque se puede argumentar que en el ámbito europeo estamos en una zona de arenas movedizas con alianzas estratégicas y tácticas muy flexibles, y al mismo tiempo con conflictos, entre Cuerpos supranacionales, Cuerpos nacionales de algunos Estados Miembros e incluso entre Cuerpos de distintas circunscripciones dentro del mismo Estado.

El tema de mi intervención tiene que ver con el ejercicio de la labor de policía en Europa estudiando en particular el papel presente y futuro de Europol.

La Policía es depositaria del ejercicio en exclusiva de la fuerza y de la coacción por parte del Estado para luchar contra los peligros sociales que emanan dentro de sus fronteras. Esta es una de las cuestiones centrales que sustentan la discusión para tratar de identificar cual pueda ser la forma más apropiada de cooperación policial en la Europa de finales del siglo XX así como la naturaleza de las relaciones entre las iniciativas europeizantes dentro del sector policial y las formas de integración dentro de la Unión Europea.

La propia Policía debe ser en primer lugar analizada a nivel nacional. En la mayor parte de los casos ocurre que las organizaciones policiales, sus normativas, la Ley Penal y la de Enjuiciamiento Criminal difieren en distintos grados de un país a otro.

Una de las razones de peso para intensificar la cooperación policial internacional es el hecho de la desaparición de los controles en las fronteras internas de los países miembros de la Unión Europea, lo que sin duda facilita los movimientos del delincuente o grupos de delinquentes generando ese déficit de seguridad al que antes me refería.

Otro factor clave es el énfasis que se ha puesto en los peligros del crecimiento desordenado de la inmigración ilegal.

En el ámbito policial europeo se dan al mismo tiempo una multiplicidad de foros de discusión y de iniciativas y también una falta de datos empíricamente comprobados que impide hacer una valoración mínimamente aceptable. Hasta que no haya una adecuada función policial supranacional ninguna valoración de eficacia sera realista porque estará siempre afectada por interacciones de factores nacionales e internacionales.

Desde mi punto de vista es interesante analizar la creación de Europol, de una Europol que aparece en el panorama de la seguridad europea después de un largo y difícil periodo de germinación.

Y, desde luego, cabe preguntarse: Schengen, el Tratado de la Unión Europea en general y la creación de Europol, son el comienzo de una nueva era?

2. RECIENTES DESARROLLOS EN LA COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA

Si miramos atrás, en la década de los setenta y a principios de los ochenta la cooperación policial europea va surgiendo mediante una serie de desarrollos ad hoc entre los que es preciso no olvidar los esfuerzos de algunos países enviando a sus funcionarios de Policía a otros países con el fin de estimular esa cooperación policial. Se trata de los llamados Oficiales de Enlace, que no son en sí una estructura, sino un despliegue que acaba formando una gran red y cuya figura no solo sigue hoy existiendo sino que se ha reforzado aun mas. Naturalmente, coexisten con Interpol pero responden a criterios operativos muy distintos.

En la década de los noventa la cooperación policial europea aparece como un complejo entramado de instituciones, acuerdos y estructuras que quieren promover diferentes formas de cooperación. Las mas significativas en Europa son Interpol, la Organización Mundial de Aduanas y el llamado Grupo Trevi.

El Centro Lord Scarman para el estudio de la Seguridad Publica observa tres niveles en la cooperación policial:

1. Superior: Relativo a los acuerdos legales internacionales y a la armonización de las Leyes nacionales.
2. Medio: Relativo a las estructuras policiales operativas, practicas, procedimientos y tecnología.
3. Inferior: Relativo a la prevención y descubrimiento de asuntos criminales específicos.

La cooperación policial europea debe ser vista necesariamente como el resultado de la interacción de los diferentes intereses criminales que puedan presentar los distintos países, que pueden, y de hecho así lo hacen, poner el acento en unas determinadas áreas de cooperación y no en otras.

Casi todos los países europeos son miembros de Interpol, de la Organización Mundial de Aduanas y de las Naciones Unidas. Algunos de ellos son países del territorio Schengen y quince son Estados Miembros de la Unión Europea.

Si tenemos esto en cuenta veremos que, en términos policiales, Europa esta compuesta por una serie de círculos concéntricos y superpuestos.

El mapa muestra un solapamiento de instituciones, de especializaciones funcionales y de acentos estratégicos.

Esta situación de solapamiento y el riesgo de duplicaciones no afecta solo al almacenamiento de la información sino, y sobre todo, al importante problema de la diferenciación de funciones y al trazado de las líneas de autoridad.

Hoy en día las autoridades de la Unión Europea prefieren un marco de trabajo del tipo Schengen dentro de la Unión, lo que ofrece un completo control político.

Teóricamente existen varias posibilidades: contactos, enlaces, coordinación, acciones conjuntas, leyes penales y procedimentales armonizadas, leyes comunes...

Hay que decir que también en el marco de Interpol existe un nivel de trabajo europeo. Schengen vio la luz antes que Europol y concito muchos esfuerzos en su construcción y puesta en marcha. Quizás por eso el Tratado de Maasticht fue parcialmente menos ambicioso en lo policial que el Convenio de Schengen.

Desde Noviembre de 1993 y la entrada en vigor del Tratado de Maasticht, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior ha coordinado distintos foros, incluyendo el de Trevi, el

Grupo de Asistencia Mutua Aduanera, el Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD), el Grupo Horizontal y el Grupo Ad Hoc sobre inmigración.

Mientras, por un lado, se puede decir que el Tratado marca un cambio cualitativo en las políticas de cooperación policial, dado el acuerdo general en cuanto a la necesidad de cooperación en los campos de Justicia y de Interior, sería un error el no darse cuenta de que este cambio ha sido también problemático.

Uno de los problemas es que nadie ha dicho nunca claramente desde un punto de vista policial y desde luego político cual debe ser el papel específico y el valor añadido que Europol debe tener y ofrecer respectivamente. La verdad es que tampoco se ha dicho de Interpol.

Lo mismo se puede decir de otras instituciones europeas, en particular de aquellas que trabajan en áreas en las que la Comunidad ha desarrollado sus propias capacidades policiales como la lucha contra el fraude por medio de la OLAF.

Además de la Unión Europea, la otra institución significativa ha sido y sigue siendo el Consejo de Europa al cual pertenecen también todos los Estados Miembros de la UE. El Consejo ha tenido desde 1989 una cierta revitalización, y una de las cuestiones es saber si la Unión Europea formara parte del Consejo de Europa como un solo miembro, con una sola voz o no.

Durante mas de treinta y cinco años, el Consejo ha sido responsable de un cierto número de medidas como la extradición, la mutua asistencia legal y mas recientemente de medidas relacionadas con la supresión del terrorismo y la confiscación de bienes procedentes de delitos.

La mayor parte de estas decisiones no son recientes y por lo tanto no siempre responden a la actual situación política de la Unión. Lo mismo se puede decir de la Convención de NNUU contra el Trafico ilegal de Estupefacientes y Psicotrópicos (Viena 1988), el Informe del G-7 en relación con el lavado de dinero (de 1990) y la propia Convención del Consejo de Europa de 1990 sobre lavado de dinero y confiscación de bienes procedentes del delito.

3. LA HISTORIA DE EUROPOL

Aunque lo cierto es que una Unidad de Drogas Europea ya se contemplo en las reuniones del Grupo de Trevi, es el artículo K.1 (9) del Tratado de Maastricht el que crea la Oficina Europea de Policía. Este artículo forma parte de lo que se ha dado en llamar el Tercer Pilar, es decir, la cooperación intergubernamental en materia de Justicia y de Asuntos de Interior.

Algunos de los recursos hasta ahora mas frecuentemente previstos en los Tratados (como las comisiones rogatorias, asistencia legal, entrega de personas condenadas) no puede decirse en modo alguno que hayan sido sustituidos pero si que han sido invadidos parcialmente, en aras de una mayor rapidez y, en definitiva de una mayor eficacia, recientemente por la cooperación policial intergubernamental, la que se deriva de Schengen, de Maastricht y por ultimo de Amsterdam.

Como consecuencia directa de esto el resultado ha sido un sistema con dos velocidades que ha dado lugar a sensaciones de sorpresa o de frustración en algunos casos o a situaciones de inseguridad legal en algunos otros.

Nos encontramos también con problemas en el campo de la inteligencia policial proactiva debidos sobre todo a diferencias en la normativa y en los procedimientos entre las distintas Policías. Como consecuencia aparecen riesgos de inadmisibilidad de evidencias o de procedimientos en un país cuando lo cierto es que han sido obtenidas o tratadas legal-

mente en otro. Hemos tenido un ejemplo recientísimo entre España e Italia con las extradiciones de juzgados en ausencia en Italia.

Estas circunstancias, estas diferencias solo pueden beneficiar a los criminales.

El art. K.1 (9) del Tratado de Maastricht contempla el establecimiento de Europol, la primera Organización creada dentro del Tercer Pilar y en la cual las Policías y si es necesario las Aduanas, pueden cooperar en la prevención y represión del delito en campos tales como el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delitos internacionales sobre todo mediante el análisis de la información y el intercambio de información y de inteligencia. Ciertamente Europol no tiene hoy poderes ejecutivos, aunque una Declaración suplementaria añadida como apéndice al Tratado se refiere también a funciones de apoyo en la elaboración de programas nacionales de prevención, formación, investigación y desarrollo.

Los artículos 3 y 5 de la Convención de Europol, firmada en Julio de 1995 y que entro en vigor en Octubre de 1998, definen de hecho y en términos prácticos las competencias de Europol: el intercambio de información, el análisis, la coordinación de investigaciones, la especialización y la formación.

Los Oficiales, Analistas y Oficiales de Enlace de Europol, procedentes de los distintos países miembros, son los encargados de cumplir esas funciones.

Los datos deben ser almacenados de modo centralizado en el Banco de Datos de Europol. Se ha decidido ya quien debe tener acceso a que tipo de información, abierta o delicada, siguiendo los principios de "necesidad de saber" y "derecho de uso" así como otros criterios que deben ser también respetados.

Los Oficiales de Enlace de Europol también forman parte del apoyo a la cooperación y realizan funciones de coordinación operativa.

Cada país esta obligado a tener una Unidad Nacional que es el punto de contacto, de entrada y salida de información entre Europol y las Unidades especializadas de cada país.

Hay que reconocer que se hizo un gran esfuerzo de diseño de la Organización:

- Fijando las áreas de mandato. Por recordar esas áreas citemos el tráfico ilícito de drogas, el tráfico de vehículos sustraídos, el tráfico de seres humanos, de material nuclear o radiactivo, la inmigración ilegal, la falsificación de moneda (el euro) y el terrorismo. Además, el blanqueo de capitales siempre que tenga relación con alguna de esas áreas. Todo ello siempre que esas actividades sean llevadas a cabo por organizaciones criminales y que afecten a dos o mas países de la Unión.
- Estableciendo los sistemas adecuados para la protección de los datos.
- Fijando órganos de control como el órgano de Supervisión Conjunto, y el de mayor calado que es el Consejo de Administración, su órgano rector.

Europol comenzó a desarrollar sus actividades el día 1 de Julio de 1999.

Las previsiones del Tratado de Amsterdam reflejan una creciente preocupación percibida en los últimos años sobre la criminalidad organizada. Varios artículos del Tratado contemplan específicamente este fenómeno. El 29 dice que sera objetivo de la Unión dotar a sus ciudadanos de un alto nivel de seguridad dentro de un ámbito de libertad, desarrollando acciones comunes entre los Estados Miembros en el terreno de la cooperación policial y judicial en materia criminal y previniendo y combatiendo el racismo y la xenofobia.

Ese objetivo deberá conseguirse mediante la prevención y la represión del delito, organizado o no, en particular el terrorismo, tráfico de personas, delitos contra niños, tráfico ilícito de drogas, de armas, corrupción y fraude.

El Tercer Pilar contiene mucho mas que lo que cabria esperar stricto sensu de la cooperación policial y judicial contemplada desde una perspectiva técnica. Así, los delitos con-

templados en el artículo 29 parecen haber sido escogidos mas desde un punto de vista político que desde un punto de vista técnico.

Otros dos artículos son dignos de atención porque tienen en cuenta la lucha contra el crimen organizado. El artículo 30 trata de Europol y ensancha las funciones de Europol. Según el, Europol puede apoyar investigaciones de los países miembros incluyendo acciones operativas de los llamados equipos conjuntos que pueden comprender representantes de Europol a efectos de apoyo. En otras palabras, Europol tiene la posibilidad de unirse a acciones operacionales de los países miembros. Esto es algo que indudablemente necesita de una regulación que diga bajo que estatuto, con que condiciones el personal de Europol se integrara en esos equipos conjuntos.

El 31 contempla la adopción de medidas por el Consejo para establecer unas normas mínimas que definan los elementos del crimen organizado y unas penas en relación con el, lo que se corresponde con un deseo de armonización legislativa en este campo.

El Consejo también decidió recientemente, en el JAI 41, poner en marcha la estrategia del Tratado de Amsterdam siguiendo una dinámica del paso a paso. Estas iniciativas son también objeto de la llamada "estrategia europea para el comienzo del nuevo milenio" (que se refleja en el CRIMORG 36) basada sobre todo en las conclusiones de Tampere.

El Consejo Europeo de Tampere tomo nota de quedar profundamente comprometido a intensificar la lucha contra las formas graves de crimen organizado o transnacional.

también el papel de Europol ha salido reforzado de Tampere. El Consejo se comprometió asimismo a poner en marcha cuanto antes la llamada Eurojust, diseñando sus estructuras, y especificando sus competencias, poderes y responsabilidades.

Se especula sobre la relación que puedan mantener Europol y Eurojust.

Obligara esa relación a ampliar el mandato de Europol?

El mencionado art. 31 del Tratado de Amsterdam dice que el Consejo de la Unión, dentro del periodo de los cinco años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Tratado revisado, deberá establecer un dispositivo de enlace entre los Oficiales investigadores y los instructores en materia de crimen organizado, en estrecha cooperación con Europol. Por lo tanto la relación entre la red judicial y Europol debe ser clarificada dentro de un periodo de tres años.

Mejor que una red centralizada, con sede en La Haya, con el fin de mantener una estrecha relación con Europol, parece que debería arbitrarse una red descentralizada, que es como esta ahora, y representar sus intereses en relación con Europol a través de las Unidades Nacionales.

No puede descartarse que la red judicial use los medios seguros de comunicación de Europol para sus propias comunicaciones.

4. CONCLUSIONES

La Unión Europea esta muy sensibilizada respecto al crimen organizado. Pero la Unión no tiene la facultad de promulgar directamente legislación en el campo penal.

Europol no es el FBI europeo ni intenta parecerse al FBI. Toda la cooperación policial que pasa por sus manos esta basada en la cooperación entre gobiernos y su papel se limita al manejo de inteligencia, apoyo y coordinación (incluyendo la formación de grupos conjuntos) y la capacidad de tomar iniciativas

LA SEGURIDAD DE LAS NACIONES: LA UNIÓN EUROPEA

Francisco Javier Elorza Cavengt

Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea

I. EL TRATADO DE ROMA

Los padres fundadores del Tratado de Roma sólo concibieron la Comunidad como un gran espacio económico que no incluía ni la seguridad (interior o exterior), ni la solidaridad (no había ninguna cohesión económica y social), ni la política exterior (completamente ausente).

II. EL TRATADO DE MAASTRICHT

Habría que esperar a las negociaciones del Tratado de Maastricht en 1991 para que los Estados miembros incluyeran por primera vez las cuestiones de interior y de justicia entre las que figuraba la seguridad interior y negocien un nuevo capítulo del Tratado.

Las propuestas fueron principalmente alemanas y de la Comisión enfrentándose a una gran reticencia por parte de la gran mayoría de Estados miembros a excepción de España e Italia que realizaron también aportaciones valiosas que fueron finalmente incorporadas al Tratado de Maastricht firmado el 7 de febrero de 1992.

En materia de la seguridad interior Alemania estimaba que el nuevo Tratado debía recoger como objetivo prioritario de una nueva política la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. A tal efecto el canciller Kohl propuso sin éxito la creación de una Agencia de policía europea que en la concepción alemana equivalía a un F.B.I. norteamericano esto es un organismo con competencias operativas y ejecutivas en todo el territorio de la Unión.

Concretamente España solicitó y consiguió que a la lucha contra el crimen organizado y al narcotráfico se uniera la del terrorismo como principal objetivo de Europol. España también defendió y obtuvo que se incluyera la cooperación judicial civil y penal.

Sorprendentemente Kohl aceptó el borrador de texto de nuevo capítulo de asuntos de interior y de justicia que la Presidencia holandesa presentó al Consejo Europeo de Maastricht, que era estrictamente procedimental y sin ningún contenido real lo que dio lugar a que el texto final del Tratado en esta materia fuera muy parco sin contener apenas ningún objetivo (únicamente se reconocía la necesidad de la libre circulación de personas), y de contenido meramente procedimental (fijándose modalidades de voto para tomar decisiones (en todos los casos por unanimidad), sin apenas participación del Parlamento Europeo ni posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

III. LOS ACUERDOS DE SCHENGEN

(ACUERDO DE SCHENGEN DE 14.6.1985 Y CONVENIO DE APLICACIÓN 19.6.1990)

El Convenio de aplicación de Schengen de 1990 dio lugar a una dinámica que culminaría en las Conclusiones del Comité Ejecutivo de Ministros de Schengen de junio de 1992 en las

que los Estados miembros que habían firmado los acuerdos Schengen en aquel entonces Francia, Alemania, los 3 del Benelux, Italia, España y Portugal acordaron las 7 condiciones "de seguridad" que se requerían para levantar y eliminar los controles en las fronteras interiores dando el paso definitivo para la constitución definitiva del gran espacio de libertad. Todas las personas que estuvieran en territorio de alguno de los Estados miembros de Schengen que cumplieran esas 7 condiciones podrían circular libremente al haberse levantado todos los controles sobre las personas en las fronteras interiores de dicho espacio.

Esas 7 condiciones eran las siguientes:

- 1) Establecimiento de un Sistema de Información Schengen (SIS).
- 2) Control efectivo en las fronteras exteriores.
- 3) Normas de asilo comunes.
- 4) Sistema de control efectivo homogéneo en los aeropuertos.
- 5) Existencia de una Ley de protección de datos.
- 6) Instrucción Consular Común.
- 7) Cooperación en la lucha contra el narcotráfico.

El problema era sencillo, los Ministerios de Interior y de Justicia de los diferentes Estados miembros de Schengen no estaban dispuestos a levantar los controles en las fronteras interiores del espacio común a menos que se introdujeran las denominadas **medidas "compensatorias"** que reforzaran la seguridad y aportaron nuevos instrumentos para compensar la eliminación de los controles con el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación policial, judicial y administrativa en los puntos más sensibles en materia de seguridad interior.

Los 7 sectores elegidos lo fueron después de una larga y difícil negociación que duró varios meses. La Presidencia luxemburguesa de Schengen con el apoyo de Alemania y de España buscó elegir condiciones que fueran necesarias y razonables desde un punto de vista de seguridad, mientras que Francia, que en aquel momento ya no deseaba eliminar los controles en sus fronteras, intentaba por todos los medios añadir condiciones nuevas o de muy difícil cumplimiento que aplazaran el levantamiento de los controles.

Al final se acordaron las 7 condiciones antes mencionadas que posteriormente tuvieron que ser desarrolladas y concretadas una a una con sus correspondientes dificultades por la Presidencia Española de Schengen que ocupó el período junio 1992 – junio 1993, período en el que por cierto España consiguió que se aprobara prácticamente el 80 % del total del acervo Schengen.

A efectos de seguridad interior es especialmente relevante :

1. Control en las fronteras exteriores

La Unión Europea tiene extensas fronteras terrestres y marítimas y numerosas fronteras aéreas. Tradicionalmente se ha acusado a los países del sur (Grecia, Italia y España) de constituir el foco de entrada de la mayor parte de la inmigración ilegal en Europa. Esta afirmación es cada vez más radicalmente falsa ya que la inmigración ilegal en el espacio Schengen se realiza en su mayor parte por las fronteras terrestres de la línea Oder-Neisse y por la frontera austriaca así como por los aeropuertos de numerosos Estados del norte que aceptan pasajeros en tránsito.

En las evaluaciones sobre la situación de los controles en las fronteras exteriores realizadas en el marco de los Acuerdos Schengen, que se mencionan más adelante, las notas que se asignaron a países como Alemania son muy negativas ante la enorme dificultad de controlar 1.200 kilómetros de frontera en el caso alemán y una frontera parecida en el caso austriaco.

En lo que concierne a España la participación de Portugal en Schengen traslada el control de la frontera exterior española vecina con Portugal a los puertos y aeropuertos portugueses. El control fronterizo del Estrecho está muy reforzado y el control fronterizo en Ceuta y Melilla se lleva a cabo tanto a la entrada de las ciudades en cuestión como en sus puertos y aeropuertos con destino a la península o a países terceros (momento en el que se requiere el control persona a persona decretado por Schengen, lo que se aprobó para no impedir la entrada diaria de los trabajadores temporales marroquíes empleados en Ceuta y Melilla).

Existían 2 situaciones diferentes en las fronteras terrestres de los Estados Schengen: los puestos habilitados para el cruce y el resto de la frontera.

a. Puestos habilitados

España aplicó rigurosamente el Convenio de Aplicación de Schengen y su artículo 6 que exigía en los pasos fronterizos un control persona a persona, incluidos los nacionales de la Unión. En el caso de nacionales se limitaba a un mero control de identidad (de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo), mientras que a los terceros se les debía someter a un control del SIS (para saber si no estaban en la lista de personas buscadas o no admitidas), verificar en su caso su pasaporte y visado, sus medios de vida, etc.

b. Áreas entre puestos habilitados

Entre controles fronterizos terrestres se evitó también cualquier planteamiento mecanicista (imposible de aplicar ante la diferente orografía) y se dejó libertad a los Estados miembros para que aprobaran planes de vigilancia fronteriza que fueran sometidos a la evaluación y comentarios de los restantes socios de Schengen.

En el caso español el plan elaborado consistía en reducir drásticamente los efectivos policiales y de la Guardia Civil disponibles en las fronteras con Francia y Portugal desplazando esas unidades a Ceuta y Melilla, a los puertos y a la costa andaluza con un trasvase que afectó a más de 1.500 personas de dichos Cuerpos.

En segundo lugar se creó la Guardia Civil del mar con un ambicioso plan para adquirir más de 20 embarcaciones que reforzarían el control del Estrecho. También se acercaron a la costa las unidades de vigilancia aérea disponibles (helicópteros).

Por último se habilitaron los cursos correspondientes para formar profesionalmente a un mayor número de policías y Guardia Civil en las técnicas de vigilancia fronteriza y de control en los pasos de frontera.

En España no existía una "cultura" de control fronterizo dirigido a luchar contra la inmigración ilegal, sino sólo contra el crimen organizado, el terrorismo o el tráfico de drogas, divisas y de material de armamento o explosivos, además de la tradicional lucha contra el contrabando. Esa formación fue imprescindible para hacer frente a esa nueva obligación Schengen.

La entrada en Schengen representó un aldabonazo para las fuerzas de seguridad, de policía y la Guardia Civil, para reorientar sus objetivos a los acordados en Schengen, absolutamente imprescindible ante el cambio radical de España de país de emigración a país de inmigración.

2. Establecimiento de un Sistema de Información Schengen (SIS)

Se acordó que un sistema informático central (radicado en Estrasburgo) dispondría de todos los datos que permitieran a cualquier unidad consultante (puesto fronterizo,

Consulado, juez o comisaría de Policía) poder averiguar en tiempo real, con carácter inmediato, si la persona o el objeto en cuestión figuraban en las correspondientes listas (personas buscadas, testigos, personas no admisibles en frontera, objetos robados, dinero falsificado, etc.).

El SIS respondía con una afirmación o una negación ("hit-non hit"). En el primer caso, la respuesta positiva permitía acudir posteriormente a una red paralela en la que cada Estado miembro estaba unido bilateralmente con todos y cada uno de los demás Estados, procediéndose, ya en esa segunda red denominada "Sirene", a una entrega de los documentos concretos (resoluciones judiciales, tales como órdenes de busca y captura o solicitudes de extradición, documentación sobre objetos robados o falsificados, mayor información sobre personas buscadas o sobre testigos, etc).

El sistema consistía informáticamente en un simple señalamiento positivo o negativo que posteriormente se desarrollaba bilateralmente en el sistema Sirene y fuera del SIS.

El establecimiento del SIS requirió acordar qué criterios se seguirían para incluir las personas en las diferentes listas, lo que exigió una larga negociación con efectos incluso nacionales (por ejemplo, en España las listas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil eran diferentes).

En términos generales, el criterio retenido fue el de que debía ser cada Estado nacional el que determinara las personas buscadas o no admisibles en frontera, reenviándose posteriormente a la normativa nacional existente, en el primer caso en materia de extradición y, en el segundo, a un rechazo de la entrada en el puesto fronterizo en cuestión, a menos que el Estado en cuestión autorizara "por motivos nacionales" la entrada al concederle el asilo o un permiso de residencia puramente nacional que no permitía en ningún caso la libre circulación por el resto del territorio Schengen.

3. Aeropuertos

Fue necesario negociar el tipo de controles físicos que se llevarían a cabo en los aeropuertos de entrada, lo que exigió la realización de importantes obras de infraestructura en los aeropuertos más importantes (como Barajas) para separar radicalmente los flujos Schengen de los pasajeros no Schengen.

Los aeropuertos en forma de estrella como Charles de Gaulle, Bruselas o Schiphol fueron especialmente problemáticos, concediéndose un período transitorio para este último.

4. Instrucción Consular Común

También fue especialmente difícil la negociación de un comportamiento homogéneo de los distintos Consulados de los Estados Schengen, garantizando que únicamente se concederían visados para nacionales de países terceros incluidos en la lista negativa sometida a visados en el caso de que no hubiera riesgo de que se convirtieran en inmigrantes ilegales una vez que hubieran accedido al espacio Schengen.

A este respecto hay que recordar que los Acuerdos Schengen sólo regulan la estancia de menos de 3 meses.

Se regularon minuciosamente los medios probatorios de disposición de ingresos suficientes, la posesión de medios de transporte para retornar a su país de origen y los indicios que mostraban que la residencia sería meramente temporal y por razones justificadas (turismo, motivos profesionales o de estudio).

Los Consulados fueron conectados a la red del SIS para hacer consultas en tiempo real sobre cualquier solicitud de visado con vistas a averiguar si la persona en cuestión figuraba en la lista de personas buscadas o no admisibles.

5. Existencia de una Ley de protección de datos

Al requerirse la introducción de datos personales en el SIS, el acuerdo de aplicación de Schengen preveía que hubiera una Autoridad común que protegiera los datos en cuestión, estableciendo unas reglas en ese sentido (por ejemplo, si el juez correspondiente no confirmaba las órdenes de búsqueda, cada tres años, los datos caían automáticamente; el plazo es de un año para los datos relativos a personas sometidas a vigilancia discreta).

Paralelamente se exigió que cada Estado miembro dispusiera de una legislación nacional de protección de datos, aprobándose en España por primera vez dicha legislación a raíz de nuestra adhesión a los acuerdos Schengen.

6. Normas de asilo comunes

Se establecieron normas para asignar la responsabilidad del tratamiento de cada petición de asilo para evitar los refugiados en órbita.

Estas normas fueron posteriormente sustituidas en su totalidad por las pactadas en el Convenio de Dublin sobre asilo.

7. Lucha contra el narcotráfico

Se aprobaron una serie de medidas que autorizaban el uso y transporte de sustancias psicotrópicas para enfermos con certificado médico, lidiando también con el problema de la existencia en el espacio Schengen de dos concepciones diferentes sobre la permisividad de drogas blandas, la de Holanda y la de los demás Estados miembros.

Con independencia de lo anterior el Convenio de Aplicación Schengen preveía una extensa cooperación policial incluyendo :

- La posibilidad de realizar "vigilancia transfronteriza" a través de funcionarios policiales o de otras Fuerzas (Guardia Civil) en el territorio de otros Estados miembros durante largos periodos de tiempo. Es un mecanismo a mitad camino entre la cooperación policial y la cooperación judicial penal ya que esa vigilancia solamente puede llevarse a cabo en casos en que se hayan abierto sumarios judiciales.
- La "persecución en caliente" a pactar bilateralmente entre los 2 Estados vecinos concernidos, que se autoriza con la condición de que se comunique la entrada de los agentes en cuestión fijándose generalmente los límites máximos de 2 horas ininterrumpidas ó 50 kilómetros de distancia desde la frontera.

IV. EL TRATADO DE AMSTERDAM

El Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 representó un gran salto cualitativo incorporando plenamente los asuntos de interior y de justicia al proceso de integración. Su principal mérito consistió en definir con precisión los objetivos a alcanzar por primera vez (en el Tratado de Maastricht solamente figuraba el objetivo de lograr la libre circulación de las personas), y habilitando nuevos instrumentos para poderlos cumplir (coo-

peración policial y judicial, administrativa y aduanera, creación de nuevas figuras jurídicas (vg: las Decisiones marco) para lograr una mejor aplicación del derecho aprobado en esta materia, etc).

Fue España la que realizó la primera, mejor y más completa aportación a la Conferencia intergubernamental de Amsterdam. España propuso como sombrero general del nuevo título que se estableciera un "espacio único de libertad, seguridad y de justicia" que cubriría todo el territorio de la Unión en el que las personas podrían circular con plena libertad, seguridad y con un sistema judicial articulado y eficaz.

Esta noción fue incorporada al artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que recoge los 5 objetivos esenciales de la Unión Europea señalando que en ese espacio de libertad, seguridad y justicia, está "garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia".

El Ministro Mújica había propuesto la creación de un espacio judicial único en el Consejo informal de Ministros de Justicia de San Sebastián (1989) que se celebró durante la primera Presidencia española de la Unión. En Amsterdam el Gobierno español extendía el espacio único a la libertad y a la seguridad.

Paralelamente España propuso en las negociaciones de Amsterdam que :

- Europol pasará de ser una Oficina con competencias meramente informativas a una Oficina con competencias operativas y ejecutivas que pudiera decidir y llevar a cabo misiones conjuntas con utilización de la fuerza en el territorio de todos los Estados miembros.

Esta propuesta que había realizado el canciller Kohl en Maastricht y que había sido rechazada frontalmente en aquel momento, fue aprobada sin apenas discusión al proponer España que el ejercicio de esas facultades solo podría ejercitarse "en colaboración con las autoridades del Estado residente y de acuerdo con las mismas" (artículo 32 del Tratado), lo que significaba que la utilización de la fuerza, de facto, quedaría reservada al Estado en cuyo territorio se ejerciese la operación a menos que éste aceptara la colaboración de agentes de otros Estados facultados, caso a caso, para utilizar dichos medios. En este sentido el nuevo Tratado menciona expresamente la posibilidad de realizar actividades operativas con equipos conjuntos de los Estados miembros que pueden incluir en su caso representantes de Europol en calidad de apoyo (artículo 30 párrafo 2 a) del Tratado de Amsterdam).

En otro orden de ideas en Amsterdam se comprobó la existencia de muy distintas sensibilidades a la hora de priorizar los delitos que debían ser objeto de las actividades de Europol.

Así como en Maastricht hubo un rápido acuerdo sobre la trilogía "crimen organizado-terrorismo-narcotráfico", en los debates y negociaciones que culminaron con la firma del Convenio de Europol y posteriormente con las conversaciones del Tratado de Amsterdam, se observó la diferencia de prioridades políticas sobre el tipo de delitos a incluir. Así por ejemplo para Alemania las mafias o pasantes de inmigrantes ilegales y el robo de coches tienen prioridad mientras que para Bélgica el caso "Dutroux" llevaba a que figurara en primera línea la trata de seres humanos, especialmente la pedofilia.

España siempre se ha opuesto a que el añadido de estos nuevos delitos se hiciera en detrimento de la trilogía inicial de Maastricht, y muy especialmente del terrorismo.

- La prohibición del tratamiento de las demandas de asilo político planteadas por nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

España consiguió en el Tratado de Amsterdam la inclusión de un protocolo que regula esta materia y que impide dar trámite a esas demandas salvo en casos excepcionales (por ejemplo, violación del Convenio de Roma de 1950 sobre derechos fundamentales). En todo caso si un Estado miembro deseara a pesar de todo comenzar los trámites, el Estado que desea estudiar una petición de asilo debe comunicarlo previamente al Consejo de Ministros de la Unión Europea lo que implica una fuerte politización del asunto y por tanto constituye un paso muy delicado que debe ser muy meditado por el Estado que toma esa decisión por sus efectos inevitables en las relaciones bilaterales.

- **Reforzamiento de la cooperación judicial con inclusión del principio del mutuo reconocimiento de todas las "resoluciones" judiciales**, clave para España de todo el edificio creador del espacio único.

No fué posible llegar a ningún acuerdo sobre el mutuo reconocimiento aceptando sólo los otros Estados miembros únicamente "la facilitación de la extradición entre Estados miembros" y "la facilitación y aceleración de la cooperación judicial" (artículo 31 del Tratado de Amsterdam).

- **Inclusión de la jurisdicción del Tribunal para los asuntos de interior y de justicia referentes a Derechos humanos especialmente la aplicación por las Instituciones Comunitarias del Convenio de derechos fundamentales de Roma de 1950 (artículo 46 d).**

Para conseguir el objetivo de reforzar el III pilar el Presidente Aznar se responsabilizó de la ponencia de estas cuestiones en sucesivas reuniones del Partido Popular Europeo a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

Por último hay que recordar que el artículo 33 del Tratado de Amsterdam señala claramente que el "orden público y la salvaguardia de la seguridad interior" son cuestiones que siguen siendo competencia nacional exclusiva que no están afectadas por el Tratado y que por tanto no pueden ser reguladas por éste.

Según este artículo los Gobiernos tienen plena libertad para tomar las medidas que creen oportunas para proteger su orden público o salvaguardar su seguridad interior.

La Jurisprudencia del Tribunal siempre ha interpretado esas cuestiones con carácter restrictivo pero ese artículo no es justiciable al formar parte de las Disposiciones comunes del Tratado de la Unión Europea.

Este artículo es el que permite a los diferentes Estados miembros mantener y aplicar decisiones libres y soberanas sobre todas las cuestiones relativas a la inteligencia o servicios secretos.

El único caso en el que la Unión se ha visto obligada a legislar incidentalmente en esta materia ha sido al regular el espinoso tema de la interceptación de las telecomunicaciones, disposición legislativa en la que como compromiso final se acordó que cualquier interceptación que afecte a una causa judicial tiene que ser comunicada al Estado del territorio en el que se intercepta para lograr su asentimiento.

El Parlamento Europeo protestó airadamente ante las informaciones existentes de que el Reino Unido y Estados Unidos podían escuchar cualquier tipo de conversación a lo largo y ancho del territorio comunitario (dossier "Echelon").

En el Consejo la actitud de la práctica totalidad de los Estados miembros exigió el respeto de los textos constitucionales y legales, pero fue muy pragmática centrándose en obligar al Estado que intercepta a solicitar autorización en el caso de que la información obtenida fuera a ser utilizada en un proceso judicial penal, excluyéndose del campo de aplicación de dicha disposición la interceptación por los servicios secretos que tuvieran otra

finalidad. Naturalmente esta última no está aceptada ya que viola las reglas constitucionales de los Estados del territorio de la interceptación.

V. EL PLAN DE ACCIÓN CONTRA EL CRÍMEN ORGANIZADO

En el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997 se aprobó un Plan de Acción contra el crimen organizado, elaborado a iniciativa de la Presidencia holandesa, que incluía 15 objetivos policiales generales y 30 medidas concretas.

Para desarrollar este Plan se creó un grupo de trabajo "multidisciplinar" en el que han participado expertos policiales, judiciales y de todo orden.

Este Plan va a ser sustituido en los próximos meses por un nuevo Plan de Acción denominado "Nuevo milenio" a aprobar tentativamente en el próximo Consejo Europeo de Niza de diciembre del 2000.

VI. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE (15 Y 16 DE OCTUBRE DE 1999)

El Tratado de Amsterdam permitió el éxito del Consejo Europeo Extraordinario celebrado en la ciudad finlandesa de Tampere, a iniciativa del Presidente Aznar. Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere son enormemente positivas:

- En materia de asilo e inmigración se acuerda establecer un estatuto único de asilado y de refugiado con normas comunes para la admisión, reglas de procedimiento, y condiciones de permanencia.
- En materia de cooperación judicial civil se convino concluir numerosos acuerdos que regulen el derecho de las familias separadas y ayudar a los nacionales que son objeto de agresiones o delitos en el territorio de otros Estados miembros facilitando la asistencia judicial y el amparo creando estructuras administrativas que les asistan en los correspondientes procesos.

Tampere reconfirma la decisión tomada en el año 1998 de crear una red judicial europea compuesta de puntos de contacto en cada uno de los 15 Estados miembros que tiene por finalidad la agilización de los trámites de cooperación y asistencia judiciales, especialmente de las comisiones rogatorias.

En este mismo sector de cooperación judicial el Consejo Europeo de Tampere ha creado "Eurojust" como organismo compuesto de jueces, fiscales o funcionarios policiales, destinado a facilitar la cooperación judicial en Europa, a impulsar las reformas necesarias y a servir de caldo de cultivo para la reflexión en esta materia. Los Estados miembros no aceptaron la asignación a dicho organismo de competencias propias de una "fiscalía" ni competencias judiciales de carácter normativo o ejecutivo. Eurojust deberá utilizar la red judicial europea.

- En materia de asistencia judicial penal se acordó la aceleración de las extradiciones hasta que se ponga en marcha el mutuo reconocimiento de las resoluciones judiciales, la armonización de penas mínimas para delitos muy importantes (crimen organizado, narcotráfico, trata de seres humanos, etc), y la facilitación de todo tipo de trámites judiciales.

En este sentido Tampere desarrolla el artículo 31 del Tratado de Amsterdam que preve el establecimiento de "normas mínimas relativas a los elementos consti-

tutivos de los delitos y de las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo, y el tráfico ilícito de drogas”.

Posteriormente España prefirió no incluir el terrorismo entre los objetivos de Tampere I en esta materia ya que la experiencia ha probado que la definición del terrorismo es casi imposible de acordar como se constató en las negociaciones que llevaron a cabo en el Consejo de Europa para concluir un Convenio sobre el terrorismo, razón por la que España se ha concentrado en materia de terrorismo en la vía del mutuo reconocimiento y no en la de la armonización de penas comunes.

En materia de cooperación para el reforzamiento de la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico, terrorismo, etc., Tampere desarrolló el compromiso del Tratado de Amsterdam (oficiales de enlace, comandos conjuntos, mayor transparencia en información, etc).

Por último en Tampere se incorpora por primera vez la cooperación policial para los delitos no transnacionales, a petición de Suecia, Finlandia y de España.

En efecto antes de Tampere, tanto el Tratado de Maastricht como el de Amsterdam, tratan únicamente de los grandes delitos con implicaciones transnacionales dejando de lado la delincuencia local. En el Consejo Europeo de Tampere, a través del concepto de “la prevención del crimen” se introduce la delincuencia local como cuestión de interés común. En España el programa “policía 2000” cubría perfectamente los designios y objetivos propuestos por Tampere.

En conclusión en el Consejo Europeo de Tampere se acordaron más de 30 medidas concretas que van a permitir una plena aplicación no sólo de lo acordado literalmente en el Tratado de Amsterdam sino de todas sus potencialidades.

Se ha convenido que bajo Presidencia Belga en otoño del año 2001 se celebre un segundo Consejo Europeo Extraordinario sobre estos asuntos de justicia e interior para analizar la situación y el grado de ejecución de los acuerdos contraidos en el Consejo Europeo de Tampere previéndose nuevas medidas para aplicar y enriquecer Tampere I.

Con posterioridad la Comisión ha elaborado un “Marcador” (denominado en inglés “scoreboard”) que incluye una relación de los acuerdos de Tampere indicando para cada tema el responsable de la propuesta, Comisión y/o Estados miembros, su principal contenido, y un calendario para su realización. Este marcador es un documento informal que irá adaptándose a medida que se vayan alcanzando o enriqueciendo los Acuerdos de Tampere I. Servirá para que los sucesivos Consejos Europeos controlen esta operación y su buena aplicación.

VII. VALORACIÓN

En estos momentos la Unión ha adoptado numerosos acuerdos, y dispone de una legislación y de ambiciosos Planes de acción que permitirán regular el paso por las fronteras, el asilo y la inmigración, y la lucha contra la delincuencia internacional incluyendo la inmigración ilegal, (a través de la cooperación policial, judicial, administrativas y aduanera), y ello dentro del pleno respeto a las normas del Estado de Derecho y al Convenio de Roma de 1950 sobre Derechos Fundamentales del hombre de Roma de 1950.

Los retos de la globalización, la muy fuerte presión migratoria de todo el mundo exterior y la multiplicación de mafias y grupos organizados de delincuentes han obligado a un reforzamiento sistemático de todo el aparato policial y judicial y a lograr una sinergia de trabajo y de cooperación en el que se eliminen las actuales trabas heredadas

de otro contexto cuando los Estados nacionales podían controlar todas sus fronteras exteriores.

Como ha señalado recientemente un Ministro alemán, en su país hay más de 800 grupos organizados de naturaleza criminal que trabajan en más de un Estado miembro y a los que una acción policial puntual en el territorio alemán no causa más que un problema secundario de naturaleza temporal.

El trabajo policial en común a todos los niveles, informativos, de inteligencia y operativos, el mutuo reconocimiento de todas las resoluciones judiciales y un control sistemático y exigente de todas las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas, son requisitos ineludibles para que la Unión Europea pueda hacer frente a los desafíos actualmente existentes manteniendo niveles de seguridad interior razonables y asumibles por la ciudadanía de la Unión Europea.

El proceso de construcción del espacio único de libertad, seguridad y justicia está ya en marcha.

COOPERACIÓN EN LOS ORGANISMOS COMUNITARIOS

Luis Luengo Alfonso

Consejero de Interior en la Representación Permanente de España
ante la Unión Europea

1. UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Deseo, en primer lugar, agradecer muy sinceramente a la Universidad Complutense de Madrid, a su Fundación General y a la Fundación Policía Española, que me hayan permitido estar hoy aquí, agradable y sosegado escenario donde los haya. Permitame un agradecimiento especial a mi amigo Manuel Correa, persona inquieta, gran conversador, polemista y siempre a la búsqueda de la verdad por muy profunda que se encuentre.

Entiendo que mi pobre aportación al debate que aquí nos trae ha de centrarse en la Cooperación entre los Estados en el ámbito comunitario y en los aspectos relativos a la actuación policial o, si se prefiere, a la cooperación entre los Estados en el ámbito de la justicia y los asuntos de Interior.

Este tipo de cooperación ha venido desarrollándose desde hace más de cincuenta años, a diferentes niveles. Ejemplos válidos a nivel mundial son Interpol o Naciones Unidas. A nivel regional puede citarse el marco del Consejo de Europa. La Cooperación bilateral ha existido desde siempre y seguirá existiendo en el futuro.

En el seno de la, hoy, Unión Europea esta cooperación es más reciente. A pesar de que ya en el Tratado Constitutivo de la Comunidad se establecía el objetivo de la libre circulación de personas, ésta se concibe desde un punto de vista exclusivamente económico sin que se adopten medidas en materia de cruce de fronteras, de inmigración o de política de visados que no estén dedicadas a los trabajadores.

Con el tiempo va afianzándose la voluntad de ampliar la libre circulación a todas las personas lo que unido al desarrollo de fenómenos como la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas o la existencia de redes de inmigración ilegal, obliga a los Estados miembros de la Comunidad a establecer una mayor cooperación práctica en las cuestiones de Justicia e Interior.

A partir del año 1975 se va poniendo en marcha una cooperación intergubernamental, fuera del marco jurídico de las Comunidades europeas, en los ámbitos del asilo, la inmigración y la cooperación policial y judicial. Se crea el sistema TREVI que originariamente trataba cuestiones relacionadas con el terrorismo y la seguridad interior de los Estados y que, a partir de 1985, extiende sus competencias a los ámbitos de la delincuencia organizada en general y de la inmigración ilegal. Los Ministros de Justicia e Interior comienzan a reunirse periódicamente, desde 1984, para tratar cuestiones de interés común relacionadas con la cooperación policial, judicial y aduanera.

Esta cooperación intergubernamental se ve reforzada, a partir de 1986, con la conclusión del Acta Única Europea. Su artículo 8A, reenumerado como 7A en Maastricht y como 14 en Amsterdam, preve la creación de un mercado interior soportado en cuatro libertades fundamentales: mercancías, servicios, capitales y personas. El objetivo de la libre circulación de todas las personas, ciudadanos comunitarios o no, implica una abolición de los contro-

les que se ejercen sobre dichas personas en las fronteras comunes. La desaparición de dichos controles debe ir acompañada de una serie de medidas compensatorias para garantizar los niveles de seguridad alcanzados en los territorios de los Estados miembros. Se hace necesario reforzar los controles en las fronteras exteriores e intentar definir una política europea de asilo e inmigración.

Todo ello se contradice con la posición del Reino Unido y, de manera obligada, de Irlanda que no desea eliminar los controles en sus fronteras (la situación continua igual después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam) por lo que, el 14 de junio de 1985, Alemania, Francia y los tres Estados del Benelux firman el Acuerdo de Schengen. Cinco años y cinco días más tarde, el 19 de junio de 1990, los mismos cinco Estados firman el Convenio de Aplicación de aquel Acuerdo. Estos acuerdos tienen como único objetivo alcanzar la libre circulación de personas, estableciendo un catálogo de medidas tendentes a reforzar los controles en las fronteras exteriores y a homogeneizar procedimientos en materia de visados, asilo y cooperación judicial y policial.

Como consecuencia del Acta Única se crean nuevos grupos de trabajo, fuera del ámbito comunitario, es decir intergubernamentales, como el Grupo Ad Hoc Inmigración (1986), el CELAD (1989) y el GAM (1989). En ellos se incluyen observadores de la Comisión Europea.

Este sistema de trabajo, aunque suponía un avance, adolecía de varios inconvenientes:

- Una absoluta falta de coordinación que entrañaba esfuerzos dobles o múltiples, como mínimo.
- Falta de transparencia hacia los ciudadanos. Ni el Parlamento Europeo ni los Parlamentos Nacionales podían ejercer ningún tipo de control.
- Los instrumentos utilizados son los que corresponden a un sistema intergubernamental tradicional: convenios, resoluciones, conclusiones y recomendaciones.

Con el fin de resolver estos inconvenientes se hizo necesario integrar los grupos de trabajo en una estructura dentro del marco jurídico de la Unión Europea.

2. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

En 1993 entra en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht, que organiza la colaboración de todos los Estados miembros en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior (JAI) sobre la base de añadir un III Pilar al edificio comunitario, el Título VI del Tratado.

El Artículo K.1 se limita a describir unos "ámbitos de interés común", para la cooperación en el ámbito JAI, son:

1. La Política de asilo.
2. Las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores.
3. La política de inmigración y la política de estancia, residencia y trabajo de nacionales de terceros Estados.
4. La lucha contra la toxicomanía.
5. La lucha contra la defraudación a escala internacional.
6. La cooperación judicial civil.
7. La cooperación judicial penal.
8. La cooperación aduanera.
9. La cooperación policial para luchar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas

y otras formas graves de delincuencia internacional, con la posibilidad de organizar, a escala de la Unión, una "Oficina Europea de Policía" (EUROPOL).

Durante los años de Maastricht se iniciaron los debates sobre esos ámbitos de interés común sin conseguir avances sustanciales en la elaboración de disposiciones comunes.

Los instrumentos jurídicos que preve el TUE: Posición común, Acción común y Convenio no facilitaron el trabajo. El Convenio exige plazos demasiado largos. Como ejemplo, la creación de Europol que ha necesitado más de siete años desde que el Consejo Europeo de Luxemburgo (junio de 1991) decide crear la Oficina Europea de Policía, hasta su entrada en vigor el día 1 de octubre de 1998, después de ser firmado el día 26 de julio de 1995 por los Embajadores Representantes de los Estados miembros. Los otros dos instrumentos se han mostrado como poco eficaces.

Las instituciones comunitarias han tenido un papel muy limitado en los trabajos del III Pilar de Maastricht, sin posibilidad real de ejercer ningún control sobre las decisiones adoptadas por los Estados miembros. El Tribunal de Justicia sólo es competente para la interpretación de los Convenios si una cláusula lo preve expresamente. El Parlamento Europeo, a menudo, es informado a posteriori por lo que no puede ejercer ninguna influencia sobre las decisiones del Consejo. La Comisión no tiene ningún derecho de iniciativa en las materias de cooperación policial y aduanera y judicial penal.

En realidad, en esos años los progresos se estaban realizando fuera de la Unión, a través de la cooperación reforzada introducida por Schengen.

3. EL TRATADO DE AMSTERDAM

La Conferencia Intergubernamental, cuyo trabajo dio como fruto el Tratado de Amsterdam, tuvo como elementos centrales de la discusión la reforma del III Pilar de Maastricht y la integración del acervo de Schengen en la Unión Europea. Después de celebrar debates muy tensos y cargados de dificultad en los que algunos Estados miembros, el Parlamento y la Comisión exigieron avances concretos y claros, Amsterdam proporcionó un nuevo Tratado que ha recibido críticas desde diferentes ámbitos, algunas veces con mayor justificación que otras.

Lo cierto es que Amsterdam modifica profundamente a su antecesor en las disposiciones que hacen referencia a la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior. El III Pilar de Maastricht desaparece. El nuevo III Pilar de Amsterdam ha quedado concentrado en la cooperación policial y aduanera y judicial penal. Se abandona la simple referencia a que "se llevará a cabo una cooperación en Asuntos de Justicia e Interior" y, en su lugar, se dota de un nuevo gran objetivo que formula con la expresión: "mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia".

Conviene resaltar las grandes novedades introducidas por el Tratado de Amsterdam.

Se comunitarizan todas las políticas relacionadas con el cruce de las fronteras exteriores de la Unión. Además de los visados, que ya eran materia comunitaria, el nuevo Título IV del TCE, que introduce Amsterdam, preve políticas en fronteras interiores y exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil. El propio Tratado regula esta comunitarización de una forma particular ya que durante cinco años la iniciativa será compartida por la Comisión y los Estados miembros adoptándose las decisiones por unanimidad y después de consultar al Parlamento Europeo. Transcurridos esos cinco años, el Consejo deberá decidir, por unanimidad, si en todos o en alguno de esos ámbitos se pasa a mayoría cualificada y codecisión.

Debemos destacar, sin embargo, que el Reino Unido e Irlanda no ven afectada su posición. Ambos consienten que los trece restantes inserten en el marco de la Unión Europea la especial "integración a más velocidad" o "cooperación reforzada" que aquellos mantienen en materia de libre circulación de personas. Así mismo dichos dos Estados miembros y Dinamarca obtuvieron en Amsterdam, con el acuerdo de todos, la posibilidad de autoexcluirse de las nuevas disposiciones del Título IV.

Mediante un protocolo anexo al Tratado de Amsterdam se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. Desaparece así el "laboratorio" creado para alcanzar el objetivo de la libre circulación de personas. La primera consecuencia ha sido la supresión total de la infraestructura material y de personal que había tenido que crearse en Schengen y su integración en la Secretaría General del Consejo. Por otro lado las Instituciones de la Unión, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia han pasado a controlar Schengen ganándose así en control democrático.

Una segunda consecuencia, no menos importante, la constituye la participación parcial del Reino Unido en alguna de las disposiciones del acervo Schengen. Irlanda ya ha anunciado que en breves fechas solicitará participar también. Así parece que el objetivo de la libre circulación de personas se ha alcanzado en el seno de la Unión, lo cual está bastante lejos de la realidad.

Amsterdam ha introducido nuevos instrumentos jurídicos, la Decisión y la Decisión marco, abandonando las controvertidas "Acciones comunes".

Con el objetivo de luchar contra la delincuencia organizada, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas, de armas, la corrupción y el fraude, el Tratado de Amsterdam preve un considerable desarrollo de la cooperación policial y judicial penal.

Hay un punto clave, en mi opinión, cuál es la previsión de que Europol se constituya en el futuro en una auténtica policía europea, con capacidad operativa en todos los Estados miembros, superando sus competencias actuales que están limitadas a una actividad de información.

4. EL PLAN DE ACCIÓN DE VIENA

En el artículo 2 del TUE se enumeran los objetivos de la Unión Europea. El párrafo cuarto de dicho artículo dispone:

"Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y lucha contra la delincuencia".

Se contiene en dicha disposición un enorme campo, diverso, complejo, con materias entrelazadas que, ya desde la negociación de Amsterdam, hizo surgir la pregunta de por donde empezar. Cuáles deben ser las prioridades. ¿No convendría ir creciendo paso a paso?. El propio Tratado de Amsterdam selecciona una serie de medidas que deben estar aprobadas en el plazo de cinco años desde su entrada en vigor, es decir, antes del día 1 de mayo de 2004. Son las siguientes:

- La ausencia de controles en las fronteras interiores.
- Un control uniforme de las fronteras exteriores, incluyendo la normativa de visados.
- El libre viaje en el interior de la Unión para estancias inferiores a tres meses.

- El procedimiento básico de asilo.
- La acogida de personas desplazadas provenientes de terceros países.
- La inmigración ilegal.
- El desarrollo de Europol
- Los tipos penales básicos obligatorios para delitos de terrorismo, tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada.

Este programa de trabajo no acabó con las dudas por lo que hubo que seguir reflexionando sobre la forma más eficaz de acometer los trabajos.

En este sentido el Consejo Europeo de Cardiff, de junio de 1998, pidió al Consejo y a la Comisión que, cuanto antes, prepararan un Plan de Acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia.

La respuesta la dio el Consejo Europeo de Viena, de diciembre de 1998, que aprobó dicho Plan de Acción. No es posible entrar aquí en los detalles del Plan pero diremos que se compone de unas listas de medidas que han de adoptarse en los dos primeros años y otras que se adoptarán en los tres años siguientes, completándose así los cinco años indicados por el Tratado. Destacaremos algunas de ellas referidas a la cooperación policial y que deberán ser aprobadas antes del día 1 de mayo de 2001.

145

a. Cooperación en el marco de Europol

- Creación de una base de datos de investigaciones pendientes que permitan evitar la duplicación de investigaciones, asociando varios servicios europeos a una misma investigación, combinando así sus informaciones y conocimientos.
- Orientar los trabajos de documentación realizados por Europol hacia la actividad operativa. Los análisis de Europol deben llevar a conclusiones operativas.
- Cooperación operativa en la lucha contra las redes de inmigración ilegal.
- Lucha contra el terrorismo. Refuerzo de los intercambios de información y de la coordinación de las autoridades competentes en dicha lucha.
- Estudio del acceso de Europol a los datos sobre investigaciones del Sistema de Información de Schengen.

b. Otras materias de cooperación policial

- Evaluación en común de técnicas de investigación especiales relativas a la detección de formas graves de delincuencia organizada.
- Modalidades según las cuales un servicio represivo de un Estado miembro podrá operar en el territorio de otro Estado miembro, teniendo en cuenta el acervo de Schengen.
- Desarrollo y ampliación de la cooperación operativa entre los servicios represivos de la Unión y fortalecimiento de la cooperación técnica policial.
- Establecimiento del informe anual sobre delincuencia organizada con miras a la definición de estrategias comunes, procurando armonizar los parámetros de análisis con el fin de poder cotejar los datos recopilados.

c. Las drogas

En el Plan de Acción, las drogas merecen una mención especial. Las drogas representan una amenaza en muchos sentidos, tanto para la seguridad colectiva como para la seguridad

personal y a menudo, aunque no siempre, aparecen vinculadas a la delincuencia organizada. Se trata de un ámbito en el que Europa ha aportado un enfoque particular e influyente, por su insistencia en una política global basada en una responsabilidad compartida entre países consumidores y los países productores. Sin embargo, dentro de ese marco global, es evidente que uno de los componentes principales será la movilización de todo el peso que los distintos cuerpos policiales puedan ejercer contra los traficantes y las organizaciones delictivas que los respaldan.

La Estrategia de la Unión Europea contra la droga para el periodo 2000-2004 ha sido aprobada por el Consejo Europeo de Helsinki y el Plan que la desarrolla por el de Santa María de Feira. Deberán aplicarse aprovechando al máximo las posibilidades que ofrece el Tratado de Amsterdam.

5. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE

A propuesta del Presidente del Gobierno español, realizada al Consejo Europeo de Pörschach, el Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, monográficamente dedicada a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. De esta forma los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros lanzan un firme mensaje político para confirmar la importancia del objetivo y acuerdan una serie de orientaciones y prioridades políticas que permitan que ese espacio se convierta en una realidad.

El Consejo Europeo acordó mantener este objetivo entre las máximas prioridades políticas y someter a constante revisión los avances realizados en la ejecución de las medidas necesarias, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en el Tratado de Amsterdam, el Plan de Acción de Viena y las propias Conclusiones de Tampere. Estas, dedican un capítulo a la "Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión". De él destacamos lo siguiente:

a. Prevención de la delincuencia a escala de la Unión

Deben elaborarse prioridades comunes en materia de prevención del delito y tenerlas en cuenta a la hora de preparar una legislación.

La Comisión explorará la posibilidad de establecer un programa, financiado por la Comunidad, que favorezca la cooperación priorizando los campos de la delincuencia juvenil, la urbana y la relacionada con las drogas.

La policía española podrá tener una posición de protagonismo en este campo dada su experiencia obtenida aplicando el Programa Policía 2000.

b. Incremento de la cooperación contra la delincuencia

Se crearán equipos conjuntos de investigación sin demora como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. Podrán participar representantes de Europol en calidad de apoyo.

Se establecerá una Unidad Operativa Europea de Jefes de Policía para, en cooperación con Europol, intercambiar experiencias e informaciones sobre las tendencias de la delincuencia transfronteriza y contribuir a la planificación de acciones operativas.

El fundamental papel que desempeña Europol deberá reforzarse permitiéndole utilizar datos operativos y que pueda instar a los Estados miembros para que inicien, dirijan o

coordinen investigaciones o creen equipos conjuntos de investigación en determinados ámbitos de la delincuencia.

Se creará una unidad (EUROJUST) integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente. Su misión consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, así como en cooperar estrechamente con la red judicial europea. El Consejo Europeo pide al Consejo que adopte el instrumento jurídico necesario antes de que finalice el año 2001.

Se debe crear una Escuela Europea de Policía para la formación de funcionarios de rango superior, que empezará como una red de institutos de formación ya existentes. Debería estar abierta a las autoridades de los países candidatos.

c. Acción especial contra el blanqueo de capitales

El blanqueo de capitales está en el centro mismo de la delincuencia organizada y debe erradicarse allí donde se produzca. El Consejo Europeo está resuelto a garantizar que se den pasos concretos para proceder al seguimiento, embargo preventivo, incautación y decomiso de los beneficios del delito.

Respetando debidamente la protección de los datos, debe mejorarse la transparencia de las transacciones financieras y de la propiedad de las sociedades anónimas, y debe acelerarse el intercambio de información entre las unidades de información financiera (FIU) ya existentes.

Con respecto a las transacciones sospechosas. Las autoridades judiciales y las FIU's deben tener derecho, bajo control judicial, a recibir información cuando resulte necesaria para investigar el blanqueo de capitales.

Debe aproximarse el Derecho penal y procesal en materia de blanqueo.

Europol extenderá sus competencias al ámbito general del blanqueo de capitales, independientemente del tipo de delito del que procedan los beneficios del blanqueo.

Conviene destacar, no obstante lo dicho hasta aquí, que en Tampere se consiguió el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, en sentido amplio y sin condiciones de ningún tipo, yéndose más allá de lo que dispone el Tratado de Amsterdam. Este reconocimiento es la piedra angular de todo el sistema para alcanzar un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que los delincuentes no puedan aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros.

El reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en el ámbito penal es un acuerdo unánime, no discutido ni matizado por ningún Estado miembro en Tampere y debe aplicarse también a los autos anteriores al juicio, en particular a los que permiten a las autoridades competentes actuar con rapidez para obtener pruebas (entre las que están incluidas las órdenes de busca y captura).

Estamos en un punto de partida que nos ofrece grandes posibilidades hacia el futuro más o menos inmediato.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Una primera consideración habría que centrarla en la importancia que tiene, para cualquier Estado miembro, la activa participación en los Grupo de trabajo y Comités responsables de las cuestiones JAI. En el ámbito del III Pilar es el Consejo el que legisla. España debe y puede

continuar influyendo en señalar la dirección de los trabajos, así como generar nuevas iniciativas legislativas.

Estamos en un momento crucial de la construcción europea a la que todos debemos contribuir, Unos desde Bruselas y otros desde las capitales de los Estados miembros. Se está empezando a hacer acervo. Los campos a cubrir están perfectamente identificados y el Tratado de Amsterdam ha dotado a la Comunidad y a la Unión de medios suficientes para caminar, creciendo, por la senda del interés europeo común, venciendo los obstáculos producidos por las diferentes formas de ver las cosas que existen en los Estados miembros y aprovechando los valores que nos son comunes en los ámbitos de las libertades, la seguridad y la justicia.

Una vez conseguidos los objetivos en el ámbito económico lo que ahora tenemos que hacer, todos juntos, es trabajar para que el ciudadano de la Unión Europea comience a sentirse ciudadano europeo, con lo que eso significa. De nosotros va a depender hacerlo posible.

EL FUTURO DE LA CONCERTACIÓN INTERNACIONAL POR LA SEGURIDAD

Ricardo Martí Fluxá

Diplomático

Ante todo, querría comenzar mi intervención expresando mi agradecimiento tanto a la Universidad Complutense como a la Dirección General de la Policía por su amable invitación a participar en estas Jornadas y, muy especialmente, por programar mi intervención en una mesa redonda en la que se va a reflexionar sobre una cuestión tan esencial, tan fundamental para la seguridad y para la eficacia de las Fuerzas y Cuerpos como es la cooperación internacional.

Una de las principales necesidades, uno de los retos más fundamentales que podía percibir y que más atrajeron mi interés y mi dedicación durante los años en que he estado al frente de la Secretaría de Estado de Seguridad ha sido, sin ninguna duda, el aspecto internacional de la seguridad: la necesidad de potenciar la acción conjunta de los Estados en el ámbito de la seguridad, la responsabilidad de preparar y capacitar a nuestras Fuerzas y Cuerpos para afrontar un escenario de futuro marcado por la supranacionalidad, el deber de articular mecanismos e instrumentos estables de cooperación que sirviesen de cauce para superar los límites fronterizos en el diseño de una política de seguridad eficaz, el esfuerzo de anticiparnos, en definitiva, a una realidad inminente como es la globalización de la criminalidad y, por tanto, la consiguiente demanda de globalizar igualmente la seguridad.

El concepto tradicional de la seguridad ha cambiado radical y vertiginosamente en los últimos años. El viejo concepto de la seguridad como el ejercicio de un poder coactivo por parte del Estado, como una política exclusiva e individualizada de cada Estado, como uno de los elementos irrenunciables de la soberanía, ha quedado irremisiblemente obsoleto. Hoy en día la seguridad debe ser entendida como un derecho de los ciudadanos, como un servicio que los Estados tienen la obligación de prestar a aquellos y en el que la eficacia prima sobre las actitudes quijotescas, aislacionistas o monopolistas de un Estado.

Los riesgos que amenazan nuestra seguridad – pensemos en el fenómeno criminal que pensemos, ya sea el narcotráfico, el terrorismo, la inmigración ilegal o el crimen organizado en cualquiera otra de sus manifestaciones – tienen hoy día una dimensión operativa y organizativa que excede del ámbito de nuestras fronteras. Los criminales de este siglo XXI saben ampararse en los ordenamientos jurídicos más favorables, saben valerse de los sistemas económicos más propicios para blanquear el producto de sus crímenes, saben utilizar la tecnología informática y los medios de comunicación en beneficio de su impunidad, saben en definitiva actuar en un escenario en el que no hay límites fronterizos, en el que el viejo concepto de la seguridad nacional pierde su eficacia ante una criminalidad que supera las fronteras para operar desde una visión internacionalizada y, por tanto, de límites más amplios y difusos que los que tienen, individualmente, los Gobiernos y sus Cuerpos de Seguridad.

Por ello, desde el punto de vista de las políticas de seguridad, no cabe duda que, cada día más, se impone un escenario único, un escenario compartido por los diferentes Estados, a la hora de su diseño, su coordinación y su aplicación. En el siglo XXI, como digo, no tiene

ya sentido diseñar la seguridad como una cuestión exclusiva de cada Estado. Sólo desde la unión de objetivos, desde la suma de esfuerzos, desde la coordinación de criterios, en definitiva, desde una cooperación internacional intensa y constante puede plantearse hoy día una política racional y, sobre todo, eficaz de seguridad.

A partir de este planteamiento general, lo que hay que plantearse es cuál es el papel de España, cuáles son sus retos, sus necesidades y sus instrumentos, en ese escenario supranacional en el que estamos llamados a desenvolvernos.

España, por sus características geográficas, culturales e históricas, es punto de unión y nexo común de tres grandes áreas con sus propios y específicos problemas de seguridad. Es, en primer lugar, un Estado miembro de la Unión Europea. Pero, además, es su frontera sur, la frontera sur de ese espacio de seguridad, de justicia y de libertad que pretende ser la Unión Europea y que nos condiciona en un doble sentido: por un lado, en la necesidad de coordinar de manera conjunta y a través de cauces compartidos nuestra política de seguridad con la de los socios comunitarios; y, por otro lado, la de asumir una especial responsabilidad como tal frontera sur en el control de acceso de personas o bienes de terceros Estados al espacio común europeo. En todo caso, al ámbito de la Unión Europea me referiré específicamente más adelante.

En segundo lugar, somos además punto de contacto directo, casi físico, entre el espacio europeo y el continente africano, de tal manera que soportamos de manera muy directa la presión de un continente que mira hacia nosotros ya sea como puerta de entrada a Europa, ya sea como objetivo cercano –y atractivo política, social y económicamente– para sus grupos de criminalidad organizada. No cabe duda que España es un punto sensible que se ve afectado por la amenaza de la inmigración ilegal, del terrorismo integrista o de cualquier otro fenómeno delictivo que proceda o que tenga lugar en el continente vecino.

Además, y en ese mismo sentido, formamos parte del área mediterránea, un área especialmente afectada por manifestaciones de criminalidad como pueden ser el tráfico de personas o de bienes y que presenta peculiaridades que van más allá del ámbito de la Unión Europea propiamente dicha y que exigen una atención específica y unos canales de cooperación propios en los que se integren todos los Estados, europeos o no, ribereños del Mediterráneo que comparten un mar con problemas de seguridad importantes.

Por último, en tercer lugar, nuestro país mantiene una estrecha vinculación histórica y cultural con América Latina y esa vinculación se extiende también a la criminalidad organizada. Indudablemente, las grandes redes de tráfico de estupefacientes latinoamericanas tienen puesto su ojo en nuestro país como vía de penetración en el mercado europeo y, a su vez, los Gobiernos latinoamericanos esperan de nosotros una cooperación activa, una implicación directa, en su preparación para hacer frente a las amenazas que les afectan.

Por todo ello, la necesidad genérica de cooperación internacional en materia de seguridad adquiere un especial significado cuando hablamos de España. No ya porque seamos víctimas de todas las amenazas sino porque somos, en muchas ocasiones, vía de tránsito o punto de referencia en la acción para hacer frente a los mismos. Ello exige de nosotros el desempeño de un papel especialmente proactivo en el ámbito de la cooperación para la seguridad, ya sea la cooperación política o estrictamente policial, ya sea desarrollándola en un plano multilateral, como es el caso de la Unión Europea, o a un nivel bilateral, como ocurre con Latinoamérica.

En todo caso, excede del tiempo que me corresponde en esta intervención el entrar en un análisis pormenorizado de las características propias de cada uno de los escenarios internacionales de la seguridad que he apuntado. Pero sí me gustaría, al menos, hacer algunos apuntes más detallados sobre el que considero más inmediato y al que, políticamente,

nos encontramos más directamente vinculados e involucrados, como es la Unión Europea, que sin duda es el ámbito donde de manera más inmediata va a desarrollarse con mayor profundidad la cooperación policial internacional en los próximos años.

En este terreno, dentro del proceso de construcción europea –delimitado por unos parámetros fundamentales como son el logro de una unión económica y monetaria y el desarrollo de un verdadero concepto de ciudadanía europea– la política de seguridad aparece no ya como un área más de la cooperación comunitaria sino, en realidad, como una auténtica premisa previa al desarrollo de cualquier política europea común.

Efectivamente, hablemos del ámbito que hablemos, es evidente que el requisito previo a cualquier cooperación es el de dotar al espacio europeo de una seguridad que sirva de base sólida y segura sobre la que se asiente cualquier política, cualquier objetivo comunitario.

Da igual en que política pensemos, ya sea económica, agrícola, comercial, social, política o jurídica. Si no se logra un control eficaz de las fronteras exteriores de la Unión; unos mecanismos operativos de lucha contra la inmigración ilegal, contra el tráfico de seres humanos, contra el tráfico de drogas, contra el terrorismo o contra la delincuencia mafiosa; si no se alcanza un nivel de seguridad adecuado para un espacio sin fronteras interiores; si no existe una política común de seguridad basada en la cooperación de todos los Estados miembros y coordinada con las políticas de seguridad puramente internas ... cualquier objetivo, cualquier meta que se plantee está abocada al fracaso desde su origen.

Por ello, como digo, la cooperación comunitaria en materia de seguridad está alcanzando cada día una relevancia mayor. Pero, además, el escenario de futuro que tenemos ante nosotros de manera inmediata –una Unión Europea en la que la libre circulación alcance su plena efectividad, una Unión Europea con un elevado número de miembros, una Unión Europea cada vez más atractiva para la gran delincuencia– exige que esa cooperación en la seguridad deba ser reforzada, deba pasar a un primer plano de importancia y deba ser objeto prioritario en el trabajo de los Estados miembros.

Por ello, es fundamental la preparación para afrontar este escenario. Y esa preparación pasa, de un lado, por la adecuada formación de los responsables de la seguridad en materias comunitarias y, por otro, por la plena integración e incorporación de dichos responsables en los instrumentos y mecanismos a través de los cuales la cooperación comunitaria en materia de seguridad va a desarrollarse en el futuro más inmediato.

En concreto, en cuanto al segundo aspecto, al de los mecanismos, la primera responsabilidad que se debe asumir es la de conseguir que nuestro país tenga una presencia firme, tenga una voz autorizada en aquellos foros en que se va a plasmar la cooperación comunitaria. Pienso, de manera más concreta, en Europol, que está llamado a ser el cauce a través del cual alcance su plena efectividad la seguridad comunitaria, tanto en su aspecto de intercambio de información como, con sus matizaciones, en el aspecto puramente operativo.

España ha sido motor en el arranque de Europol y debe seguir siendo motor en su funcionamiento. Para ello, es necesario que asuma una cultura de seguridad supranacional en que prime la eficacia, la coordinación, la cooperación frente al mero afán del éxito individual, de la mayor representatividad de unos u otros o de la lucha competencial. Pero es igualmente necesario que, al mismo tiempo, haya una previa labor de capacitación para ser inspiradores y punto de referencia a la hora de dar contenido a esa cultura, a esos principios que deben regir una cooperación comunitaria eficaz, resolutive y de calidad.

En resumen a todo lo dicho y a modo de conclusión, me gustaría apuntar lo que, a mi juicio, deberían ser los principios inspiradores de la tarea que, en este terreno, debe desarrollarse en el futuro más inmediato. Estas líneas de acción deberán necesariamente pasar por los siguientes aspectos fundamentales:

En primer lugar, evidentemente y como he venido insistiendo, la lucha contra el crimen organizado requiere una política intensa, constante y de cooperación policial internacional. La globalización exige el abandono, en este terreno, de monopolismos o aislamientos y el avance en el desarrollo de una mutua cooperación entre los Cuerpos policiales de los diferentes Estados.

El intercambio fluido y ágil de información, la coordinación de operativos conjuntos, la delimitación de prácticas policiales extraterritoriales como el hot pursuit o la consolidación de foros específicos de cooperación policial como puede ser Europol en el ámbito de la Unión Europea, son instrumentos que han de permitir alcanzar la fortaleza suficiente para hacer frente con eficacia a los nuevos riesgos.

Otro aspecto fundamental es el de la formación y especialización policial. Las amenazas a la seguridad presentan un panorama cambiante, un panorama en constante evolución. Son precisamente los criminales los primeros que se adaptan a los avances tecnológicos o de cualquier tipo para utilizarlos en su beneficio.

Por ello, para hacerles frente, se necesita estar continuamente aprendiendo, anticipándose, adaptándose a las nuevas realidades que puedan surgir. Debe potenciarse lo que podríamos calificar como el I+D de la seguridad, de tal suerte que nunca pueda ser el anquilosamiento en conocimientos o en técnicas de sus responsables un elemento enriquecedor para las redes del crimen.

Paralelamente a la cooperación estrictamente policial, debe crecer también y profundizarse en la cooperación jurídica y judicial internacional. Pierre Villaume decía que la esperanza de la impunidad es para muchos hombres una invitación al crimen. Pues bien, en la sociedad transnacional en la que vivimos, la impunidad surge muchas veces de las carencias que existen en estos ámbitos.

Instrumentos jurídicos como la extradición o la puesta a disposición judicial automática, los canales de información entre los órganos jurisdiccionales de diferentes países, la aproximación de la legislación penal de los Estados son necesidades que deben basarse en la mutua confianza entre los mismos, en la conjunción de intereses y en la búsqueda de objetivos compartidos y deben ser desarrollados para evitar, precisamente, que la difuminación de las fronteras sirva para conseguir la impunidad de los criminales.

Y, por último, junto con todo lo anterior, debe existir una acción política, una acción de Gobierno dirigida a alcanzar el mayor grado de consenso político entre los diferentes Estados a la hora de luchar contra el crimen organizado.

Como he venido señalando, los nuevos riesgos para la seguridad, las amenazas más graves, nunca quedan hoy día encuadradas en los límites territoriales de un sólo Estado sino que tienen siempre una trascendencia internacional. Por ello, junto a la fortaleza policial, junto a la fortaleza judicial, debe existir también una fortaleza política, una fortaleza que tome como base el interés común por la seguridad y que se construya sobre la defensa conjunta de los valores y principios que inspiran el sistema democrático.

De lo que se trata es de construir paso a paso esa sociedad basada en la unión de los hombres y de los Gobiernos ante los problemas comunes. De esa unión ha de surgir nuestra fortaleza y, de ella, la debilidad de aquellos que amenazan nuestra sociedad. Descartes decía que, en cualquier cuestión, dos cosas contribuyen a avanzar: ir más deprisa que los otros o ir por el buen camino. En una materia tan sensible como la seguridad, debemos actuar con la ambición de conseguir ambos objetivos: ir por delante de los propios criminales e ir además por el camino correcto, que no es otro que el del trabajo conjunto, el de la cooperación y el del esfuerzo constante y eficaz. Sólo así será realmente posible avanzar.

Cuarto Panel

RIESGOS EN EL HORIZONTE

NUEVOS RIESGOS EN LA SEGURIDAD

José Sanmartín

Profesor en la Universidad de Valencia

Se habla mucho de crimen organizado globalizado o crimen organizado transnacional. Ni una cosa ni la otra son propias de nuestro tiempo. Ya los babilonios hablaban de la necesidad de evitar que el crimen pasara las fronteras.

No constituyen novedad ni el crimen organizado ni la existencia de un crimen organizado transnacional, lo que sí que es novedoso es la acelerada transnacionalización que se debe al impacto de una serie de nuevas tecnologías. Nuevas tecnologías del transporte y de la comunicación que han incidido positivamente en la economía y en el comercio a escala mundial. Pero toda tecnología tiene una cara y una cruz y en este caso no podía ser menos. La globalización, causa del desarrollo del transporte y las comunicaciones, ha tenido como efecto secundario su uso por el crimen organizado transnacional, con lo que ha adoptado unas características realmente destacables.

En definitiva, el crimen organizado transnacional que ahora conocemos es una consecuencia secundaria de la aplicación de las nuevas tecnologías del transporte y de la comunicación. Esas nuevas tecnologías de la comunicación han generado lo que se ha dado llamar en nuestro tiempo el *cibercrimen*, que es un concepto un tanto oscuro y que se usa de una manera muy baga y equívoca. Convendría antes de seguir adelante incorporar unas definiciones que nos servirían para introducir rigor. El *cibercrimen* adopta dos modalidades, una es el uso del ordenador para actividades delictivas, por ejemplo, el uso de Internet para blanquear dinero y otra el propio ordenador.

El *cibercrimen* es tanto el blanqueo de dinero a través de Internet como la introducción de un "gusano", virus que parasita a través de la red en un ordenador y es capaz de replicarse, destruyendo los archivos. Los gusanos son mucho más temibles que los virus tradicionales. El poner gusanos y bombas lógicas que se activan cuando se cumple cierta condición es típico *cibercrimen*, también lo es el uso de la red para la pedofilia o el blanqueo de dinero. Convendría hacer una matización, se lee con mucha frecuencia, sobre todo en medios de comunicación, que los *cibercriminales* son *hackers* y no es verdad, hay *hackers* que van más allá de la ley, cometen crímenes y ponen sus conocimientos y su capacidad de riesgo al servicio del delito y en ese caso se convierten en *crackers*. El muchacho que en Filipinas introdujo el "*worm*" era un *cracker* no era un *hacker*, realmente tenía una intención malévola de causar daño a terceros países a través de la inserción del "*worm*" en la red.

Me gustaría hablar del *cibercrimen* usando dos vías distintas de acceso: las fases y los tipos. Las fases se han dado consecutivamente, pero la siguiente ha subsumido siempre a la anterior. Esto es, los *cibercrímenes* de la primera fase han sido subsumidos siempre por los de la segunda, la tercera ha subsumido a la primera y a la segunda y así sucesivamente. En una primera fase el *cibercrimen* tuvo unos modos tradicionales y muy poco agresivos, en esa fase fundamentalmente pues hay dos tipos de delitos: la falsificación de tarjetas de crédito y el robo de programas informáticos. El primero es un verdadero puñal clavado en el corazón de algo que algunos pensamos que va a ser el gran negocio del futuro:

el comercio electrónico. La red no sabemos muy bien para lo que va a servir porque tiene grandes virtudes y potencialidades pero ya sabemos en algunos contextos en lo que se está convirtiendo. El comercio electrónico ha movido en España el año pasado sesenta mil millones de pesetas de los que quince mil correspondieron a lo que se llama "business to consumer" que es la compra de productos a través de la red por parte de consumidores mientras que cuarenta y cinco mil, y esto es muy importante, fueron consumidos en el comercio entre compañías, eso lo sabe el mundo del delito y por eso han entrado de verdad y de manera fuerte en el campo del ciberespionaje y del ciberchantaje. En cualquier caso una red que tiene una gran potencialidad ya que en el 2003 va ha consumir en Europa ocho coma cinco billones de pesetas solamente en el comercio entre las empresas y unos seiscientos ochenta mil millones de pesetas en la adquisición de productos por consumidores. Un negocio así no puede vivir sin tomar las precauciones necesarias para evitar que se pueda entrar en las redes, en los ordenadores de las grandes empresas y se puedan conocer los datos de los consumidores, como está sucediendo hoy en día a través de lo que se llama invasión de "cookies". Quienes trabajan con ordenadores deben saber que cada vez que visitan una página web hay una carpeta de la que no son conscientes algunos que se llama "cookies". Si han comprado algún producto a través de la red sepan que en el archivo "cookies" tienen sus datos, datos personales y número de tarjeta de crédito que han usado. Entrar en "cookies" significa poder disponer de números de tarjetas de crédito y de mucha más información que puede ser usada con fines muy diferentes. En cualquier caso esta primera fase siendo problemática lo es bastante menos que lo que va a suceder en fases posteriores. En esta primera fase a parte de los riesgos para el comercio están otros como el pirateo de programas informáticos. Cada vez que se piratea un programa informático no sólo se incurre en un delito sino que ese delito tiene unas consecuencias muy importantes desde el punto de vista económico. Se calcula que por cada pirateo de un programa informático si este es de enjundia algunas decenas de empleos dejan de crearse y eso a la larga acaba generando pérdidas de miles de empleos.

En la segunda fase del cibercrimen hemos entrado en lo que se llama la piratería creativa, ya no sólo consiste en entrar en "cookies". No sólo se piratea y luego de distribuyen los programas a través de la propia red sino que se entra en el ciberespionaje. Es la segunda fase en la que se empieza a entrar en redes, por ejemplo, en la red del Pentágono estadounidense que ha sido continuamente visitada en los últimos años.

El ciberespionaje en España creemos que no se ha producido, pero entrar en páginas web importantísimas y a través de ellas en datos no tan importantes si se ha hecho. Al lado del ciberespionaje está el ciberchantaje muy propio del mundo de las empresas privadas. En esta segunda fase he escogido Francia como un país de desarrollo mediano, en 1999 se cometieron dos mil quinientos delitos relacionados con la red, esto es que tenían que ver o con ciberespionaje o con ciberchantaje sobre todo con este último. Con seguridad que el número de chantajes de que están siendo objeto las empresas privadas en Francia, Reino Unido, España o Estados Unidos es muchísimo mayor que el que se conoce porque las empresas no denuncian, y no lo denuncian porque no quieren poner de manifiesto el que tienen unos sistemas de seguridad muy poco fiables. Las empresas son muy frágiles ante los ataques y eso es lo que nos permite decir a algunos, a partir de los datos de los que se disponen, que sólo el veinte por ciento de los casos de ciberchantaje están siendo denunciados.

En esta segunda fase el ciberchantaje que se practica se hace por una parte amenazando con que se van a destruir datos importantes, por otra parte saboteando directamente los sistemas de esas empresas, sea mediante la inserción de virus, sea mediante la inserción de gusanos o mediante la inserción de bombas lógicas.

En 1998 la red informática del Pentágono fue atacada por distintos flancos, se dice que no pasó nada, que tan sólo se entró en los registros de personal y sueldo. En 1999 fue muy grave que una serie de piratas en el Reino Unido entraron directamente en un satélite militar de comunicaciones y amenazaron con que, o recibían la cantidad de dinero que ellos fijaban o volaban el satélite. En 1999 se empiezan a tener constancia de archivos robados por China. China es uno de los lugares donde se apunta que actualmente pueden estar desarrollando sistemas de ciberguerra.

En la tercera fase se entronizan las mafias, esto ya es de lo más reciente. Las usan fundamentalmente con dos finalidades, una el blanqueo de dinero y la otra con ciberpornografía y pedofilia. Aquí la cuestión es muy problemática porque introducir imágenes incluso de menores no es un delito y no sólo en España. A este respecto en la UNESCO se mantiene en una cierta vaguedad, pero no en el blanqueo de dinero. A través de Internet se está consiguiendo lo que los criminales organizados han deseado desde hace tiempo. El gran problema de una mafia dedicada a la industrial global de narcóticos no es cómo mover una tonelada de cocaína sino cómo mover las cien toneladas de billetes que van a obtener de la venta de cocaína y cómo blanquearlas. El blanqueo de dinero es el corazón mismo del crimen organizado y dónde debería pegársele fuerte, en cualquier caso Internet ha conseguido lo máximo a lo que se podría aspirar. En Internet no hay dinero, hay dinero virtual, ustedes pueden meter cien millones de pesetas en una red como dinero virtual y pueden blanquearlo con relativa facilidad, antes para blanquear cien pesetas costaba ocho pesetas, en 1999 unas veintidós, a través de Internet ustedes pueden blanquear dinero con cero pesetas de coste. Es un negocio obviamente muy rentable.

La última fase en la que entraré sobre todo hacia el final de la conferencia es la fase en la que se han introducido como delitos la ciberguerra y el ciberterrorismo.

En el caso de la ciberguerra se entiende en general cualquier ataque que se efectúa contra una infraestructura militar de carácter informático. Svartau escribió un libro en el que decía que se acercaba una verdadera catástrofe porque era muy fácil utilizar bombas lógicas. La verdad es que hasta el momento no hay casos graves de ciberguerra.

Eric Gates, que es uno de los grandes especialistas mundiales en el tema de las mafias en el campo informático, opina que China está embarcada en un programa de inserción de virus a escala mundial como una parte de su estrategia armamentística.

Me gustaría terminar esta primera parte de la conferencia con unas observaciones generales sobre el ciberdelito. Lo que hacen las nuevas tecnologías es difuminar, difuminar la noción de estado, difuminan la noción de frontera de estado y globalizan el delito, yo no sé si se está respondiendo ante la globalización del delito por parte de todos los estados con la prudencia y la sensatez que el caso requiere, en cualquier caso para poder ir contra un delito que salta con facilidad las fronteras nacionales sería necesario articular obviamente medidas preventivas, nosotros lo hemos hecho después del "*I love you*" pues el Ministro Posadas pidió que se creara una red de alerta inmediata ante posibles ataques informáticos, pero ustedes saben que las prevenciones no podrán ser del cien por cien y menos en una red pero sí debemos de conseguir un riesgo aceptable. Obviamente esas medidas preventivas de un estado como el nuestro poco harán si no hay unas medias de corte internacional. Esas medidas internacionales deben impedir la existencia de paraísos cibernéticos. Filipinas es un paraíso cibernético y desde allí llegar aquí es cuestión de horas. En Filipinas no estaba castigado el delito informático pero en Estados Unidos sí. En cualquier caso si hay un delito que salta fronteras debería de haber una policía que saltara fronteras, porque yo desde mi despacho si fuera un *craker* podía dedicarme a que el dinero circulara por la red, que fuera a Gibraltar de allí a Estados Unidos y que regresara fácilmente

a España blanqueado. Yo no sé si hace falta una ciberpolicía que sea capaz de saltar fronteras, yo creo que sí, aunque eso tiene problemas al no estar dispuestos a renunciar a las soberanías nacionales.

Los países europeos del G8 no están dispuestos a que se cree una ciberpolicía de carácter mundial porque piensan que eso sería dar el dominio de la red a Estados Unidos, pero en cualquier caso creo que un delito que salta fronteras no puede ser perseguido por una policía que se queda en la frontera del estado de Wyoming por no citar en España algunas fronteras que existen y de manera cada vez más marcada con carácter interno.

El cibercrimen tiene diversos tipos y me gustaría decir que de todos esos tipos son responsables los *crackers* y esto es la novedad de estos últimos años, que no están actuando en modo alguno solos, están siendo captados por el crimen global organizado. Hay pocos *crackers* que trabajen en la soledad del despacho, son muchos los que trabajan en el ámbito de un crimen global organizado sea al servicio de mafias o al servicio del ciberterrorismo esto es al servicio de terroristas y extremistas que puedan utilizar la informática con fines delictivos.

Obviamente las mafias no trabajan sólo con ordenadores o contraordenadores, sus ámbitos de acción son muy diversos y distintos, como muy diversos y distintos son las mafias que trabajan en España como la albanokosovar, la rusa, la italiana, la china o la colombiana, por citar las más organizadas.

En cualquier caso las mafias aparte del cibercrimen tienen muchas otras áreas de acción, por una parte trabajan y cada vez más intensamente en la inmigración ilegal, en la creación de redes para el tráfico de personas, esas redes fundamentalmente tienen dos fines uno es la explotación sexual y otra la explotación laboral, además se conserva el ámbito tradicional de acción de la mafia que es la industria global de narcóticos, se ha entrado recientemente en un nuevo campo que es el mercado negro nuclear y armas químicas, radiológicas y nucleares y el corazón mismo del crimen organizado que es el blanqueo de dinero.

Una de las redes que menos publicidad tiene es la albanokosovar quizás porque tiene unos campos de acción muy determinados, pero parece que es de esta red de la que se nutre el Ejército de Liberación de Kosovo, pero no hay que olvidar que este Ejército está detrás de una mafia que está actuando en nuestro país, una mafia que está organizada por policías y militares yugoslavos, viven en varios puntos de España (Madrid, Tarragona, Valladolid, Galicia y Levante, sobre todo Alicante). La mafia albanokosovar lo que hace es asaltar polígonos industriales, de diez en 1995 han pasado a novecientos dieciocho en 1999 y en abril del 2000 había ciento cuarenta y seis, en cualquier caso han conseguido un botín de unos cuatro mil millones de pesetas sólo durante los dos últimos años.

Una nueva mafia en este caso la rusa, el propio Boris Yeltsin en 1997 definió la propia federación rusa como el Estado más corrupto que existía en la Tierra, hay que tener en cuenta que el estado ruso en el momento actual tiene unas veinte mil cabezas nucleares y ciento cincuenta millones de habitantes y hay que tener también en cuenta que tanto el estado ruso como otros estados no tienen en la mafia sólo un elemento de corrupción sino un elemento de subversión del propio estado. No se trata simplemente de ganar dinero, son mafias que tratan de poner al servicio de su estructura al propio estado. En el caso de la Federación Rusa la mafia está integrada por tres niveles muy distintos que la hacen muy problemática, por una parte funcionarios, a veces se dice que desde ministros hasta funcionarios de ventanilla, por otra jefes del sindicato del crimen y por último hombres de negocios.

En el año 1999 la mafia rusa controlaba el cuarenta por ciento de las empresas privadas, el sesenta por ciento de las empresas estatales y más o menos la mitad de mil setecientos noventa bancos que son los que hay en la Federación. Pero no sólo la mafia es una

amenaza para el estado ruso y su supervivencia, sino que es una amenaza transnacional clarísima, en estos momentos de las seis mil bandas organizadas de crimen ruso, doscientas cincuenta están trabajando fuera de Rusia y están trabajando en más de cincuenta países, eso da una idea del verdadero conglomerado que significa el crimen organizado ruso en el momento actual con áreas tan distintas como el blanqueo de dinero, y las redes de tráfico de personas y redes de transferencia militar. Sólo en el blanqueo de dinero entre el año 1993 al 1997 salieron de Rusia doscientos cincuenta mil millones de dólares, la ayuda que pedía el estado ruso a países occidentales sumó en total setenta mil millones de dólares, esto es, se multiplica por más de tres la cifra de dinero que entra en Rusia a la que sale sólo en labores de blanqueo de dinero, parte de ese dinero viene a España y sobre todo al sector inmobiliario y turístico. La ruta de blanqueo de dinero es de Nueva York a Gibraltar y de aquí a España, Bélgica, Suiza o a Italia.

En cualquier caso España no ha quedado al margen del crimen organizado ruso y lo que hace este crimen es observar el Mediterráneo como un lugar idóneo para el lavado de sus fondos y para conseguir seguridad. Al principio nos llegaron a España las élites privilegiadas y adineradas ahora lo que nos llega son los servicios de protección privada que están proporcionando seguridad a cambio de dinero, extorsionando. Han creado a su vez sus propias redes de extorsión cargadas de muchísima violencia en todos los casos y han creado un impuesto revolucionario, el grueso de sus actividades en España se realiza en la última fase del blanqueo de dinero que es el de inversiones en el sector turístico y en el inmobiliario.

Entre nosotros lo que está apareciendo es algo que se ha dado en otros países, la mafia rusa es una mafia que hay que tener muy en cuenta sobre todo por el hecho de que a ella pertenecen personas de grandes conocimientos en el campo de Interior, funcionarios del KGB, por ejemplo.

La tercera mafia que opera entre nosotros es la italiana, tiene cuatro grandes vertientes: la Cosa Nostra tradicional siciliana, la Calabresa, la Camorra y la Sacra Corona Unita. En cualquier caso la mafia siciliana sigue siendo dura, tiene bastante más de los cinco mil miembros que se dice y en los últimos tiempos, los italianos que siempre van por delante han aprendido que un buen negocio no es sólo negociar con estupefacientes, sino enseñar a otros y se han convertido en consultoras, sobre todo la siciliana. En cualquier caso la mafia italiana en España se sabe que ha actuado en el tráfico de estupefacientes, en el blanqueo de dinero y sobre todo han buscado España como un refugio de seguridad para personas.

Finalmente recordarles una mafia que en Madrid está muy enclavada en el barrio más castizo madrileño que son las triadas chinas, que vinieron hacia los 80, entre otras cosas porque España es un magnífico puente entre los taiwaneses y Estados Unidos. Las triadas chinas están cobrando gran importancia en el tráfico ilegal de personas, se calcula que al año sólo en Estados Unidos están metiendo más de cien mil inmigrantes ilegales.

En el caso español sus actividades principales son la extorsión a sus propios compatriotas y el tráfico de inmigrantes ilegales. Ahora están trabajando una ruta muy interesante que es la que permite desde Oriente llegar a Casa Blanca, de Casa Blanca a Ceuta y de Ceuta a la Península. Ahora también se dedican al préstamo de servicios violentos a sus propios compañeros chinos, en cualquier caso no mucho porque quieren pasar desapercibidos. Así mismos se han asociado con redes de magrebies y están trabajando en la entrada de chinos a nuestro país a un costo de cinco mil dólares por cabeza.

Lo que más nos preocupa en Occidente son las redes de inmigración ilegal, redes que tiene que ver tanto con la explotación sexual como con la explotación laboral. De las redes

de inmigración ilegal haré un par de matizaciones porque se emplean los conceptos equivocados, sobre todo en los medios de comunicación, no es lo mismo una red de pateristas que una red de triadas chinas entrando inmigrantes ilegales.

Los pateristas hasta hace poco se dedicaban al contrabando de personas y no al tráfico de personas, el contrabando consiste en que se facilita a una persona el traslado a un país donde no tiene permiso de residencia y eso era lo que se venía haciendo con las pateras, pero últimamente lo que domina no es el contrabando sino el tráfico de personas. De lo que se trata ya no es sólo de que una persona atraviese las fronteras de un país para instalarse en él sin tener permiso de residencia sino que, la persona contrabandeada quede en poder de la red para la que va a trabajar. Queda en poder de la red por una serie de razones, o bien porque media el engaño o porque media la coerción y sobre todo por la servidumbre por deudas, en general la persona con la que se trafica no tiene el dinero para pagar el viaje o la bolsa y a partir de ahí la red lo que establece es un sistema de verdadera esclavitud con la persona traficada. La persona traficada tendrá que devolver el dinero que se le presta con grandes intereses.

Por lo tanto para hablar de tráfico de personas es necesario por lo menos que estén presentes dos aspectos, primero debe haber una presencia de engaño de coerción o de cautiverio por deudas, y el engaño debe ser o sobre las condiciones del trabajo o sobre el tipo de trabajo. Finalmente para hablar de tráfico de personas tiene que haber un claro propósito de explotación o abuso en el acto de engaño de coerción o de cautiverio, sino se dan las dos condiciones no hay tráfico. Lo que estamos viendo en este momento es que hasta las redes de pateristas están trabajando en el campo del tráfico porque eso es lo suculento y no las doscientas mil, las trescientas mil pesetas que se pagan por atravesar el Estrecho.

En cualquier caso la importancia del tráfico en el campo del delito es tal, desde un punto de vista económico para quién lo practica, que se están contemplando una serie de sucesos importantes y es que redes que tradicionalmente se habían dedicado al tráfico de hachís o *cannabis* se han reconvertido y se están dedicando al tráfico de personas, eso está ocurriendo con las redes magrebies que no estaban demasiado organizadas. Para hacerse una idea del beneficio que se puede obtener en este contexto, en Reino Unido cada año hay un millón de inmigrantes ilegales que están rodeando Europa y que de ese millón aproximadamente unos quinientos mil van a lograr entrar en países europeos. Las tarifas van desde las cuatrocientas mil pesetas que paga un rumano para entrar en Reino Unido hasta los cuatro millones que pagan los chinos.

El tráfico de personas está teniendo tal resultado que el futuro puede ser todavía más generoso desde un punto de vista económico, se estiman unos dos billones de pesetas el beneficio que pueden tener las redes en un futuro inmediato, pues bien está siendo tan grande el beneficio que las redes que están trabajando en el campo de estupefacientes se están pasando al de personas.

Hay un tipo de redes que preocupa que son las redes de explotación sexual. El tráfico de mujeres en estos momentos a escala mundial puede ser que oscile entorno a los cuatro millones de personas, como mínimo hay dos millones de mujeres y como máximo cuatro que están en poder de redes de explotación sexual a lo largo de todo el mundo. Este tráfico puede ser que esté generando entre siete mil y doce mil millones de dólares por año, en cualquier caso hacia Europa estamos teniendo oleadas una tras otras de asiáticas, tailandesas y filipinas, luego sudamericanas -dominicanas y colombianas fundamentalmente-, africanas del norte de Guinea, Ghana, Liberia, Sierra Leona y Costa de Marfil, finalmente las europeas que nos están llegando de países del este fundamentalmente rusas, ucranianas y polacas. No quiere esto decir que no haya mujeres de otros países, quiere decir que estos son

los países de los que provienen fundamentalmente. Las mujeres que están siendo traficadas no son mujeres que serían prostitutas en su país de origen, son mujeres que suelen estar entre los dieciocho y los treinta años, que a excepción de las sudamericanas desconocen el español y tienen desconfianza en las instituciones y por descontando no confían en la policía. Son mujeres que tienen una necesidad imperiosa de ganar dinero porque en muchas ocasiones les va la vida en ello, tienen que pagar a las mafias que son sus dueñas. Las redes las captan en sus países de origen, las trasladan a España y aquí las prostituyen.

En cuanto a la actuación policial se puede decir que ha sido una actuación eficaz aunque obviamente son muchas más las redes que siguen operando que las desarticuladas. En el año 1997 se desarticularon treinta redes de prostitución y en el año 1999 ochenta, en lo que llevamos de 2000, hasta abril, se han desarticulado veintiocho y obviamente hay más. Hay que tener en cuenta que si hay cuatro mil clubes y diez mujeres por club hay cuarenta mil mujeres que entran, esto quiere decir que hay muchas redes que están trabajando en este ámbito.

Quería mostrarles que hay otras redes referidas al tráfico de personas. La policía ha actuado contra ellas, en el caso de los pateristas en el 1.997 se desarticularon catorce redes, en el 1.999 sesenta y en el 2000 se prevé que la cifra sea extraordinariamente alta. En el caso de no pateristas sino otras personas que son traficadas contra el derecho de los trabajadores, las redes desarticuladas en ese ámbito han sido ciento ocho en el año 1997 y en 1999 doscientas cuarenta y cuatro, hay que tener en cuenta que aquí también hay redes nacionales, es decir redes de economía sumergida.

Hay otro campo tradicional de las mafias que ha sido el de la industrial global de narcóticos. Nuestro país tiene una situación estratégica en la ruta de la cocaína, pero no es un país que tenga una situación estratégica importante por ejemplo en el tráfico de éxtasis e incluso en el caso de hachís dada la mala organización de las redes magrebies, sin embargo si lo es en el caso de la cocaína porque la mafia colombiana lo que necesita es tener buenos "*partenaire*" y en nuestro país los ha encontrado. En España ya había una mafia muy bien organizada, muy bien estructurada que conocía muy bien las distintas vías para hacer llegar la droga a sus destinos, es la mafia gallega obviamente. En los otros ámbitos en los derivados del opio todo sigue igual, está en manos de turcos, tanto la producción, como el refino como la distribución. En el campo del hachís las redes magrebies están tan desorganizadas y con tan poca fuerza que prefieren dedicarse a las personas y en cuanto a las drogas sintéticas no hay todavía unas redes perfectamente consolidadas comparables a las de la cocaína.

El mercado negro nuclear nos preocupa por una serie de razones, hacia el año 1996 un informe del Nuclear Black Market Task-Force que es el grupo de trabajo del mercado negro nuclear del CSIS (Centro para Estudios Estratégicos Internacionales de Estados Unidos) decía que la probabilidad de que un arma nuclear o materiales para construirla estaba creciendo exponencialmente desde la desaparición de la URSS, por otra parte la amenaza no era tanto externa como interna. La existencia de una altísima tasa de corrupción en la URSS era lo que estaba facilitando el que algunos funcionarios militares o académicos pudieran robar armas nucleares o materiales usables para la construcción de armas nucleares. En cualquier caso la alarma se incrementó muchísimo en el año 1994 porque en ese año sólo del mes de mayo al mes de diciembre fueron alijados casi dos kilos de material nuclear. En Alemania en el mes de mayo se alijó en 5,6 gramos de plutonio 239, en junio 0,8 gramos de uranio enriquecido 235, en agosto 350 gramos de plutonio 239, en septiembre 1 gramo de plutonio en Italia y finalmente en 1994 en la República Checa 2,7 gramos de uranio 235. En 1994 creíamos que los compradores de ese material nuclear

podían ser Estados que protegían el terrorismo o grupos terroristas de nuevo cuño, se presume que hay grupos terroristas que pueden estar muy interesados en la adquisición, cuando no en la producción de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares.

Les voy a recordar lo que es el terrorismo tradicional que es el que tenemos en España, tenemos el terrorismo de ETA que tiene una estructura organizativa piramidal y jerarquizada con pocos miembros, pero la estructura es celular donde la cadena de mando se cumple al cien por cien, además, aunque cada vez menos. En el caso español el terrorismo tradicional es un terrorismo donde el profesional es el elemento fundamental y decisivo, al que se le da formación e información, tienen obviamente redes de apoyo, brazos políticos y brazos sociales muy bien organizados pero es en el brazo armado donde el profesional prima. Son perfectamente identificables, porque ellos se hacen identificar como piensan que están trabajando por un objetivo bien definido, por un objetivo en el que creen profundamente, reivindican lo que hacen y son identificables. Estructura pues organizativa, piramidal y jerarquizada tipo celular, integrada por profesionales identificables y con objetivos definidos de los que se sienten orgullosos. El nuevo terrorismo a partir de marzo de 1.995 que es el terrorismo que nos amenaza, es un terrorismo de movimiento de carácter difuso, no tiene pocos miembros ni tiene estructura organizativa. Por otra parte no son movimientos que estén integrados exclusivamente por profesionales y eso hace que la cadena de mando se rompa con relativa facilidad, porque el amateur no es disciplinado. En cualquier caso frente a ese orgullo del terrorista tradicional que reivindica lo que hace estos movimientos no suelen reivindicar, suelen ser grupos donde el anonimato y la ausencia de cadena de mando los hace muy poco identificables. Finalmente los objetivos son difusos y en muchos casos ni ellos mismos saben clarificar cuando son aprehendidos. Lo que sabíamos del terrorismo es que había que matar a uno para aterrorizar a mil, eso es el viejo terrorismo, el terrorismo tradicional no quiere matar a muchas personas lo que quiere es que haya una amplificación del atentado por él cometido y que llegue al ánimo del ciudadano normal y corriente la idea, la sospecha de que podía ser el siguiente. Pese a todo lo dicho, este tipo de prácticas no ha llegado a cuajar entre los terroristas, parece que los terroristas siguen anclado en sus viejas concepciones y prefieren armas fiables y para ellos el arma más fiable es la bomba bien puesta, no la bomba lógica. Se ha dicho muchas veces en medios de comunicación que el manejo de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares es sencillo, yo les garantizo a ustedes que no es verdad, no es sólo que el terrorista tenga miedo a utilizar un arma que pueda ir contra él mismo, es que es difícil usar el gas salino, es muy difícil encontrar un procedimiento tecnológico fiable para cortar esporas de anclas, es muy difícil manejar material nuclear. La secta Verdad Suprema que es la que ha disparado todas nuestras conjeturas de cómo operaran los terroristas en el futuro, tiene fondos por miles de millones de dólares, presencia en varios países e integrada fundamentalmente por licenciados de facultades de ciencias, sobre todo ingenieros y científicos.

Estamos en presencia de un nuevo terrorismo tan difuso como el que ha iniciado Verdad Suprema con sus atentados a mediados de los 90.

LA GLOBALIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES

Richard Tamplin

Agente Especial Supervisor FBI HQ WDC

El crimen organizado, se defina como se defina, es transnacional por naturaleza y ya no es una cuestión de disputa. Por ejemplo, cincuenta y cinco naciones han informado de la presencia del "Crimen Organizado Ruso" denominado así por ellos mismos. La cuestión entre nosotros no es si el crimen organizado ha llegado a globalizarse, sino más bien cuál es el verdadero alcance y naturaleza de sus actividades internacionales y cómo los legisladores y las fuerzas de seguridad pueden dirigir mejor sus actividades en los cruces de fronteras.

Nosotros como individuos, organizaciones y países podemos tener definiciones bien diferentes del crimen organizado, ya sea para aplicar el término crimen organizado a aquellas empresas que corrompen a oficiales ejecutivos, legisladores y autoridades de gobiernos de política nacional o regional, o a aquellas que tienen un impacto en las economías nacionales o regionales y señalar a los grupos que corrompen a políticos municipales, a las fuerzas de seguridad y a los oficiales de aduanas en todos los niveles.

Señalar el término criminales organizados para describir a los profesionales criminales de carrera que cometen crimen para obtener beneficios y que están alineados libremente en su tarea con otros grupos delictivos. Ellos operan internacionalmente y explotan nuestras respectivas debilidades legislativas y los impedimentos estructurales de las leyes internacionales en la cooperación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

No tenemos una definición legal para el crimen organizado en los Estados Unidos, como definición de trabajo, el F.B.I. considera crimen organizado "la conspiración criminal continua y persistente que tiene una estructura organizada y está alimentada por el miedo y la corrupción y motivada por la codicia". Tales grupos mantienen sus posiciones a través del uso de la amenaza y la violencia, de la corrupción de oficiales, de cargos públicos, de chanchullos o de extorsión. Por respeto a este debate utilizaré el término crimen organizado para referirme a ambos, a los grupos de crimen organizado que hemos mencionado previamente y a las organizaciones criminales.

Con el gran flujo de inmigrantes de varios países europeos y asiáticos a mediados de 1800 y principios de 1900, los Estados Unidos ya no han sido una sociedad homogénea como eran las naciones europeas de ese tiempo o como fueran los Estados Unidos entre 1600 y 1700. Las organizaciones criminales llegaron a establecerse por esos tiempos entre las comunidades de italianos, irlandeses, alemanes, chinos y judíos; pero estaban largamente limitadas a una actividad organizada de bajo nivel y no sofisticada que incluía la extorsión. También proliferaban los usureros, los secuestros para cobrar rescate, prostitución y todo tipo de juego ilegal. Estos grupos de crimen organizado operaban a mayor escala dentro de sus propias comunidades étnicas, y las víctimas de sus actividades criminales eran en su mayor parte sus propios paisanos. Su actividad criminal tenía un pequeño impacto o ninguno sobre la economía legítima y generalmente no tenían el poder de los recursos financieros para corromper por encima de nivel de policía o de alcalde. Esta actividad criminal étnica proporcionó "un sabor internacional" al crimen organizado en los Estados Unidos.

Con la prohibición del alcohol en Estados Unidos desde 1920 a 1933 el crimen organizado italiano en los Estados Unidos, caso de Al Capone en Chicago monopolizó la distribución del alcohol debido a la gran demanda.

Al Capone y otras organizaciones italianas étnicas fueron capaces de amasar grandes fortunas que les permitieron corromper a oficiales, jueces y a policías de alto rango. Esto puede ser verdaderamente el comienzo del crimen organizado en los Estados Unidos. Estas organizaciones no sólo eran extremadamente violentas en sus esfuerzos para eliminar la competencia, sino que tenían los recursos financieros y la inclinación a comprometerse en una esfera amplia de corrupción en el plano ejecutivo, legislativo y judicial. Al mismo tiempo llegaron a ser transnacionales de gran alcance y a hacer contrabando y distribuir alcohol que importaban de Canadá. Este producto es popular en los Estados Unidos hasta esta fecha, y continúa vendiéndose como whisky canadiense. También en ese tiempo el crimen italiano organizado que se llegó a llamar Cosa Nostra trajo a los Estados Unidos miembros de la mafia siciliana para desarrollar operaciones, rivalizar y esconder a fugitivos de la mafia siciliana que escapaban de las autoridades y cuerpos de seguridad italianos.

En los últimos treinta o cuarenta años, y en particular en los últimos diez los Estados Unidos han experimentado la globalización del crimen organizado incluso en una extensión mucho más grande. Durante este periodo de tiempo las conexiones de la droga se han entre la Cosa Nostra de Estados Unidos y el crimen organizado italiano.

El crimen organizado de Asia ha llegado a establecerse y estar activo en los Estados Unidos y con la caída de la Unión Soviética y de sus Estados clientes, también el de la Europa oriental.

En el F.B.I. aplicamos el término de organización de tráfico de drogas (DTO) a aquellas empresas criminales que están primariamente orientadas al tráfico de drogas y al crimen organizado y a aquellas organizaciones que puedan traficar además en drogas y otras actividades en el campo criminal.

No pretendo incidir en la globalización de la organización del tráfico de drogas en general, ya que el general Serrano, jefe de la policía en Colombia lo hará más adelante. Yo mencionaré brevemente que en los Estados Unidos hemos visto como se trafica con cocaína de Sudamérica a través de los cárteles mejicanos. También las triadas chinas trafica con heroína a través de bases en Albania y así mismo llega éxtasis proveniente de Holanda.

Claramente, el insaciable mercado de la droga de los Estados Unidos es suministrado por empresas internacionales globales de tipo criminal.

Una operación clandestina del F.B.I. en Newark que incluía la supervisión o vigilancia electrónica ordenada por el juzgado, determinó que un grupo de euroasiáticos con base en los Estados Unidos, estaba pasando de contrabando más de mil contenedores de alcohol etílico disfrazados de disolventes industriales para evitar los gastos de aduana, con destino a Rusia vía Ucrania y Noruega. Este caso se trabajó en conjunto con las autoridades ucranianas y se determinó que varias destilerías de los Estados Unidos estaban al tanto y facilitaban este plan.

En una investigación conjunta del F.B.I. de Filadelfia con otras agencias federales de los Estados Unidos se determinó que Semión Mogilevich aliado del poderosa crimen organizado ruso estaba haciendo negocios con IBM e intentaba defraudar alterando artificialmente el valor de las acciones.

El plan de Mogilevich era conseguir que IBM estuviera en el listado de intercambio de acciones canadiense. Subir el valor de la acción, conseguir que saliera en la lista de un intercambio público de acciones de los Estados Unidos y después deshacerse de ellas. El

valor de las acciones subió de diez dólares en 1994 a catorce dólares con veinticinco en 1998. En mayo de 1998 una orden federal prohibió a IBM hacer comercio o cualquier actividad mercantil por la comisión de valores de Ontario en Canadá.

En junio de 1999 el nuevo gabinete de directores de IBM formó parte de un alegato de culpabilidad por haber participado en el plan de defraudar a los inversores. La investigación continua. Vital para esta investigación han sido los esfuerzos de la Real Policía Montada del Canadá, la Comisión de Valores Canadiense, la Policía Nacional de Hungría, el Ministro del Interior de Ucrania y el Escuadrón del Crimen Regional del Sureste de Londres en Inglaterra.

Otro caso del F.B.I. en San Francisco se llevó a cabo en colaboración con el NVD ruso y el FSD. Descubrimos un plan en el que en 1994 un ciudadano ruso, Andrei Kotlenok formó parte de un comité ruso de joyas, piedras preciosas y metales que quería establecer una sucursal en los Estados Unidos. El ciudadano ruso contrató a otros dos de Armenia nacionalizados en Estados Unidos para establecerse y operar en la sucursal Golden ADA en San Francisco. Aproximadamente ochenta y ocho millones en diamantes fueron enviados a Golden ADA en dos cargamentos de barco. Golden ADA consecuentemente vendió sesenta y nueve millones de dólares en diamantes violando la ley. Los dos armenios fueron encausados en los Estados Unidos, uno se declaró culpable y el otro es un fugitivo. Kotlenok fue extraditado de Grecia a Rusia y el Ministro de Metales y Piedras Preciosas y un antiguo Ministro de Finanzas fueron acusados en Rusia y parece ser que están bajo arresto domiciliario. Los Estados Unidos devolvieron doce millones y medio de dólares en diamantes recuperados de Golden ADA a la Federación Rusa.

Justo el mes pasado el F.B.I. de Los Ángeles acusó y arrestó a un sindicalista nigeriano de haber robado y cambiado fraudulentamente más de cuatrocientos millones de dólares en cheques privados y colectivos de sociedades y acciones robadas. La investigación identificó a seis nigerianos nacionales, así como a un sujeto establecido en Estados Unidos. El grupo robaba cheques, los alteraba y los depositaba en cuentas bancarias de los Estados Unidos, Indonesia, Hong Kong, Senegal, Alemania y Gran Bretaña. Se cree que este ha sido el más significativo fraude de cheques detectados hasta hoy en los Estados Unidos.

En un país de la Unión Europea los que manufacturan cigarrillos legítimos pueden vender esos cigarrillos para exportación sin el valor añadido de la tasa. Los cigarrillos son comprados por grupos de Euroasia, grupos de polacos, rusos y lituanos. El fabricante contrata seguridad privada que acompaña al cargamento para asegurarse de que cruza físicamente la frontera, después de lo cual la empresa criminal inmediatamente retrocede con los contenedores al país de exportación, donde los cigarrillos se venden a un mayor precio con el correspondiente perjuicio para el erario público.

En el pasado las bandas vietnamitas vendían cigarrillos en mercados al aire libre lo que había llevado la violencia entre bandas rivales a una gran área metropolitana. Los beneficios se estiman entre seiscientos y ochocientos mil dólares por carga en los camiones.

En años recientes un número de países de la Comunidad Europea fueron defraudados en el IVA por una compañía o empresa criminal que desarrollaba un plan muy similar a los del impuesto de combustible. La empresa criminal se componía, al principio de asiáticos y de una pareja franco-belga. Se aprovechaban de los descuentos a la exportación simulando una venta que no se producía para reclamar posteriormente la devolución del impuesto.

Los Estados Unidos para combatir el crimen organizado doméstica o global, lo primero que han hecho es reconocer que el crimen organizado es una empresa o proyecto que está dirigida al lucro y que el sistema americano de justicia criminal esta orientado para

investigar y procesar el delito específico cometido por un individuo determinado en un lugar y tiempo concreto por lo que resultaba ineficaz para combatir delitos cometidos por empresas criminales que no les afecta el procesamiento de sus miembros individualmente.

En 1970 en el título 18 del Código de los Estados Unidos comúnmente conocido como "RICO" se legisó sobre el control del crimen organizado. A partir de este momento las policías deben de demostrar la existencia de una empresa, que los individuos encausados están asociados con ella, que cada individuo encausado participa directa o indirectamente en los negocios o asuntos de la misma y que por lo menos dos han cometido fraude o latrocinio en los últimos diez años.

"RICO" permite una prisión que no excede de veinte años, pero quizá lo que es más importante prohíbe que las ventas, ganancias o rentas derivadas de las actividades fraudulentas sean usadas para adquirir negocios legítimos.

Además de esto "RICO" proporciona a las víctimas de organizaciones de latrocinio, la posibilidad de denunciar legalmente sus daños y perjuicios por un procedimiento civil de carácter federal.

El título 21 del código de los Estados Unidos, sección 818 legisla el tráfico de drogas. Define a la empresa criminal cómo parte de una organización de tráfico de narcóticos que se compone de cinco o más individuos comprometidos en una serie continua de violaciones en el campo de los narcóticos. Se puede solicitar una sentencia condenatoria de 20 años para aquellos que actúan como un organizadores, supervisores o directores. También se les puede condenar a cadena perpetua por el liderazgo de organizaciones que han traficado, por ejemplo, con trescientos kilos de heroína o mil quinientos kilos de cocaína o derivados por un valor de diez millones de dólares.

Además en la lucha contra el crimen organizado transnacional, el gobierno de los Estados Unidos ha adoptado una fórmula que permite compartir bienes decomisados con los gobiernos extranjeros que han ayudado en las investigaciones. Desde agosto de 1989 los Estados Unidos ha desembolsado de posesiones decomisadas ciento sesenta y siete millones de dólares a veintitrés países que ayudaron en las investigaciones.

El nuevo decreto de reforma civil de decomiso tendrá efecto a partir de agosto del año 2000, y permitirá al Departamento de Justicia de los Estados Unidos atender a peticiones extranjeras de decomiso. Este decreto también permitirá congelar posesiones o bienes de individuos encausados o arrestados en el extranjero.

Hay un tratado de asistencia legal mutua entre España y los Estados Unidos que puede servir como base para compartir propiedades decomiso.

El FBI está llevando a cabo numerosas iniciativas sobre el crimen organizado transnacional. Ha establecido agregados legales en las embajadas de cuarenta y cuatro países. La autorización más reciente del Congreso es incorporar un segundo agente a la Embajada de Madrid.

El FBI participa activamente en numerosos grupos multilaterales de trabajo contra el crimen organizado, incluido el P8 subgrupo del G8 y apoya los esfuerzos de INTERPOL, como por ejemplo, la base de datos llamada Proyecto Millennium.

A través de los agregados legales el FBI invita a los oficiales extranjeros a asistir a su Academia Nacional que ha sido designada para entrenar a los oficiales de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad locales y del Estado y a los ejecutivos y puestos de dirección, proporcionándoles un foro en el pueden intercambiar sus experiencias e ideas en colaboración con el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia.

El FBI ha establecido entrenamiento regional de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en Budapest (Hungria) y Bangkok (Tailandia), también dirige un caso de entrenamiento práctico con policías extranjeros y sus agencias.

Por último, el más excitante desarrollo es probablemente la formación de la policía nacional húngara como misiones en el crimen organizado. A la invitación del gobierno húngaro hemos asignado cuatro agentes especiales de la fuerza operativa para que trabajen en conjunto con sus colaboradores.

¿Cuáles son algunas de las dificultades y frustraciones experimentadas en investigaciones del crimen internacional organizado?

1. No todos los países autorizan el uso de actividades clandestinas, informadores secretos y testigos que cooperen.
2. La necesidad de un proceso que facilite la asistencia mutua legal.
3. Dificultad en obtener documentación cuando se exige la compulsa y el país en cuestión no tiene una investigación sustantiva abierta
4. La falta de una legislación de blanqueo de dinero en algunos países, de voluntad para proporcionar pruebas adecuadas de la actividad ilegal.
5. Diferencias entre la cooperación policial y el papel del fiscal.
6. Distintas responsabilidades jurisdiccionales entre las partes y en las filosofías fiscales.
7. Preocupaciones sobre la corrupción y el compromiso de atajar este delito.

**CALIDAD DE VIDA Y DELINCUENCIA
EN EL ORDEN ALIMENTARIO**

Andrés García Román

Vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad de Córdoba

La alimentación, y lo alimentario en general, se han constituido tradicionalmente y en todas las sociedades como un sector de primordial atención en la vida del hombre. Lógicamente la cantidad y calidad de alimentos de los que dispone una población se convierte en uno de los principales indicadores de su calidad de vida. Lo que ha conducido a que los poderes públicos hayan desarrollado siempre una intervención más o menos intensa y profunda sobre las actividades relacionadas con la alimentación. Se trata de que los alimentos lleguen al consumidor "sin adulterar" y con garantía de ser "inocuos", "nutritivos", "genuinos" y "apetecibles". También se ha tratado habitualmente de asegurar su suministro a la población e incluso la intervención se ha concretado en actuaciones insertas en políticas económicas antiinflacionistas, de comercio interior y exterior, agraria, industrial, turística, etc.

Toda la intervención de los poderes públicos se ha concretado en algún momento en dos grandes conceptos: "Policía de los alimentos" y "Abastos".

El concepto de "Policía de los alimentos", dominante durante el pasado siglo y principios de éste, tiene como finalidad garantizar las condiciones de salubridad ("Policía sanitaria") y evitar fraudes en la cantidad y calidad. Su norma fundamental fue un R.D. de 22 de diciembre de 1908, vigente hasta 1983, en que no es simplemente derogado sino refundido por el R.D. 1945/1983, de 22 de junio, que se conecta con la defensa del consumidor.

Otro tanto ocurriría con el concepto de "Abastos", que no vamos a detenernos en analizar.

Actualmente la preocupación por el tema alimentario se ha visto incrementada debido a los cambios sociales, tecnológicos y políticos que vivimos.

Entre los **cambios sociales** se pueden citar el éxodo rural y la creación de enormes y complejos núcleos urbanos, la incorporación de la mujer al trabajo, el consumo de alimentos fuera del hogar, las comidas colectivas, el interés por una nutrición adecuada, etc. Debiéndose destacar en esta línea la importancia que los medios de comunicación tienen, dada la enorme repercusión social de algunos de ellos como la televisión y la radio.

En cuanto al desarrollo de la preocupación actual por el tema alimentario no hay que olvidar que el consumidor de hoy, que dedica aproximadamente un tercio del presupuesto familiar a gastos de alimentación, ha sustituido el término "cantidad" por el de "calidad".

Los **cambios tecnológicos** pueden circunscribirse al gran desarrollo de la industria y tecnología alimentarias que han determinado que en España existan cerca de 100.000 industrias alimentarias que dan trabajo a varios centenares de miles de personas y que ponen en el mercado más de 1.000 productos alimenticios de los que el 55-60% están procesados.

El desarrollo tecnológico junto a una producción centralizada y masiva da origen a una mayor frecuencia de fraudes que además son cada vez más sofisticados.

Como cambios tecnológicos fundamentales hay que incluir la evolución, o revolución, de los sistemas de producción de alimentos por técnicas zootécnicas y agrícolas que

utilizan hormonas, antibióticos, medicamentos y productos químicos que, junto con la contaminación ambiental por la industria en general, determinan la presencia de residuos diversos en los alimentos y crean riesgos sanitarios en el hombre.

Los cambios políticos pueden concretarse, fundamentalmente, en nuestra integración en la U.E., que ha planteado la necesidad de una adaptación de nuestras normas a las comunitarias, y en nuestra integración en otras organizaciones internacionales de diversa índole como FAO, OMS, OMC, etc.

En cuanto a normas, en nuestro país existen diferentes sectores administrativos incipientes sobre cuestiones alimentarias de los que dos son hoy predominantes: La Ley General de Sanidad y la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que tienen su fundamento en los artículos 43 y 51 de la Constitución. Por otro lado la última renovación del Código Penal ha incrementado y especificado los supuestos de delitos contra la salud referidos a los alimentos y la alimentación

Al margen de lo que tradicionalmente podría considerarse natural, y en cierto modo normal, los cambios tecnológicos aludidos son precisamente los que están determinando no sólo la aparición de fraudes cada vez más sofisticados, como hemos señalado, sino la presencia de un gran número de sustancias extrañas en los alimentos.

Se han identificado miles de compuestos tóxicos naturales en los alimentos, ¡pero hasta su consumo la cosa es de vértigo! Muchas de las sustancias se introducen en la manipulación por influencias de factores como: Tecnología, ocio, búsqueda de beneficios, superpoblación y el incansable deseo humano de superar la naturaleza. Muchos compuestos tóxicos se encuentran en los alimentos como contaminantes por ignorancia, apatía, descuido o negligencia y también de manera consciente buscando oscuros beneficios. Muchos se producen por reacciones entre sustancias en el seno del propio alimento y con la colaboración del hombre

Respecto del establecimiento de límites de seguridad hay que señalar que presupone el conocimiento de los mecanismos de toxicidad fundamentales de cada sustancia. Si el conocimiento es incompleto, como por ejemplo en el caso de la carcinogénesis, no es posible una definición precisa de seguridad, sólo se puede especificar de manera tentativa o relativa.

Los compuestos tóxicos en los alimentos poseen una dimensión toxicológica más compleja que si estuvieran aislados. En muchas ocasiones atraen el interés de la población presentando, por consiguiente, no sólo implicaciones de sanidad sino también económicas, sociales y políticas. La moderna tecnología ha hecho que el interés por la seguridad de los alimentos sea más urgente y profundo y que la parcela de la ciencia que se ocupa de su estudio, la Toxicología alimentaria, sea cada vez más relevante. Hay que entender la necesidad del estudio de dicha parcela, lo que permitirá una valoración racional de cada caso, lejos de histerias o indiferencias que nacen de la ignorancia. La racionalidad sólo se consigue cuando se acompaña de un juicio científico.

Desde luego resulta paradójico que los alimentos encargados de mantener la vida sean responsables de agresiones tóxicas que pueden llegar a ser mortales. Pero esto se conoce desde siglos(veremos algunos ejemplos). De ahí ha ido el hombre depurando sus hábitos alimenticios (y seguirá depurándolos). La lentitud de esa depuración está basada en el hecho de no poderse establecer una relación causa-efecto inmediata. De hecho se llegan a aceptar alimentos con principios tóxicos y que dan origen a enfermedades típicas de ciertas zonas geográficas donde se consume ese alimento, por ejemplo el bocio por consumo de crucíferas.

A la vista de lo expuesto hasta ahora conviene en este momento hacer una **clasificación de las sustancias tóxicas que se encuentran en los alimentos:**

Grupo 1º. Componentes Tóxicos Naturales

Son muy diversos y forman parte de los alimentos por ser productos metabólicos normales de las plantas o animales. En muchas ocasiones el consumo de estos alimentos con sus principios tóxicos no plantea problemas dada la baja concentración de estos últimos. Así ocurre con:

Café: Contiene entre otros ácido clorogénico, procedente de la hidrólisis del Ácido cafeico que es un compuesto fenólico mutágeno.

Patata: Contiene dos alcaloides, solanina y chaconina, inhibidores de una enzima importante, la colinesterasa, y posibles agentes teratógenos.

Pimienta negra: Contiene safrol que es carcinógeno, etc.

Grupo 2º. Contaminantes

Biológicos: Microorganismos (*Exotoxinas y endotoxinas*)

Hongos microscópicos (*Micotoxinas*)

Conviene señalar aquí que los microorganismos (y parásitos distintos como la *Triquinella larvae*) pueden transmitir al hombre a través de los alimentos enfermedades variadas (*zoonosis transmisibles*), al margen de sus toxinas.

Químicos: Sustancias del suelo y del agua (*tomadas por animales o plantas*)

Agricultura y ganadería química (*Herbicidas, insecticidas, finalizadores, etc.*)

Contaminantes tecnológicos (*de la industria, transporte, alojamientos, etc.*).

179

Grupo 3º. Aditivos alimentarios

Para los que existe una lista positiva contrastada internacionalmente, considerándose desautorizados todos los que no están en ella.

Grupo 4º. Sustancias derivadas

De forma aislada o por reacción entre componentes en almacenamiento, procesado, cocinado, etc. (*En la barbacoa, ahumado o salazón se producen benzopireno, pirrolizados de aminoácidos, nitratos y nitritos que pueden ser mutágenos o cancerígenos pero que no plantean problemas a los niveles consumidos*).

Un rápido repaso a los grupos 1º y 4º de la clasificación vista permite comprobar de forma clara la relativa falsedad del célebre aforismo "Todo lo natural es sano".

Para todos los casos que se engloban en la anterior clasificación, incluidas las "zoonosis transmisibles", existen unas normas de control y vigilancia que permiten la seguridad. El problema se presenta cuando se soslayan dichas normas para obtener una ampliación de beneficios, evitando los controles o usando productos prohibidos a través, en ambos casos, de unos canales ilegales que es imprescindible controlar y corregir puesto que estas actividades son normalmente calificables como delitos contra la salud.

Las actuaciones ilegales en el orden alimentario pueden ponerse de manifiesto, al margen de en los controles previstos, y especialmente cuando se soslayan, de dos maneras fundamentales:

- a) Como un brote esporádico que dependiendo del agente causal es más o menos grave pero que casi siempre se presenta de forma aparatosa y llamativa (Síndrome tóxico, brotes de triquinosis, etc.). Dependiendo de diversas circunstancias y sobre todo de la sintomatología que se presente es fácilmente identificable el agente causal y la toma de medidas (triquina) o es difícil de identificar y, por ende, tomar medidas (Síndrome tóxico).

- b) Como un problema que no se hace aparente hasta mucho tiempo después de estar consumiendo alimentos que, de forma más o menos continuada, llevan incorporadas pequeñas concentraciones de algunas sustancias que tienen acciones tóxicas que pueden ser muy graves (mutagénesis, carcinogénesis, y otros) pero que se desarrollan a largo plazo, de tal forma que es muy difícil establecer la relación causa-efecto.

Analicemos los más brevemente posible un ejemplo de cada uno de los dos supuestos centrados en situaciones que están en el primer plano de la actualidad.

A finales del mes de abril se ha producido un brote de triquinosis en Granada que se ha saldado con 35 afectados aunque no ha habido que lamentar ninguna muerte. El brote ha sido consecuencia del sacrificio clandestino de cerdos que se han usado en la fabricación de chorizo vendido de forma ilegal. Llegar a establecer el origen del brote a supuesto una labor policial que ha tenido su confirmación al poderse establecer que el carnicero autor del sacrificio clandestino vendía mas carne y embutidos de los que correspondían al número de cerdos sacrificados legalmente.

La triquinosis es una enfermedad que se podía considerar erradicada salvo en sus reservorios naturales. Realmente el número de brotes puede ser escaso pero no debería presentarse ninguno y en Europa se considera una enfermedad de nuevo emergente asociada tanto al porcino como al equino.

En Francia se han dado 13 brotes con 3.200 personas afectadas entre 1.975 y 1.998.

En Italia, 902 casos entre 1.975 y 1.990.

En Alemania se estima que se dan 10 casos anuales, aproximadamente. Pero los episodios más graves tuvieron lugar entre noviembre de 1.998 y enero de 1.999 con dos brotes simultáneos que afectaron a 52 personas de 11 ciudades del Estado de Westfalia, por consumo de salchichas de cerdo

En España se asocia bien a la típica matanza domiciliaria sin control o al consumo y fabricación de embutidos con carne de jabalí, sola o mezclada con la de cerdo, igualmente sin control sanitario

El número de casos asociados a un brote concreto depende siempre de que la carne o embutido (chorizo) se destine al consumo familiar o a la venta fraudulenta, en cualquier caso constituye un delito contra la salud.

Brotos y casos de Triquinosis en España en los tres últimos años

Año	Brotos	Casos
1998	2	67
1999	4	11
2000 (hasta 19-5-00)	2	36 (2 en Salamanca y 33 en Granada)

Con relación al segundo supuesto tomaremos un ejemplo que tiene una mayor trascendencia e importancia y que se mantiene de actualidad desde hace unos treinta años. Se trata del uso de medicamentos en los animales con distintos fines pero especialmente para incrementar su producción ("finalizadores"), lo que determina la aparición de residuos de los mismos o sus metabolitos en los alimentos de origen animal.

En los años setenta aparece en la prensa de diferentes países denuncias contra el uso de ciertas sustancias que, empleadas para el engorde de los animales, pueden resultar nocivas para el consumidor. Estas denuncias provocaron el pánico entre los consumidores, especialmente respecto a aquellos que tienen una alimentación basada fundamentalmente en la carne, leche y huevos.

Podría considerarse como punto de partida para esas denuncias y la alarma consiguiente, el descubrimiento de un adenoma mamario en una joven de 16 años cuya madre había sido tratada con Dietilestilbestrol (DES) durante la gestación. A partir de ahí se investigó a las hijas e hijos de mujeres tratadas de igual forma, comprobándose una alta incidencia de cánceres a edades precoces con formas benignas de adenomas que posteriormente pasaban en muchos casos a adenocarcinomas.

Se empieza entonces a considerar de forma general el riesgo sanitario que podría suponer la transmisión a través de los alimentos de origen animal de todas las sustancias químicas utilizadas en la cría y producción animal. También en esos momentos se denuncia no sólo la nocividad sino también el fraude de la carne con un alto contenido en agua.

Podríamos pasar directamente a señalar cuales son esos riesgos para la salud que hay que combatir controlando el uso de las sustancias que los originan. Pero si nos quedamos tan sólo en eso tendríamos una visión muy parcial, y para muchos alarmista, del problema. Y aunque las normas están para acatarlas, no siendo de nuestra incumbencia la decisión de aplicarlas o no, es conveniente conocer otras opiniones autorizadas que defienden una mayor flexibilidad en el uso de medicamentos para favorecer la producción animal. Esto nos puede conducir, al menos a mí me conduce, a la duda razonable de si una legislación tan estricta como la europea pretende solucionar un problema sanitario o un problema económico y comercial. No obstante dicha duda es fácil de resolver si uno se abstrae del resto del mundo y se centra en la UE que requiere desde un punto de vista económico restringir las producciones animales y se puede permitir desde un punto de vista sanitario tender a que los riesgos alcancen valor cero. No existe desde luego tal posibilidad de duda desde el punto de vista profesional: hay que aplicar las normas vigentes.

Analícemos por qué y para qué se usan los medicamentos en los animales. Podemos comprobar que existen serias razones de tipo económico y que además este uso puede tener incluso repercusiones favorables en la Salud pública.

Los orígenes de los residuos de medicamentos en los alimentos de procedencia animal, al margen de la posible contaminación ambiental son los siguientes:

Uso clínico (curativo/preventivo/zootécnico)

Mejora la producción animal de forma indirecta al evitar las pérdidas que por enfermedad, especialmente en el caso de las crónicas o subclínicas, se producen en la ganadería. En 1986 Brander estimaba las pérdidas económicas por parasitosis en 700 millones de \$ en USA y aproximadamente 7.000 millones a nivel mundial, pérdidas que podrían evitarse con el uso de insecticidas.

Desde el punto de vista de la Salud pública el uso de los insecticidas contra esas parasitosis supone una lucha contra las zoonosis transmisibles al hombre al tener unos animales más sanos y acabar con ciertos ectoparásitos vectores de esas zoonosis.

Uso para favorecer el incremento directo de las producciones

Con el uso de los llamados "finalizadores" se consigue un incremento de la producción animal, especialmente carne, que está comprobado y justificado científicamente y que oscila entre un 10-18% dependiendo de la especie animal y de la sustancia empleada.

Si se toma como ejemplo el caso paradigmático de las sustancias beta-agonistas como Clenbuterol, uno de los compuestos más perseguido en la actualidad por estar prohibido y porque se sigue utilizando, nos encontramos que puede llegar a determinar:

- 1º) Un incremento medio de la producción de carne de un 15%, aproximadamente
- 2º) Una disminución media de la grasa de la canal de un 18%, aproximadamente
- 3º) Que el incremento de carne se produzca por un aumento del diámetro de las fibras musculares glicolíticas tipo II, precisamente las más abundantes en músculos como *longissimus dorsi* y *semitendinoso* (es decir los lomos y el miembro posterior), con lo que la canal llega a apreciarse hasta un 35%.

Con relación a la Salud pública además de unas canales con menos grasa, ésta es más rica en los ácidos grasos esteárico y linoleico que son más cardiosaludables.

Uso para conservación de alimentos

Este caso no requiere mayores explicaciones siendo muy destacable su interés económico-comercial y, salvo una educación sanitaria muy adecuada que es muy difícil conseguir en todos sus extremos, cabe señalar aspectos favorables en la protección de la Salud pública.

En cualquier caso, para la normal y adecuada utilización de los medicamentos en los animales con el objetivo que sea, se toman una serie de medidas de seguridad que permiten establecer unas normas de uso que cuando se cumplen eliminan cualquier peligro para el consumidor.

Como elemento base para establecer esas normas de uso hemos de tener en cuenta que en la actualidad los métodos de ensayo toxicológicos se encuentran lo suficientemente desarrollados y aquilatados como para obtener una información correcta y completa de las posibles acciones de los residuos de los medicamentos en el hombre, extrapolando los resultado obtenidos en animales de experimentación.

Por otra parte, a la hora de establecer los parámetros que decidirán los límites de la inocuidad o peligro de un residuo se utilizan, sobre los datos proporcionados por los ensayos de toxicidad, una serie de factores que amplían el margen de seguridad.

Así la determinación de la "Ingesta Diaria Admisible" (IDA), que se define como "la máxima cantidad de una sustancia que una persona puede consumir al día durante todos los días de su vida sin que le produzca efecto adverso alguno", se basa en la investigación del "nivel sin efecto" en varias especies de animales de experimentación y tomando los datos de la más sensible que son corregidos para extrapolarlos al hombre mediante unos factores de seguridad.

El dato de la IDA se convierte en la base para el cálculo de la "Tolerancia" o, lo que es igual, la fijación de los "Límites Máximos de Residuos" (LMR), es decir "la concentración máxima permitida de una sustancia en un alimento concreto". Pero para este cálculo se modula el valor de la IDA con la utilización de unos factores de consumo que incrementan el margen de seguridad.

Pero es que además el concepto de Tolerancia se transforma en "Tolerancia cero" que, conceptualmente, se refiere a la prohibición de que en el alimento aparezca residuo alguno de sustancias de extrema toxicidad o potencialmente cancerígenas, pero que en la práctica se ha convertido en "prohibición de uso" de esas sustancias en el animal.

Sin embargo, tanto en ésta como en tantas otras actividades de la vida del hombre, las normas se incumplen y se produce la utilización de sustancias prohibidas y la utilización de sustancias permitidas en cantidades muy superiores a las establecidas. Se llega así a la práctica de conductas delictivas que suponen en el caso de los prohibidos tanto la producción como la comercialización y uso ilegales de dichas sustancias y que exponen al consumidor a los siguientes riesgos:

Cuadros específicos de intoxicación
 Fenómenos de sensibilidad
 Desarrollo de resistencias bacterianas
 Disbiosis
 Teratogenicidad
 Mutagenicidad
 Carcinogenicidad

La situación actual para el caso que estamos comentando es que existen medicamentos veterinarios autorizados, permitidos con límites y prohibidos, constituyendo estos los más peligrosos y su producción, tráfico ilegal y uso un claro delito contra la salud pública. Efectivamente, el Código Penal de 1995, vigente desde el 25 de mayo de 1996, introdujo la cría ilegal del ganado como delito contra la salud pública (título XVII sobre delitos relativos a la seguridad colectiva, capítulo III sobre delitos contra la salud pública, artículo 364).

Aunque los técnicos de la administración (veterinarios y otros) trabajan con la mayor seriedad y profesionalidad tanto en la toma de muestras como en el análisis de las mismas, la situación real es que hay aspectos que no pueden abordar y, por otra parte, los controles que realizan no pueden ser todo lo exhaustivos que sería necesario. Por ello se precisan, al margen de otros, la participación, colaboración y métodos de la Policía Judicial. Lo que ha sido reconocido por su Comisaría General en un documento digno de todo elogio, especialmente por los que trabajamos y enseñamos en este campo, cuya pretensión es literalmente: "facilitar la labor de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía a los que pueda corresponder la investigación de estos delitos, a cuya disposición se encuentra el Grupo de Consumo y Medio Ambiente de la Brigada de Delincuencia Económica y Financiera de la Unidad Central de Policía Judicial".

Hay que tener presente que entorno a este "negocio se ha constituido una mafia que se mueve como en el caso de las drogas de abuso: La presentación y manejo de los productos es prácticamente idéntica, utilizan los mismos sistemas para la importación de los productos y auténticos "camellos" para su distribución, manejan un argot específico, "cortan" con tiza y otras sustancias los medicamentos y matan, como ya ha ocurrido con un veterinario belga.

En el momento actual ya se ha logrado que la policía judicial tenga más capacidad de acción y culmine sus investigaciones con más efectividad. También desde el mes de julio de 1996 se ha incluido la Unidad Central de la Policía Judicial dentro del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (S.C.I.R.I.), a través del cual se notifican los casos positivos de las sustancias encontradas, así como los casos en que se sobrepasan los límites máximos de residuos (LMR), que también pueden constituir delito contra la salud pública.

Digamos por último que ya en 1998 se produjeron las tres primeras sentencias por cría ilegal de ganado con penas de cuatro años y ocho meses de cárcel y que en diciembre de 1999 había ya 36 granjas que dejaron de cobrar las primas comunitarias por dar positivo en sustancias prohibidas. Con estas medidas se va observando que el ganadero tiende a no utilizar estas sustancias, que es lo que se pretende.

**PREVENCIÓN Y DETECCIÓN
DEL TRÁFICO ILEGAL DE CAPITALES**

Gabriel Panizo González

Director de la Unidad Central de Prevención de Blanqueo de Capitales del BSCH

El blanqueo de capitales de procedencia delictiva es una actividad desarrollada a través de un número inagotable de procedimientos, que actualmente se ve potenciada por el dinamismo de las relaciones económicas internacionales, la desaparición de los controles y barreras económicas, tecnológicas, regulatorias y financieras y el hecho de que la economía presente una tendencia imparable hacia la globalización.

La realidad del blanqueo de capitales de origen delictivo es bastante más compleja de lo que se puede deducir de mi exposición. Me voy a limitar a comentar los aspectos que considero, que por su novedad o su importancia, tienen mayor interés.

Haré referencia a los principales problemas actuales del blanqueo de capitales recogiendo la opinión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales y del Grupo de Acción Financiera Internacional, a los riesgos derivados del desarrollo de las nuevas tecnologías, especialmente Internet, y a la estrategia e iniciativas internacionales, desde la perspectiva de los EE.UU., el GAFI, la OCDE y la UE.

Teniendo en cuenta que mi ponencia se inscribe en una mesa redonda que trata de "La policía y la inseguridad global" es obligado hacer mención a la importancia de la investigación económica en la lucha de las autoridades y de la sociedad contra las organizaciones criminales.

I. PROBLEMÁTICA ACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL SERVICIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DE PREVENCIÓN DE BLANQUEO DE CAPITALES Y DEL G.A.F.I.

A. Servicio ejecutivo de la comisión de PREVENCIÓN de blanqueo de capitales

El Grupo Egmont, organización internacional integrada por las Unidades de Inteligencia Financiera (FIUs), creadas durante los últimos años en todos los países desarrollados, en 1998 asignó al Servicio Ejecutivo (FIU española) la dirección del Grupo de Trabajo "Outreach", que tiene la responsabilidad de promover la creación de este tipo de Unidades en otros lugares, asesorar a los países en esta tarea (especialmente en Latinoamérica y en Europa del Este), y propiciar la cooperación internacional entre las Unidades de Inteligencia Financiera de los distintos países.

Este hecho implica el reconocimiento del trabajo realizado por el Servicio Ejecutivo, para el desarrollo e implantación de políticas y medidas de prevención de blanqueo de capitales en el sector financiero español y el apoyo prestado a terceros países, y evidencia el prestigio que ha adquirido el Servicio Ejecutivo entre los países del Grupo Egmont.

En la Memoria de Actividades de 1998 del Servicio Ejecutivo se analiza uno de los problemas relacionados con la prevención del blanqueo de capitales que más preocupan a

corto plazo tanto en España como en la Unión Europea, las repercusiones de la introducción del euro como moneda única.

Efectos previsibles de la introducción del euro:

• Período transitorio

Es la etapa comprendida entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2001, en la que los activos financieros comienzan a denominarse en euros. Es posible que se produzcan las siguientes situaciones:

- Aflorar capitales atesorados en billetes, que requieran su canje posterior por nuevos billetes.
- Cambio de billetes de países de la UE por billetes de otros países para evitar su conversión a euros.
- Transferencia de capitales desde países de la UE a otros lugares.
- Incremento de la actividad de los establecimientos de cambio de moneda y de los transmisores de fondos.

• Período de conversión

Comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2002. Es el Período que presenta mayor riesgo potencial de blanqueo de capitales, al concentrarse en un corto espacio de tiempo la conversión de los billetes y monedas nacionales de los once estados del euro. Los efectos negativos para el blanqueo de capitales pueden ser:

- Confusión de la moneda de procedencia delictiva con la de origen legal si se relajan los controles por las entidades financieras como consecuencia de la previsible avalancha de cambios.
- Incremento del cambio de efectivo por no residentes, aprovechando la dificultad para obtener información fiable de forma rápida.
- Incremento del cambio de pesetas u otras monedas de la zona euro por monedas de terceros países.
- Aplicación de criterios diferentes por las entidades financieras de los países de la zona euro al analizar las operaciones de cambio de moneda y calificarlas como sospechosas de poder estar relacionadas con el blanqueo de capitales.

• Período Posterior

Se inicia el 1 de julio de 2002. El Servicio Ejecutivo considera que una vez implantada la moneda única continuarán produciéndose efectos que afectarán al blanqueo de capitales:

- Mayor facilidad para el almacenamiento y transportes de efectivo al poder utilizar billetes de un valor elevado.
- Utilización del euro como valor refugio o destino de operaciones de blanqueo de capitales, compitiendo con el dólar.
- Mayores dificultades para determinar los países de la zona euro de los que procedan los fondos de origen delictivo.

B. Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.)

El observatorio internacional más cualificado para evaluar la situación actual del blanqueo de capitales, es el Grupo de Acción Financiera Internacional.

En el informe 1999-2000 de este organismo sobre tipologías del blanqueo de capitales se analizan los grandes problemas actuales del blanqueo de capitales en el mundo.

1. Riesgo derivado de la utilización de Internet.

Desde el punto de vista del blanqueo de capitales se presenta como una de las principales preocupaciones, al ser cada vez mayor el número de entidades financieras que ofrecen servicios a particulares a través de la Red, incrementarse los productos y servicios ofertados, crecer la capacidad de Internet para eliminar barreras y existir el inconveniente de no haber encontrado soluciones definitivas y prácticas para garantizar el conocimiento del cliente, que es el aspecto básico de la prevención del blanqueo de capitales.

Más adelante trataré específicamente los riesgos de blanqueo derivados de la utilización de las nuevas tecnologías y, en concreto, de Internet.

2. Los sistemas paralelos de remesas de fondos.

Me estoy refiriendo a los procedimientos alternativos para el movimiento de fondos entre países al margen del sistema financiero tradicional.

• El mercado negro del peso.

Tuvo su origen en Latinoamérica y se desarrolló como un sistema paralelo utilizado tanto para el comercio legal como para el contrabando entre Norteamérica y Latinoamérica. Su creación fue una respuesta a las restricciones en materia de cambio de divisas y, en determinados casos, a sistemas financieros que no garantizaban cambios rápidos y seguros. En origen el sistema se utilizó por los emigrantes y posteriormente fue usado por organizaciones relacionadas con el tráfico de droga. Actualmente ha trascendido en algunos casos a otros continentes.

El escenario más habitual respecto a esta práctica es que la operación se inicie con dólares en efectivo generados por la venta de drogas en EE.UU. El traficante necesita dichos fondos para pagar al proveedor en otro país (por ejemplo Colombia), pero no puede realizar una transferencia internacional de fondos a través de una entidad financiera sin atraer la atención de las autoridades. El traficante utiliza una empresa en EE.UU. a la que le entrega los fondos (ej. una casa de cambio) y otra en el país origen de la droga, que se encarga de pagarle al proveedor. Por este servicio el intermediario suele cobrar en concepto de comisión un porcentaje superior al aplicado entre el dólar y el peso. De esta forma el intermediario logra transferir los fondos al extranjero sin el desplazamiento físico de los mismos y sin utilizar el sistema financiero oficial.

• Sistema Havala o Hundi.

Nació en el Sureste Asiático, pero en la actualidad se ha extendido a todo el mundo.

El sistema funciona igual que el mercado negro del peso. Fondos que deben transferirse desde Canadá a Pakistán, por ejemplo, se entregan a una persona en Canadá y en moneda canadiense. A continuación esta persona se pone en contacto con otra que está en Pakistán y le pide que pague una suma equivalente menos una comisión en la moneda local a la persona designada por el cliente de Canadá. Si no quedan saldadas las cuentas entre las personas que operan para el sistema Havala en Canadá y Pakistán, el saldo se liquida mediante una remesa de fondos clandestina, la manipulación de efectos comerciales, el contrabando de oro o divisas, el movimiento físico de efectivo o utilizando el sistema financiero tradicional.

- Las redes de remesas de fondos chinas u orientales.

Aunque son organizaciones originarias del Extremo Oriente se han extendido a todo el mundo siguiendo los flujos migratorios.

Normalmente la agencia de remesas de fondos opera con una o varias sociedades del mismo tipo situadas en el extranjero y vinculadas entre sí. La agencia se especializa en la prestación de servicios de remesa de fondos hacia el país o países donde se encuentran las sociedades involucradas. Para transferir los fondos, el cliente deposita la suma en la cuenta de la agencia y facilita la información relativa a la cuenta bancaria en el extranjero que debe recibir el importe. El agente se pone en contacto con la sociedad involucrada en el extranjero y le solicita que abone el importe en la cuenta o a la persona designada por el cliente.

Además de los sistemas de envío de fondos paralelos descritos, en el Informe del GAFI, se mencionan otros procedimientos que se están utilizando con menos frecuencia.

3. Constitución y utilización de sociedades instrumentales

El GAFI advierte que en el movimiento internacional de capitales de origen delictivo tienen una importancia creciente los "agentes especializados" en la creación de sociedades instrumentales creadas exclusivamente con esta finalidad.

Los "agentes" para lograr la opacidad de estas sociedades, las constituyen o domicilian en lugares en los que no es obligatorio inscribir el nombre de los titulares beneficiarios de la sociedad en registros públicos o en los que es posible designar como propietarios de la sociedad a otras sociedades o agentes fiduciarios, que normalmente residen en otras jurisdicciones.

La utilización de sociedades instrumentales dificulta la investigación de los movimientos de capitales de origen criminal debido a la protección del secreto profesional y del secreto bancario de los países en los que se domicilian.

4. Utilización de operaciones de comercio internacional

El comercio internacional de bienes y servicios sirve de cobertura para el blanqueo de capitales proveniente de actividades delictivas.

Las autoridades de varios países han acreditado que las operaciones de importación y exportación de mercancías y las operaciones invisibles se han utilizado para el blanqueo de capitales.

Los métodos más utilizados son la infravaloración o supervaloración de los precios de la mercancía o del servicio prestado, según convenga en cada caso y la simulación de importaciones o exportaciones que no se han producido y que tienen como contrapartida un cobro o un pago que sí se realiza.

II. RIESGOS DERIVADOS DEL DESARROLLO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

1. Advertencias de los organismos internacionales

Los servicios financieros "on line", comprenden el acceso a los servicios financieros, a través de diversos medios, como el teléfono o internet.

Internet representa un factor de cambio profundo no sólo de la economía sino de

los comportamientos, al facilitar las relaciones sin barreras y no tener como condicionante el tiempo y la distancia.

La aplicación de nuevas tecnologías al sector financiero implica enormes ventajas para quienes las utilizan, al facilitar el acceso a los productos comercializados, reducir los costes operativos y otorgar ventajas frente a la competencia.

El grado de avance y penetración de internet en los últimos años, está siendo espectacular pero con toda probabilidad su difusión en el futuro será todavía mayor. Estamos en el comienzo de una revolución que sobrepasa todo lo visto desde el desarrollo de las comunicaciones y los transportes a finales del siglo XIX.

El reto de la sociedad en el futuro es favorecer dicha revolución, conteniendo los excesos que pudieran derivar de la misma. Los expertos están alertando sobre los riesgos a los que debe prestarse especial atención en el desarrollo de las nuevas tecnologías.

El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y el G.A.F.I. en su Informe 1999-2000 sobre tipologías del blanqueo de capitales, advierten sobre los riesgos potenciales para el blanqueo de capitales derivados de la utilización de Internet, expresando su preocupación por aspectos fundamentales como el conocimiento del cliente y la detección de las operaciones sospechosas.

2. Conocimiento del cliente

191

La identificación del cliente, el conocimiento de la actividad que realiza y del origen y destino de los fondos que utiliza y la coherencia o concordancia entre su actividad y las operaciones que efectúa son aspectos básicos en la prevención del blanqueo de capitales.

Los servicios financieros "on-line" reducen o eliminan por definición el contacto directo con el cliente. Esta es la principal dificultad, no se puede garantizar que la persona que realiza una operación "on-line" es quien dice ser, con un grado de seguridad similar a como ocurre con la identificación cuando la persona que realiza la transacción está presente.

La identificación a través de firma electrónica asegura la identificación material del cliente en el momento de la certificación o apertura de la cuenta y la identificación formal en las operaciones que se puedan realizar posteriormente. Lo que no se garantiza es la identificación material en las operaciones que se puedan efectuar posteriormente.

El Grupo de Acción Financiera Internacional, la Comisión Europea, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y otros organismos internacionales han señalado como posibles medidas que se podrían adoptar para reforzar el conocimiento de los clientes que operan a distancia, las siguientes:

- Obligar a que el cliente acuda a las oficinas o sucursales para realizar determinadas operaciones.
- Limitar las operaciones a distancia a través de las cuentas que se hayan abierto sin la presencia física del cliente.
- Reforzar el procedimiento para el análisis de las operaciones sensibles o de riesgo.
- Obligar a que la primera transferencia se realice a través de una cuenta abierta por el sistema tradicional, es decir, con presencia física del cliente.
- Solicitar documentación acreditativa adicional.
- Verificación por fedatario público u organismo oficial de los documentos entregados.
- Certificación confirmatoria de otra entidad obligada por las normas de prevención de blanqueo de capitales.
- Limitar los importes de las operaciones a realizar.

3. Análisis de las operaciones de riesgo

- Es una obligación para las entidades y adquiere especial significación e importancia en este momento, precisamente por el desarrollo de las operaciones a distancia y las dificultades que se presentan para la correcta y completa identificación de los clientes.

Se trataría de mejorar el conocimiento de los clientes a través del análisis de las operaciones que realizan implantando procedimientos que permitan detectar las operaciones inusuales o sospechosas.

- Para que el procedimiento de análisis de operaciones de riesgo sea eficaz permitiendo detectar las operaciones sospechosas, es conveniente que el análisis se efectúe por el empleado que conoce al cliente y con la mayor inmediatez posible.

III. ESTRATEGIA E INICIATIVAS INTERNACIONALES

1. Acuerdos del GAFI, la OCDE y la UE

192

El Grupo de Acción Financiera Internacional publicó el pasado 23 de junio dos listas en las que se incluyen 29 países. La primera lista (negra), recoge a los países que no colaboran con las autoridades y la segunda lista (gris), contiene los países que sólo colaboran parcialmente.

Las consecuencias de la inclusión de determinados países en las listas podrían ser las siguientes:

Para los países que no colaboran

- Deterioro de la imagen ante la comunidad internacional.
- Aplicación de sanciones financieras por parte de terceros países y organismos internacionales.

El GAFI ha señalado a los países miembros que recomienden a sus instituciones financieras que presten especial atención a las transacciones y relaciones de negocios con personas, empresas e instituciones de los países incluidos en las listas.

El gobierno francés ha propuesto al G-7 y G-8 que se apliquen sanciones contra los países incluidos en las listas, limitando el acceso a préstamos internacionales e interrumpiendo las relaciones comerciales con los mismos.

Para las entidades financieras que operan en estos países

- Desconfianza y recelo por parte de las autoridades de otros países y organismos internacionales en lo que se refiere a la colaboración en la lucha contra el blanqueo de capitales.
- Limitaciones, restricciones o prohibiciones para operar en otros países.
- Posibilidad de que se creen obligaciones adicionales de colaboración con las autoridades, respecto a las operaciones que se realicen con los países incluidos en las listas.

Todos estos efectos se pueden evitar mediante el desarrollo por dichas entidades de programas de prevención de blanqueo de capitales mucho más exigentes para sus filiales en estos países.

La UE y la OCDE han adoptado medidas que pueden considerarse como la continuación y complemento de la publicación de las dos listas de países por el GAFI:

- En la cumbre de la UE en Portugal se acordó el intercambio de información entre países sobre las cuentas de no residentes, que implica la supresión del secreto bancario en este supuesto.
- La OCDE publicó recientemente una lista de 35 paraísos fiscales, advirtiendo que serían sancionados si, en el plazo de 12 meses, no han modificado sus regímenes fiscales.

Las consecuencias de estas dos medidas podrían ser las siguientes:

De la primera, acuerdo de la UE sobre intercambio de información de las cuentas de no residentes:

- Estimular la salida de capitales de los países afectados por el acuerdo hacia otros países.
- Propiciar acuerdos similares entre países de otras áreas geográficas.
- Incrementar la presión para la supresión del secreto bancario sobre las cuentas de no residentes en los países o territorios de la UE que lo mantienen.

193

De la segunda, lista de paraísos fiscales de la OCDE:

- La supresión del secreto bancario en los países incluidos en la lista para los clientes sometidos a investigación por evasión fiscal o actividades de naturaleza delictiva.
- La aplicación de sanciones económicas a los países incluidos en la lista, y a los países y entidades financieras que operen a través de ellos.
La OCDE ha advertido que los países incluidos en la lista si no colaboran, se exponen a posibles sanciones, aunque no ha especificado de qué tipo.
- Los "paraísos fiscales" integrados en la Commonwealth pueden sufrir presiones por parte de Reino Unido para cumplir los estándares internacionales de prevención de blanqueo de capitales.
- Riesgo reputacional para los bancos que operen en estos países.
- Los bancos que decidan seguir operando en este país se verán obligados a desarrollar programas de prevención de blanqueo de capitales mucho más exigentes para sus filiales en paraísos fiscales.

2. Informe de estrategia de los EE.UU.

Los Departamentos del Tesoro y Justicia de EE.UU. emitieron en marzo pasado un informe sobre la estrategia contra el blanqueo de dinero que recoge las conclusiones de la evaluación de 1999 y propone objetivos para el año 2000, señalando las acciones para alcanzarlos.

Considero que tiene interés destacar algunos aspectos del Informe porque probablemente los objetivos y medidas que contiene marquen la pauta en el futuro en la lucha contra el blanqueo de capitales, no sólo en los EE.UU. sino en el resto de los países y sean una referencia para los organismos internacionales involucrados o con responsabilidad en esta materia.

**Objetivo: Reforzar el cumplimiento de las leyes de los EE.UU.
para interrumpir los flujos de dinero ilícito**

- Supervisar las zonas especialmente designadas como de alto riesgo para el blanqueo de dinero. Se han designado tres zonas geográficas: Nueva York, Los Angeles y San Juan.
- Mejorar la colaboración y la coordinación en la investigación de los principales procedimientos de blanqueo de dinero como los movimientos de efectivo entre la frontera de los EE.UU. y México y el Sistema de Cambio de Pesos en el Mercado Negro.
- Aumentar los poderes de la División de Operaciones Especiales del Departamento de Justicia para la investigación financiera de los casos de narcotráfico.
- Poner totalmente operativo el Centro de Coordinación de Blanqueo de Dinero del Servicio de Aduanas.
- Mejorar el enfoque contra el blanqueo de dinero de los equipos de lucha contra el tráfico de drogas.
- Revisar en profundidad los recursos dedicados a la lucha contra el blanqueo de dinero, bajo las directrices de la Oficina de Presupuestos.
- Mejorar las bases de datos en las que se almacena la información sobre las comunicaciones de operaciones sospechosas y otros informes derivados de la BSA y la explotación de esta información.
- Recomendar que se modifiquen las leyes contra el blanqueo de dinero, para mejorar la protección de la información que se esté manejando.

**Objetivo: Mejorar la legislación y la cooperación pública y privada
para prevenir el blanqueo de dinero**

- Solicitar la publicación de una legislación sobre blanqueo de dinero que otorgue a los fiscales e investigadores nuevas e importantes herramientas, incluyendo la capacidad de actuación contra el contrabando de efectivo y la corrupción pública y determinadas actividades delictivas realizadas en el extranjero.
- Elaborar directrices para que las instituciones financieras controlen las cuentas de alto riesgo. Estas directrices deben ser el resultado de las consultas con el sector de servicios financieros, abogados privados, las fuerzas de seguridad y el Congreso.
- Asegurarse que las agencias de supervisión bancaria inspeccionan las actividades y las instituciones de mayor riesgo.
- Emitir normas para casinos y entidades emisoras de tarjetas de crédito.
- Proponer una reglamentación para obligar a comunicar operaciones sospechosas a "brokers" y "dealers" de bolsa.
- Localizar y analizar los casos en los que, profesionales como contables, auditores y abogados, hayan colaborado con organizaciones criminales, con la finalidad de determinar las medidas para prevenirlos e investigarlos.

**Objetivo: Reforzar las alianzas con gobiernos de otros países
para luchar contra el blanqueo en los EE.UU.**

- Aceptar solicitudes y desarrollar programas de apoyo a los gobiernos de los países dispuestos a colaborar.

- Fomentar los programas de FinCEN de intercambio de información.
- Conseguir el apoyo de las autoridades de otros países en la estrategia de EE.UU. contra el blanqueo de dinero.

**Objetivo: Reforzar la cooperación internacional
para interrumpir los flujos de dinero ilícito**

- Proponer la legislación que otorgue al Secretario del Tesoro autoridad discrecional para tomar acciones contra las amenazas internacionales de blanqueo de dinero, incluyendo la prohibición de que las instituciones financieras de los EE.UU. mantengan cuentas de correspondencia en determinadas instituciones financieras o jurisdicciones.
- Identificar los países que supongan una amenaza de blanqueo para los EE.UU., tanto a través de un proceso interno de evaluación como de la participación en los Grupos de Trabajo del GAFI dedicados a detectar países que favorezcan los delitos financieros.
- Ejercitar acciones contra los países que favorecen el blanqueo de capitales, incluyendo la emisión de advertencias a los bancos cuando proceda.
- Apoyar los esfuerzos, incluyendo los de la OCDE, para identificar paraísos fiscales.
- Trabajar para la implantación global de las 40 recomendaciones del GAFI, y promover la creación de organismos regionales en la misma línea.
- Facilitar formación y asistencia técnica a los países que estén realizando esfuerzos para implantar medidas contra el blanqueo de dinero.
- Solicitar a las instituciones financieras internacionales para que analicen los mecanismos de apoyo a aquellos países que, en el contexto de programas de reformas del sector financiero, adopten medidas para luchar contra el blanqueo de dinero.

195

IV. LA INVESTIGACIÓN ECONOMICA DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES

El esfuerzo realizado por los organismos internacionales, autoridades nacionales y entidades obligadas a colaborar debe convertirse en un apoyo efectivo a la Policía Judicial y a los Juzgados y Tribunales en la investigación de los delitos a través de la vertiente económica.

En la actual situación, en la que los intereses económicos son los que mueven en gran medida la actividad delictiva y las operaciones y agentes habituales en el tráfico mercantil y financiero nacional e internacional, son utilizados para dar cobertura a los movimientos de fondos de origen criminal, es imprescindible completar las vías de investigación tradicionales con la investigación económica.

El objetivo de cualquier actuación judicial y policial relacionada con el tráfico de estupefacientes, el terrorismo u otras actividades delictivas, normalmente es la desarticulación de la organización criminal para dejarla inoperante; sin embargo, la experiencia demuestra que la estructura organizativa y recursos económicos de determinadas organizaciones criminales son lo suficientemente sólidos y estables como para seguir actuando aunque se logre detener a sus máximos responsables e intervenir el producto del delito.

A medida que se profundiza en la investigación de las organizaciones criminales, se constata que en las más importantes, hay dos partes claramente diferenciadas y sin conexión aparente; la que controla el aparato operativo (se encarga de realizar la actividad delictiva que genera los fondos), y la que controla el aparato económico (recibe y gestiona

los fondos para blanquearlos y administra el patrimonio adquirido con los mismos). Las investigaciones normalmente concluyen con la desarticulación del aparato operativo sin afectar al económico.

En los últimos años, se han repetido dos tipos de hechos que posiblemente no se han valorado adecuadamente, pero que en mi opinión, son muy significativos. Se han localizado con relativa frecuencia alijos de estupefacientes flotando en el mar, y se ha comprobado que en muchas ocasiones, los envoltorios que contienen la droga que se transporta en embarcaciones viajan lastrados, siendo arrojados al mar si se advierte alguna circunstancia que pueda hacer pensar que la operación está siendo controlada.

Estas dos circunstancias ponen de manifiesto que la pérdida de cargamentos de estupefacientes es un riesgo que las organizaciones criminales asumen con relativa facilidad, de lo que se puede concluir que no tienen demasiadas dificultades para la adquisición e introducción de nuevos alijos y que no representan pérdidas irreparables para la organización.

El activo a proteger por las organizaciones criminales es su aparato económico, ya que su destrucción equivale a la desarticulación de la organización y la imposibilidad de que se recupere. Esto sólo se puede conseguir mediante la investigación económica de la organización. En los casos en los que se han investigado con profundidad las fuentes de financiación de las organizaciones terroristas, de narcotráfico o especializadas en otras actividades delictivas se ha evidenciado que inmediatamente lo acusaban, resintiéndose su capacidad operativa.

Es necesario convencerse de que la investigación económica del delito es la única vía razonable que puede poner freno a manifestaciones delictivas tan peligrosas como el tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, terrorismo, trata de blancas, extorsión, y en general, cualquier manifestación delictiva desarrollada por un grupo organizado y estable.

La investigación económica del patrimonio y fuentes de renta de las organizaciones criminales, es necesaria siempre que el móvil de su actividad delictiva sea económico.

Jornada de Clausura

DELINCUENCIA Y SEGURIDAD DEL ESTADO

Rosso José Serrano

General de la Policía Nacional Colombiana

Para mí es un honor venir desde Colombia.

Quiero compartir con ustedes cuarenta años de experiencia policial, en un país bastante complicado para gestionar el orden público.

Yo llegué a los 17 años a Bogotá, siendo campesino, a la Escuela General Santander, centro donde nos formamos los oficiales. Después de cuarenta años de estar como policía y cinco años y medio como Director, he considerado que ya es tiempo de dedicarme a compartir con mis colegas y los amigos esta gran experiencia, tal vez única en el mundo.

En Colombia hay una sola policía, que es nacional, formada por 110.000 hombres que cubren todo el territorio. Allí no hay policías provinciales, ni policías municipales. Por este motivo en la Dirección de esta Institución se gestiona gran parte del concepto de seguridad, lo que implica ventajas en el sentido de que hay una sola política y un sólo jefe. Otra diferencia es que el orden público no depende del Ministerio del Interior, como es normal en casi todos los países, sino que depende del Ministerio de Defensa Nacional. Lo que no significa que la policía forme parte de las fuerzas militares. Es, por tanto, una organización atípica, porque atípica es la gestión del orden público en Colombia.

Quiero compartir con ustedes mi larga trayectoria como policía y que sirva no sólo para dar a conocer la gestión de las instituciones, sino también para que comprendan lo que pasa en ese Continente y, especialmente en Colombia, la que conozco como la palma de mi mano.

Como el tema es tan importante y relacionado con el servicio policial, quisiera empezar diciéndoles que en el año 1.958 el presidente Alberto Lleras manifestó en una ceremonia que para él habría un buen o un mal gobierno si había una mala o buena policía, lo que implicaba, en un país con gran intensidad delincuencia, que la policía se convirtiera en un elemento trascendental para la vida de la sociedad.

Comentaba antes que la policía se encerraba en un concepto muy provincial, muy limitado, a un país, a una provincia, a un pueblo, a una comarca. Pero he visto en estos años que ha trascendido las fronteras. Incluso he propuesto casi cambiar el concepto de soberanía para trabajar muy de cerca con las policías del mundo, y eso lo empecé a notar especialmente cuando apareció, tal vez el peor de los delitos para mí país y para la comunidad, el narcotráfico.

Siempre he pensado que Colombia era diferente antes del narcotráfico. Después del narcotráfico todo empezó a cambiar, inclusive la policía. El narcotráfico en mi opinión ha sido un elemento destabilizador incluso para el Estado. El narcotráfico que era desconocido, en los años 70 se convirtió en un elemento destabilizador de las instituciones, del Estado y de la misma sociedad.

En Colombia las etapas del narcotráfico están muy definidas. Primero conocimos la marihuana, que se cultivaba en el norte del país y comenzó a penetrar en segmentos de la sociedad, convirtiéndose en el primer paso para el narcotráfico. La marihuana era enviada

básicamente a Estados Unidos, posteriormente a Europa, Holanda especialmente. Después de las secuelas de muerte, desprestigio y desolación en las regiones productoras y tras un proceso de erradicación de cultivos por fumigación –empleamos un herbicida llamado "eclifosato"– comenzó a disminuir la producción, pero disminuyó más cuando Estados Unidos descubrió en California una marihuana, mejor que la colombiana. Creo que hoy en esa región se está produciendo la mejor marihuana del mundo, por eso en Colombia tenemos escasamente 4.000 hectáreas que son "apetecidas" por el "mercado" holandés, que no ha tenido, tal vez en la producción americana la satisfacción de su necesidad de consumir.

En la región donde se inició el cultivo de marihuana cambió absolutamente todo. En los primeros momentos, se emplearon todas las ganancias en lujos, en vehículos, en residencias, en mujeres, en bebidas, "en vicios"... y hoy se observa con tristeza que el narcotráfico no dejó nada constructivo, como no deja nada constructivo en ninguna parte.

Cuando íbamos saliendo de ese sueño, porque fue un espejismo, aparece otro que es el de la "coca". La "coca" es tradicionalmente sembrada en Perú y en Bolivia y los colombianos traen la base de "coca" al sur de mi país, la procesan en los laboratorios y comienzan a seleccionar mercados internacionales, porque curiosamente Colombia hoy no es consumidor de drogas, sino que está expectante ante lo que pase en los países consumidores que son los países desarrollados. Cuando en el Perú y Bolivia se empiezan a ejercer algunos controles, en el sur de Colombia se instalan los laboratorios para procesar el "clorhidrato de cocaína" para ser básicamente exportada a los mercados de Estados Unidos.

En un momento determinado aparecen unos individuos que se constituyeron, según mi opinión, en los capos más importantes del mundo en esa materia: Pablo Escobar, posiblemente el delincuente más importante que ha habido en el Planeta en los últimos años, superior a Alcapone mil veces; Rodríguez Gacha, una persona que era un carnicero y de repente resultó ser un potentado; el señor "Kaluler" de origen alemán y que hoy esta extraditado y condenado a cadena perpetua en los Estados Unidos. Asimismo aparecen unas modalidades delictivas que hasta ese momento eran desconocidas en Colombia: los secuestros, los homicidios colectivos, las venganzas por deudas relacionadas con los negocios de la cocaína...y la figura del sicario. Pero aquí lo importante es que el narcotráfico, por la cantidad de dinero que mueve, tomó una dinámica inusitada, una dinámica que alcanzó y penetró en todos los estamentos de la sociedad y muchos líderes se dejaron tentar por el dinero del narcotráfico. Hoy bastantes de ellos están desacreditados, en las cárceles o muertos.

Pablo Escobar en Medellín, en sólo un año, ordenó matar a 500 policías. Pagaba de 1000 a 2000 dólares de acuerdo con el grado que tuviesen, para que no le persiguieran. Se reveló contra el propio Estado por la extradición. Desde la clandestinidad hizo temblar su estructura para evitar ser extraditado y digamos que lo consiguió, en el sentido de que la extradición fue suspendida en nuestra Constitución hasta el año 97 que fue restituida. Fue tanta la furia que puso y el mal que causó, que en Medellín compró 2000 casas y las repartió entre la gente pobre para acercarse a los menos pudientes y tenerlos como amigos para evitar que le delataran. También mató a cuatro de cinco candidatos a la presidencia, al Procurador General de la Nación, al Director de la Policía Antinarcóticos..., es decir, tenía al país peor que cualquiera de las épocas terroristas en España o en Irlanda,. Era una mezcla de delincuente nato y redentor social que quería de alguna manera ganarse a los sectores sociales con sus donaciones o con el temor. Estuvo a punto de hacer sucumbir al propio Estado hasta que en el año 1.993 la policía, tras un enfrentamiento, le "dio de baja" y el país, curiosamente, comenzó a sentir un cierto alivio. Uno nunca debe "celebrar" la muerte de una persona, especialmente nosotros los católicos, pero ese día sí sentimos una gran tranquilidad. Nos hubiera podido matar a todos.

El narcotráfico quería ser el dueño del Estado y, digámoslo seriamente, estuvieron a punto de conseguirlo. Vimos inclusive que Pablo Escobar fue suplente en la cámara de representantes y muchos políticos, desafortunadamente, fueron "penetrados" muy sutilmente por el narcotráfico y por eso tuvimos un problema bien complicado.

En el caso de la policía, voy a decirlo sinceramente, también hubo un sector que fue "penetrado" profundamente, que se dejó corromper y que estuvo a punto de desestabilizar la institución. En los años 1993 y 1994 los ciudadanos querían que se reemplazara a la policía, que se cambiara. No había confianza. Para conocimiento de todos especialmente de los policías, tengo que decir que la primera institución que "toca" el narcotráfico es la policial, porque es la barrera natural, antes que la judicial, que a los políticos y que a otras entidades del Estado. La penetración en el sector privado falta todavía por evaluar. ¿Hasta dónde con el lavado de dinero, el tráfico de precursores químicos y otras actividades tiene responsabilidad?

En 1994 iniciamos una reforma importante, un proceso de curación importantísimo. Retiramos 11.400 policías por una facultad institucional y empezamos un acercamiento a la ciudadanía. Hoy quiero decirles que la Policía en Colombia es una institución seria y querida por la población porque fue capaz de un proceso autocrítico de depuración y dio ejemplo a las demás entidades y estamentos del Estado.

La cocaína en nuestro país se constituye en un tema prioritario y por eso se han tomado todas las medidas para seguir combatiéndola. Pero desafortunadamente cuando llevábamos una buena línea de actuación, después de la muerte de Rafael Escobar, de Rodríguez Gacha y de otros personajes que no quisiéramos recordar, apareció una nueva vinculación: la subversión y los paramilitares, que para mí, estando en la policía antinarcóticos fue extraña. Hoy en mi país, la subversión y los paramilitares se están alimentando en gran medida del narcotráfico. Hemos calculado que las FAR pueden recibir 600 millones de dólares al año procedentes del narcotráfico. No participan como una mafia, sino cobrando impuestos a los laboratorios de la droga, por cuidar los cultivos, por los precursores químicos que entran, por los aviones que salen, ellos no necesitan invertir un dólar pero sí reciben muchos dólares. De ello nos percatamos cuando empezaron a dispararle a los helicópteros y aviones de la policía en los procesos de erradicación. Quiero decirles sinceramente, que el narcotráfico es un elemento desestabilizador y no se puede neutralizar si no hay una coordinación y un colaboración y decisión internacional.

A Colombia no se le puede dejar la responsabilidad de seguir poniendo los muertos, de seguir asistiendo a sepelios colectivos. Debe de haber un compromiso internacional para disminuir el consumo, para controlar los precursores químicos y para evitar el lavado de dinero.

Yo creo que en la medida que no se avance en el cumplimiento de la Convención de Viena y abriendo nuevas posibilidades de coordinación internacional entre las policías y entre la justicia en general, vamos a seguir viendo muertos, unos porque consumen demasiado, otros porque se meten en el negocio y otros porque la combatimos.

Esa experiencia de tantos años, ha servido de todas maneras para abrir puertas a nivel policial con casi todo el mundo. Nosotros hemos logrado, especialmente con España, mantener una estrecha relación para el intercambio de información y poder neutralizar la actividad de los narcotraficantes.

Hay un elemento nuevo que les puede interesar a ustedes, desde hace tres años hemos visto a nivel policial como se ha incrementado el consumo de droga en Europa. Tras la caída del Muro de Berlín creo que la mafia rusa y de los países del Este en conflicto, han reactivado el negocio de la coca en Europa. Eso es una preocupación más para Colombia, porque en la medida que haya países que consuman más coca, seguramente la van a soli-

citar de Colombia, del Perú o de Bolivia, y he estado viendo, en los últimos años de mi gestión, que la mafia rusa ha buscado contactos con los colombianos.

Tenemos asentamientos muy cercanos en Brasil, Venezuela y también en algunas islas del Caribe y uno muy grande en Florida que hemos minorizado con la colaboración de las autoridades americanas.

Lo que nosotros hemos comprobado en Colombia es que un delito, una actividad ilícita puede desestabilizar la integridad de un Estado, porque alrededor del narcotráfico surgen otras actividades delincuenciales que antes nosotros no conocíamos, caso del terrorismo. Igualmente en su entorno nacen otros elementos desestabilizadores:

El tráfico de armas se ha constituido en algo paralelo al narcotráfico, porque las organizaciones subversivas y paramilitares y los mismos narcotraficantes cambian droga por armas, cobran parte en dinero parte en armas.

Trata de blancas, tráfico de mujeres y contrabando, porque el dinero del narcotráfico no sólo es invertido en grandes propiedades, vehículos lujosos, sino que también se extiende a sectores como el tráfico de mujeres. Se engaña a mujeres, especialmente de muy buena presencia, que son utilizadas para satisfacer apetitos sexuales o para negociar.

Si todo esto lo sumamos a los delitos financieros y al resto de actividades ilícitas que se generan alrededor del narcotráfico, nos encontramos con una situación verdaderamente desestabilizadora, como hemos visto en varios Estados de América Latina, donde por hacerle el juego al narcotráfico inclusive se han llegado a perder elecciones o si se han ganado se ha sabido quienes han financiado las campañas.

Otra consecuencia del narcotráfico es el encarecimiento absoluto de todo: de la propiedad, de la política, de la enseñanza...

Después de la lucha que se ha llevado a fondo todo está volviendo a la normalidad, pero con recesión económica, con propiedades a un nivel bajísimo, porque ya no hay quien compre grandes cantidades de terreno. Ahora tenemos unas normas más exigentes para el control del dinero, tipificamos el delito que se llama "enriquecimiento ilícito", donde el Estado puede intervenir las propiedades de los narcotraficantes. Hoy están siendo intervenidos 20.000 bienes de narcotraficantes: fincas, casas, aviones, vehículos... todo lo que se pueda comprar con dinero de procedencia ilícita.

En el año 1.991, teníamos en el macizo colombiano unas 4000 hectáreas de amapola de donde se produce la heroína. Esta amapola está ubicada, al contrario que la coca, a más de 3.000 metros. Si uno mira el mapa de Colombia la encontramos como una isla, porque limitamos con dos océanos, otro "océano" que es el río Amazonas, otro que es el Puetomayo y el Orinoco. Por otro lado tenemos la cercanía con Venezuela. Existen, por tanto, varias zonas que son empleadas para entrar precursores químicos y para pasar droga.

La marihuana inicialmente la encontramos en la parte norte del país, zona muy rica y productiva.

Calculamos que hay 110.000 hectáreas selváticas con muchas limitaciones. Puetomayo es un departamento donde calculamos que hay 60.000 hectáreas de coca que van a ser erradicadas con participación del ejército. La amapola la encontramos en tres cordilleras, en las zonas más altas, aquí tenemos sitios a 3.000 metros donde hay amapolas y se ha extendido a lo largo de las cordilleras, en la medida que nosotros vamos fumigando o erradicando.

Esta es una de las dificultades con las que nos encontramos para acabar con la coca; son zonas selváticas, donde no hay aeropuertos y si hay un gran asentamiento de guerrilla. Igual que en las zonas donde hay amapolas que ellos protegen, y donde están los laboratorios, en medio de espesa selva que dificulta el acceso. No obstante hoy se está haciendo un gran esfuerzo.

Colombia tiene 1.338.000 kilómetros cuadrados, es un país muy grande y la zona Sur es selva y está muy poca habitada, solamente las personas que se dedican al narcotráfico. Los aviones y los barcos los tenemos en Cartagena, Santa Marta, Barranquilla o Buenaventura y despegan con sus containeres muy bien camuflados, hacia Europa o hacia Estados Unidos. También despegan aviones pequeños que salen de La Guajira a la zona del Caribe, acercándose a las zonas de Estados Unidos. De Barranquilla a Miami se tarda dos horas en avión, desde Bogotá tres horas.

Las actividades de narcotráfico tienen cosas curiosas, sacan la droga de Colombia, la llevan a Chile o a Argentina y después a Estados Unidos o a Europa, o bien la trasladan a las islas Galápagos, situadas a 900 millas, para posteriormente llevarla a Panamá pasándola por el Canal y trasladarla a Méjico y a los mercados internacionales.

Resumiendo todo lo anterior, podemos decir que hay tres etapas que han afectado a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional. Una primera ligada a la marihuana, otra a la coca y la última donde se ha simultaneado la coca con la amapola que produce la heroína. También hay que considerar que los suelos donde se cultivan son suelos jóvenes y vírgenes, de aquí que tengamos la mejor heroína del mundo, la mejor coca del mundo y estemos en el segundo puesto en la mejor marihuana del Planeta.

Desde el punto de vista social una franja de colombianos se han dedicado desde jóvenes a estas actividades ilícitas, unos sembrando, los que menos beneficio económico obtienen, y otros incorporándose a la mafia, además se ha incorporado un nuevo ingrediente, la presencia de los paramilitares y de la guerrilla en el negocio del narcotráfico.

Entonces es cierto que esta tipología delictiva, desestabiliza al Estado ya que afecta a la población civil y a la sociedad ya que, directa o indirectamente, parte de ella está vinculada a actividades ilícitas.

Otro de los problemas que veo con preocupación, es, por ejemplo, que si sabemos que son 200.000 las personas que están en esa actividad ilícita ¿dónde hay cárceles para 200.000 personas? Es algo que desajusta el engranaje de una sociedad, cuando se sabe que alguien está cometiendo un delito y no puede ser sancionado.

Hay otro nivel que es el mafioso, quién negocia la droga en el exterior, con contacto con otras mafias. Eso es lo que a nosotros nos preocupa y por eso hemos de alguna manera reclamado la colaboración internacional de todas las policías y fiscalías. Queremos cerrar el paso a esta actividad que en estos países, voy a decirlo honestamente, no le ponen cuidado porque consideran que es una cuestión que afecta solamente a algunos hijos de ricos que se dejan crecer el pelo, que fuman o consumen heroína o cocaína y que no afecta al conglomerado social.

Sin embargo, yo con mi experiencia he visto las consecuencias irreparables. Hoy disponemos elementos nuevos para decir que la subversión subsiste por el narcotráfico y pienso que si no hubiera coca, ni amapolas no habría subversión paramilitar, porque hoy no hay quién ayude al sostenimiento de esos movimientos después de la caída del Telón de Acero, pues ¿quién va ayudar a las FAR o a el LN? ¿quién va ayudar a las organizaciones criminales con armas o con apoyo logístico? La subversión encontró en el narcotráfico una forma de subsistencia, inclusive boyante, porque es tanto el dinero que se mueve alrededor de estos delitos que les ha permitido cambiar el aguardiente por güisqui, disponer de antenas parabólicas, teléfonos por satélites...

Hemos iniciado un proceso de paz, que ojalá progrese, que hemos apoyado pero necesitamos de la presión internacional, especialmente por su vinculación con el narcotráfico, porque no nos vayan a engañar después diciendo que ellos son los dueños del país.

Como mencionaba anteriormente, el narcotráfico mueve otras actividades ilícitas.

No podría subsistir si no hubiera personas que mueven el dinero, si no existieran financieros, si no contrataran geólogos, químicos que les mejoren la producción. Hemos visto que donde hace 4 años un árbol de coca daba dos cosechas hoy produce seis. Eso es porque muchas personas que conocen la materia han hecho estudios que han beneficiado a los narcotraficantes.

Igualmente sucede con la amapola. Han traído técnicas de Afganistán y Pakistán que son enseñadas a los cultivadores colombianos. Estoy seguro por la experiencia que tengo, que fueron ellos los que escogieron el mejor sitio, la mejor forma de producción y por eso hoy tenemos estos problemas, que están, de alguna manera, alterando la convivencia de 40 millones de colombianos y de muchos países que han encontrado la forma de vivir mejor. Porque no son sólo los países productores, que son los que menos se benefician por el tipo de ley punitiva que se ha aprobado, sino los paraísos fiscales donde existe el secreto bancario, donde los financieros no preguntan de dónde viene el dinero y es ahí donde está el dinero del narcotráfico. A mí me parece que los países que producen los precursores químicos aquí en Europa y voy a decir nombres propios, Holanda y Alemania, que no controlan, ni nos ayudan a controlar esos grandes envíos de ácido sulfúrico, de perganato de potasio, de éter, de acetona que están llegando indiscriminadamente a nuestros países y que van generando el problema que tenemos.

Colombia no produce ningún precursor químico. No tiene esas fábricas. Me da tristeza cuando llego a los laboratorios y encuentro recipientes, incluso de Estados Unidos, repletos de precursores químicos. Nosotros somos los que no tenemos como se dice en nuestro argot "que dar la pela" para resolver un problema de corte internacional.

El narcotráfico si se sigue mirando como un problema de estos países, tengan la seguridad de que va a pasar mucho tiempo para que lo podamos solucionar. He visto el sufrimiento del pueblo colombiano, nos ha tocado asistir a una gran cantidad de muertes, de sepelios. Un día asistí a cuatro sepelios diferentes de policías que habían sido muertos por el narcotráfico o por la subversión. La secuela de viudas y huérfanos es grande. La corrupción ha tocado límite, hay gente que hubiera podido proyectar ese país y que desafortunadamente han desaparecido por el fenómeno de la corrupción.

El narcotráfico es el elemento más corruptor de la historia porque es tanto el dinero que mueve que alcanza a todo. Así, por ejemplo, si un kilo de coca vale 2.000 dólares en Colombia, en el Japón puede venderse por 90.000 en Estados Unidos por 18 o 20.000 y en Australia por 110.000. Si un kilo de heroína cuesta 20.000 dólares puede venderse por 150.000 dólares en el mercado internacional. Si usted suma esas cantidades inmensas lo que uno puede prever es que en cada kilo va algo de corrupción, en cualquier país. Por eso a veces me aterra cuando me dicen que un determinado país no tiene problema porque es un país de tránsito. Los países de tránsito son igualmente responsables, porque la corrupción que deja en ese país es inmensa. Un barco que pasa con 2.000 kilos de coca por Méjico, por Venezuela, por Ecuador, por donde sea deja algo de corrupción. La coca no pasa sin mas aunque vaya muy camuflada, alguien lo sabe. Nosotros hemos encontrado embarques verdaderamente importantes, que no los encontraría cualquiera, en unos carretes con hilaza o como contáiners que le hacen doble pared. En Cartagena un policía incautó 7 toneladas porque midió un container sospechoso por fuera y por dentro, y por dentro le sobraban dos metros. La suspicacia, la astucia de los narcotraficantes no tiene límites. Por eso la suspicacia y la astucia del policía no tiene límites, los narcotraficantes no pueden ser superiores a los policías. El policía que se especializa que se dedica a esa actividad puede lograr muchas cosas.

Par resumir este tema tan difícil, que es el narcotráfico, debo decirles que el narcotráfico no deja sino violencia, muerte, desprestigio, corrupción, delitos colaterales que afec-

tan a la sociedad, a generaciones que se han dedicado exclusivamente a este delito. Va a ser muy duro volverlos a rescatar. Personas que ganan mucho dinero por sembrar coca, no van a volver a cultivar cafés, ni bananas. Personas que se han dejado corromper con la actividad del narcotráfico va a ser muy difícil rescatarlos, así que este delito es un delito que nos ha perjudicado tremendamente en nuestro prestigio, en nuestro honor y en nuestra dignidad.

Colombia es un país de muchas bondades, donde la gran mayoría de los colombianos son gente buena, que quieren a su país. Quiero presentarles un hecho, no porque sea de mi persona. Se ha hecho una encuesta sobre personajes de la vida nacional, y esto que le quiero decir a ustedes, lo pongo como ejemplo, no para que miren en el al general Serrano, sino a un ciudadano común y corriente. La gente le da al general Serrano, al ex director de Policía un 82% de popularidad, la que sigue en la lista es una candidata a la presidencia que le otorgan un 64%. Lo que quiero decirles con esto, es que más del 82% de los colombianos es gente buena, si no no tienen porque tener a un policía común y corriente, a un policía del pueblo, como una persona confiable en el país. Ese es la margen que yo veo de gente buena en mi país, la gran mayoría de los colombianos no está metida en el narcotráfico. Otro ejemplo lo tenemos en una operación que realizamos en Cali, en la que incautamos cuatro millones y medio de dólares y desvertebramos el cartel de esa ciudad. Cuando salí de la casa, estaba preocupado porque la gente me iba de pronto a silbar y resultó, que cuando salimos con el fiscal, la gente no lo hizo. En Medellín, por ejemplo, a pesar de la muerte de Pablo Escobar la policía es querida por el pueblo.

También hemos hecho grandes campañas para que la gente no venga con droga en el estómago. Ayer, veía una relación en la oficina del coronel Martínez que pasa la Policía española, grandes aliados nuestros en esta materia, y me daba tristeza observar el listado de personas que han venido a España con 800 gramos de coca en el estómago, en las maletas, en los tacones, en las uñas, en los cuellos de las camisas... eso para uno es muy triste. A pesar de todo lo que hemos hecho la gente se sigue arriesgando, no sabemos si por la cuestión económica o por el engaño de algunos que desorientan a esas personas, que en mi opinión son suicidas, porque saben que en cualquier momento pueden morir.

Por tanto, lo que hay que entender aquí es que un delito de tanta magnitud puede desestabilizar a un Estado. Si no hay medidas drásticas, si no hay un mensaje de compromiso se puede volver contra nosotros, como lo he visto en tantos años de policía en mi país y en los países vecinos y en muchos otros del Planeta.

REORGANIZACIÓN POLICIAL

Para perseguir un delito tan complejo hay que tener una policía honesta, dinámica y transparente. Siempre he dicho que no se puede perseguir el narcotráfico con policías corruptas. Las policías corruptas lo aumentan. No hay que poner gente que no quiere perseguir el narcotráfico porque termina corrompiéndose. Esa es una constante que he visto y por eso allí nos tocó a nosotros hacer una reorganización de la policía, con un proceso de anticorrupción fuerte, con sanciones drásticas para los policías que se dejaran corromper. Simultáneamente establecimos unos estímulos especiales. Queríamos policías con honradez probada, a los que cada 6 meses les pudiéramos pasar el polígrafo o por el detector de mentiras y de esa manera comenzamos a seleccionar a la gente y a instruirlos en Estados Unidos, porque nunca deben perseguir a narcotraficantes policías que no sean especializados y honrados para poder llegar al ciudadano, como he comentado muchas veces con mi gran amigo el señor Cotino.

El delito más sofisticado, como el narcotráfico se puede combatir más fácilmente si la comunidad ayuda. Nosotros nos comprometimos con la sociedad, porque la sociedad, el ciudadano lo ve y oye todo y si confía en la policía, en la autoridad, el ciudadano informa. Cuando empezamos a tener resultados, capturando el cartel de Cali, el ciudadano comenzó a confiar en nosotros y a darnos información sobre movimientos sospechosos, sobre personas que conocían que no eran pudientes y que aparecían con mucho dinero. Esto es una constante que hay que tener en cuenta, el ciudadano es más importante que el policía.

Cuando el policía es prepotente, cuando el policía mira distante al ciudadano es mucho más difícil combatir el delito. Al ciudadano hay que captarlo hay que reclutarlo con hechos. Si la policía es eficaz, decente y respetuosa con los derechos humanos, la gente colabora mucho más y se compromete y es más, como he visto en mi país, reclama más recursos para la policía.

Nosotros recibimos una gran cantidad de recursos para el desarrollo humano y material: vehículos con una gran central de inteligencia, helicópteros... porque debemos reconocer que recibimos un gran apoyo internacional, especialmente de Estados Unidos, donde su policía ha logrado un gran desarrollo tecnológico. Disponemos de una gran fuerza aérea, casi 100 aeronaves, muchas donadas y otras decomisadas a los narcotraficantes.

Tenemos que dinamizar la policía comunitaria que también hemos desarrollado, como la llaman aquí la policía de proximidad. Esa es una tendencia mundial donde el ciudadano a lo que aspira es a tener seguridad. Por encima hoy los conceptos han variado, y hoy el nivel estratégico de los países no es tan importante como el interés por la seguridad interna. Por eso el concepto de policía es mucho más ágil. Antes nosotros no salíamos de nuestros límites.

Recuerdo que en año 72 fui a hacer un curso a los Estados Unidos a la Academia Internacional de Policía y nos daban unas horas de inglés. Era capitán y los 4 oficiales que fuimos decíamos ¡para que vamos a aprender inglés si nosotros no vamos a volver por acá!. No creíamos que la policía iba a tener un carácter internacional. Desafortunadamente el delito, no solo el narcotráfico, conlleva otros delitos: lavado de dinero, falsificación de moneda, hurto de vehículos... La otra vez estuve aquí con varios colegas, me entregaron 30 listados de vehículos que pensaban que habían sido robados en España y enviados a Colombia. Yo creí que sólo era posible mandar coca o heroína de allí para acá, pero no que desde aquí se enviaran vehículos para allá. Esa internacionalización la ha provocado el narcotráfico.

El contrabando es otro delito que dinamizó el narcotráfico porque una de las formas de lavar dinero es a través del contrabando. El otro dinero que dinamizó es el procedente de atracos a joyerías, por ejemplo. Estoy seguro que el producto de ese dinero es para comprar drogas que dan más ganancias que las propias joyas. Si una joya vale, por decir algo, un millón de pesetas la pueden vender en cincuenta mil o en cien mil, en cambio el narcotráfico siempre mantiene su precio. En este sentido los narcotraficantes tienen estudios de mercado, por eso el precio de la coca y la heroína nunca se dispara o baja.. Ellos mantienen el negocio de acuerdo al consumo y van sacando la coca en la medida que el consumidor la va necesitando, no es que inunden los mercados indiscriminadamente. Por eso los narcotraficantes se reparten las ciudades. Encontramos, por ejemplo, que el cartel de Cali dominaba todo lo que era Florida y el sur de Estados Unidos. El de Medellín todo lo que era Nueva York, San Francisco, etc y pienso que la guerra entre esos cárteles nació por invadir sus mercados. Igual sucede con estas actividades ilícitas que nosotros estamos observando.

Por todo esto, pensamos que tiene que haber una reorganización y un reordenamiento de las policías a nivel internacional. Se tienen que constituir grupos especiales,

como tenemos nosotros con España. He propuesto en muchos foros internacionales la necesidad de cambiar el concepto de soberanía para la policía. Los narcotraficantes se mueven fácilmente por los países, la policía no. Los narcotraficantes entran con documentos falsos por los sitios menos inesperados, la policía tiene que entrar siempre por la puerta que corresponde. En la medida que las policías a nivel internacional se conozcan, se fortalezcan, se hablen avanzaremos en la lucha contra el narcotráfico que es un delito sofisticado. Además es un delito que hoy se maneja por Internet y por celulares prepago. En Colombia estamos reclamando unos controles sobre esos celulares con tarjeta. Hay narcotraficantes que hacen una sola llamada y desechan el celular. No se pide la identidad de las personas que compran celulares. Además pueden utilizar identidades diferentes con su correspondiente documentación falsificada e inclusive se hacen la cirugía plástica, como cuando se la intentó hacer el "Señor de los Cielos" en Méjico, que al médico se le fue la mano en la anestesia y lo mató. Este médico apareció después en un bloque de cemento por haberse equivocado. Posiblemente el "Señor de los Cielos" era uno de los narcotraficantes mas importantes del Planeta después de Pablo Escobar y de los Rodríguez Orejuela.

Todas las actividades relacionadas con el narcotráfico son inusitadas, muy complejas. El narcotraficante es como el jugador de ajedrez siempre va con dos jugadas adelantadas. El narcotraficante de cierto nivel, inclusive si es ignorante, viene siendo muy astuto y uno se sorprende cada día de cómo idean lo imposible para hacer sus negocios, tanto para mover el dinero como para enviar la droga.

Para terminar, quiero decirles que en Colombia no hay ya unas organizaciones grandes como el cartel de Cali o el cartel de Medellín. El colombiano entendió que en la medida que sea menos protagonista y pase más desapercibido es menos perseguido. Tenemos hoy unas organizaciones pequeñas pero están ahí. Asimismo la actividad de la guerrilla de los paramilitares, creo que ha disparado el narcotráfico. Yo estaba convencido que después de que cayese el cartel de Cali el narcotráfico iba a disminuir, pero considero que con ese aliciente ha aumentado.

Es mucho más difícil perseguir organizaciones de nivel medio. Son familias pequeñas que siguen narcotraficando. Ya no mandan mil kilos sino diez veces cien.

Ante esto, nosotros, la policía, tenemos un programa especial, que deberían utilizarlo muchas policías. Estamos saliendo a casi todos los países que nos requieren para transmitir nuestros conocimientos, la experiencia que nos ha tocado vivir. No es fácil para un director de la Policía decir que un año le han matado a 300 de los suyos, no es fácil, la gente no lo entiende. No es fácil que en un ataque, la subversión mate 21 policías. A veces uno no sabe como explicarlo porque se le agota el discurso, porque uno se cansa también y hay que decirlo, de ir permanente a entierros, donde la viuda te mira con cierto resentimiento porque cree que eres culpable de la muerte de su esposo o los hijos, que a veces no se sienten satisfechos con la presencia de un jefe porque creen eso no es suficiente.

Todo eso, reitero, apareció por el narcotráfico. Colombia antes era diferente. La policía también, la sociedad también. Después del narcotráfico todo empezó a cambiar, todo. Nosotros no conocíamos la palabra sicario, sino por la historia y esa palabra se afianzó en la actividad cotidiana colombiana. Tenemos muertes indiscriminadas y términos como masacres y un peso sobre nuestro pasaporte y nuestra identidad de colombiano, donde todo el mundo está alerta, pero que no se da cuenta de que si no hubiera consumo ni precursores químicos, ni lavado de dinero, a lo mejor no habría narcotráfico o por lo menos se le dificultaría más.

Creo que los países van a tener que hacer un replanteamiento en ese sentido. Que no me digan, como me decían en una ocasión en Alemania, que no dejara entrar los pre-

cursores y yo les preguntaba ¿pero es que ustedes prefieren que se vayan los precursores para allá y después les devuelvan cocaína y heroína? ¿por qué no lo controlan ustedes también? ¡ayúdennos! Dicen que allí hay libre mercado y sin embargo a nosotros nos toca allí matarnos para que no les llegue la heroína y la cocaína.

Este es un fenómeno bastante complejo. Es un fenómeno que cada vez uno lo comprende menos, pero que está ahí. No sé si en auge. Esto va a llegar a un punto... tienen que empezar los países fuertes, los países consumidores. No sé si los famosos "cogichot" son el inicio de una legislación fuerte. Lo cierto es que es un fenómeno que puede desestabilizar los Estados, que en muchos países no se han dado cuenta, pero que de todas maneras está ahí, con unos altos riesgos para la sociedad, para los policías. Porque los policías, en todo el mundo, son la barrera natural que puede detener este delito, que para mí es el peor de todos.

Hemos conocido muchos delitos en estas cuatro décadas de policía, pero ojalá no lo hubiéramos tenido que conocer, porque lo que nos deja son recuerdos ingratos. Tal vez buenos recuerdos cuando se producen las capturas, cuando se decomisan drogas, cuando fumigamos coca y amapola... uno siente una gran satisfacción, pero después nos ha tocado ver muerte y desolación.

Así que yo dejo estas ideas, que son producto de una experiencia vivida sobre el terreno, nada es ficción. El año pasado me atreví a escribir un libro "Jaque mate", donde narramos toda nuestra actividad para perseguir el cartel de Cali. Ahí están, de alguna manera, impresas todas las astucias de los narcotraficantes, pero también todas las astucias de los policías que trabajaron y persiguieron a este cartel que tenía desestabilizado el país.

Un cartel que no utilizó bombas, ni utilizó violencia sino que su arma desestabilizadora fue la corrupción. Ellos vieron que si ponías una bomba el Estado iba contra ellos, por tanto era mejor corromper a las autoridades, a los políticos, a la sociedad para poder ejercer su negocio. Hoy todos están en la cárcel y uno está muerto, Santa Cruz pero de todas maneras el daño quedó ahí.

Quiero decirles que para mí ha sido muy satisfactorio estar aquí, agradecerle a nuestro director el señor Cotino la invitación y a ustedes.

Tengo un gran recuerdo de la Policía Nacional, del Cuerpo Nacional de Policía, también de la Universidad Complutense donde adapté un curso de criminología en 1978 y todo eso me ha servido para desarrollar una actividad en beneficio de mi país y también en beneficio del mundo, porque lo que hagamos nosotros nos beneficia a todos.

**APORTACIÓN ESPAÑOLA A LA SEGURIDAD CIUDADANA:
POLICÍA 2000**

Juan Gabriel Cotino Ferrer

Director General de la Policía

1. ¿CÓMO ESTABA LA SITUACIÓN?

Las encuestas de opinión sobre los servicios que prestaba el CNP ofrecían en 1995 y 1996 un panorama verdaderamente catastrófico, por lo que se adoptó la firme decisión de propiciar los cambios necesarios para que la opinión pública tuviera una percepción diferente.

La seguridad ciudadana se encontraba muy deteriorada y la empresa pública de seguridad en quiebra técnica.

No era de extrañar esta opinión si se tiene en cuenta que, a lo largo de la década precedente, el crecimiento de la delincuencia había sido sostenido con cifras ya preocupantes, especialmente las referidas a los delitos violentos.

Por otra parte, la sensación de inseguridad no se correspondía con la que se podía colegir de las cifras reales. Existía una victimación importante, superando en diez puntos la subjetiva a la real.

Tras analizar las diversas causas posibles, se constata que un factor causal importante lo constituía la concepción reactiva de los servicios. Desde la última Guerra Mundial, todas las Policías del mundo respondían al esquema que se contempla en la ilustración: la Policía acuartelada, esperando a que se produzca el evento dañoso para que el ciudadano lo detecte, llame por teléfono y desde una emisora enviar un coche policial al lugar del suceso.

Todos los esfuerzos se centraban en mejorar las transmisiones, en poner un mejor coche y en reducir los tiempos de respuestas.

Al final, nadie caía en la cuenta que siempre se llegaba tarde porque el hecho dañoso ya se había producido. Lo que importa al ciudadano es que el hecho no se produzca.

Los sondeos apuntaban hacia una demanda de mayor presencia policial uniformada en la calle, mayor interrelación policía-comunidad, mejor trato e información.

2. EL CAMBIO "BIS"

Era absolutamente necesario introducir aires de renovación en la Policía. Había que abrir puertas y ventanas que posibilitaran el cambio, en base a una gestión inteligente, en suave pero sostenida renovación para adecuarse como guante a la mano al entorno social.

Había que actuar deprisa sobre una serie de elementos, introduciendo cambios importantes, que fueran percibidos por el policía de a pie y que los ciudadanos los apoyaran.

Había que cambiar lo perjudicial, lo obsoleto, lo inconveniente, etc... En definitiva, había que cambiar lo que estaba mal y había que hacerlo "esa misma tarde".

La empresa no se aventuraba fácil. Las resistencias al cambio en cualquier organización de estas características siempre son fuertes. Pero también los impulsos favorables, los

motores, constituían aliados nada desdeñables.

Siguiendo las modernas concepciones de management y los actualizados manuales sobre la materia, se trató de definir el problema, identificar sus causas, así como los puntos fuertes y débiles del sistema.

Se contó con la colaboración extraordinaria de una prestigiosa escuela de negocios, el IESE de la **Universidad de Navarra**, y con consultores externos.

Conceptos tales como ciudadano / cliente / eficiencia / indicadores de gestión / directivos públicos / privatización de la gestión de servicios, etc... y que pertenecían al ámbito de la "política ficción" pasaban a engrosar el ya "grueso" argot policial.

Se tiene la feliz idea de impulsar la **Policía de Proximidad** a la española; con su soter singular, urbano que origina una gran aceptación social. Los ciudadanos pasar a ser clientes de un servicio de calidad.

La Policía se moderniza bajo la marca "**Policía 2000**", compendio de cuantas medidas y programas buscan la auténtica reconversión de la Policía. Desde la denuncia telefónica o por Internet, hasta la utilización del renting en la flota de vehículos, pasando por un cambio de metodologías y estructuras; todo ello hilvanado con **DpO** y la evaluación continuada.

Se articula un sistema que se bifurca en dos modelos: el **Territorial** o de **Proximidad** para atender al ciudadano en sus preocupaciones de seguridad en el barrio; el **Supraterritorial** o de **Especialidad** para combatir la gran delincuencia desde la perspectiva estatal o supranacional.

La Policía de Proximidad persigue evitar la comisión del delito, haciendo de la prevención el factor prioritario a tener en cuenta, con lo que se consigue aumentar el nivel de seguridad percibida por los ciudadanos.

Se procede a parcelar la ciudad, hasta llegar al Subsector o ámbito territorial en el que se despliega un Policía de Proximidad.

Los Subsectores, que integran un Distrito, constituyen el Sector o ámbito territorial donde se despliega el MIP (Módulo Integral de Proximidad). El MIP es una "minicomisaría virtual", integral y autosuficiente, capaz de hacer frente a la problemática de inseguridad del barrio. Es la culminación del proceso de descentralización policial.

El nuevo despliegue va acompañado de nuevos medios y de técnicas de gestión como las denuncias telemáticas y cibernéticas, que contribuyen decisivamente a eliminar las colas en comisarías.

Al mismo tiempo, se diseñan una serie de programas informáticos que facilitaban el seguimiento del nuevo sistema, así como se establecen salas adecuadas para la atención al ciudadano y al propio policía.

Esta atención a los problemas del entorno, que hemos denominado de proximidad, no impide que se tenga la preocupación de mejorar y potenciar las áreas policiales que se ocupan de la especialidad, de cubrir las demandas de seguridad del Estado y demás Instituciones. Lo que queda del presente año y singularmente a lo largo del año 2001 se pretende alcanzar un aceptable nivel de especialidad para la Policía española.

Evidentemente, un programa complejo como el de Policía 2000, requiere un seguimiento constante y una **evaluación continuada**, por lo que cada miércoles a las 8h30' de la mañana se realiza en cada Jefatura las "**reuniones CONTROL**" cuyo objetivo es examinar detalladamente, con la ayuda de los programas informáticos, la evolución delincencial de cada Comisaría.

De esta forma el Policía ya no es sólo responsable de su trabajo ante su jefe, sino ante sus compañeros y también ante los vecinos.

Entre las estrategias complementarias del Plan Policía 2000 se ha incorporado la

gestión por rendimiento y su mecanismo es el sistema de incentivos. Ligar estos incentivos económicos al cumplimiento de objetivos, con el control adecuado, ayuda a la aceptación del cambio.

En cada servicio se ha establecido los objetivos específicos y se han fijado los indicadores necesarios para medir éstos, dentro de la estrategia central que se contiene en el acróstico MAR.

Se incide en la apreciación del desempeño, procurándose que 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.

Esto que parecía imposible en la Administración Pública española, y también resulta inédito en las diferentes Policías de todo el mundo, se ha hecho realidad en el Cuerpo Nacional de Policía. Es decir, gana más quien alcanza los objetivos, como en las empresas privadas punteras.

El Programa de Policía 2000 por tanto, incluye una remuneración variable en función de los objetivos alcanzados por cada policía.

3. LOGROS Y RESULTADOS

215

La consecuencia lógica de todo lo antedicho, de la paulatina solución a los problemas crónicos de medios (téngase en cuenta por ejemplo, que hemos renovado el 70% de la flota de vehículos, adquiridos mediante un sistema de "renting", o que se han informatizado más de 4.000 puestos de trabajo), y de tener perfectamente delimitados las misiones y objetivos que había que priorizar, creíamos que era el momento de afrontar con decisión y profundidad una reforma importante del Cuerpo Nacional de Policía, que sin renunciar a sus esencias, fuera 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 en los que venimos trabajando, de **Especialidad, Proximidad y Coordinación**.

Desde el punto de vista del binomio coste-beneficio, se han logrado resultados más que satisfactorios en relación con el esfuerzo económico que ello ha supuesto, tanto por lo que arrojan las cifras del decremento de la delincuencia como por las mejoras obtenidas en otros servicios que presta la Dirección General de la Policía.

La rentabilidad de la inversión realizada se encuentra justificada, puesto que ha permitido que la seguridad no haya sido tema de la campaña electoral, dado que el objetivo estratégico de la Dirección General de la Policía de reducir los índices delincuenciales ha producido que, por primera vez en España y como único país en Europa, durante el pasado año haya descendido la criminalidad en un 6,06% en el territorio en el que se aplicó el Programa.

El esfuerzo del Cuerpo Nacional de Policía está originando que también en este año se estén dando excelentes resultados, hasta el punto de que se haya reducido la delincuencia en 10 puntos a nivel nacional.

A todo esto se une un cambio significativo en los sistemas y procedimientos de trabajo, con lo que se ha conseguido mejorar el servicio que se presta, reducir la burocracia y optimizar la gestión de recursos humanos y materiales, generando con todo ello una nueva cultura de seguridad.

Así se comprende que la calificación que da el ciudadano a los servicios que presta el Cuerpo Nacional de Policía sea muy alta, como consecuencia de la implantación de las mejoras señaladas.

Respecto a la opinión sobre la seguridad ciudadana, se constata que hay una percepción mucho más optimista que en el bienio 95-96, ya que la opinión positiva triplica a la negativa.

Resultando, igualmente, entre las diversas instituciones la mejor valorada, según datos, en ambos casos, facilitados por el CIS.

4. ¿ QUÉ NOS QUEDA POR HACER?

En el marco del Programa "Policía 2000", se pretende priorizar una serie de proyectos o subprogramas que vengán a hacer frente a esa amenaza previsible.

En síntesis, se pretende abordar la cuestión desde tres grandes ejes:

1. Los problemas que más preocupan al ciudadano común serán abordados desde la Proximidad, con la participación de aquellos, en base a una relación de confianza.
2. Los que afectan a la globalidad, que trasciende del ámbito próximo y que afecta a los grandes temas institucionales, serán tratados de manera singularizada, a través de la Especialidad.
3. A las demandas ciudadanas de un mejor trato y atención se responderá desde la mejora y perfeccionamiento de la gestión, ofreciendo servicios de calidad; rúbrica que envolverá toda la función porque *"Seguridad es calidad de vida"*.

4.1. Proximidad – Participación – Confianza:

Una vez implantada la Policía de Proximidad en todas las comisarías, ha de avanzarse en su perfección y cualificación.

Ser policía de proximidad significa proteger al débil y coadyuvar a la integración en la comunidad de todos sus miembros, impulsando o colaborando en cuantos programas sociales se establezcan al respecto en el barrio.

Se propiciará la constitución de "Mesas de solidaridad" para acometer programas multidisciplinarios para el desarrollo de actividades de carácter cultural, deportivo o profesional.

4.2. Globalidad – Especialidad

Se prestará especial atención a todas aquellas manifestaciones delictivas que se cometan de manera organizada, sofisticada o violenta, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Estableciéndose a nivel periférico, según el ámbito de influencia del delito, las Unidades especializadas que se requieran con el triple objetivo de garantizar los fines del Estado, asegurar la seguridad ciudadana y auxiliar a la justicia penal.

Tan amplias funciones suponen lograr una deseable calidad de vida para los españoles y los extranjeros que se encuentran en el país, utilizando una adecuada prevención, una efectiva investigación y una alta especialización a unos costes economicistas.

Las Unidades centrales de investigación van a sufrir una importante reorganización para potenciar la información como vector estratégico y para la toma de decisiones.

Toda prevención ha de basarse en la información, que permitirá la optimización de los recursos y la acción selectiva de seguridad en su vertiente proactiva. En definitiva, no hay seguridad sin prevención y ésta no existe si no hay información.

El análisis de fenómenos facilita la actitud predictiva y es a partir de la detección de la amenaza cuando se puede articular la estrategia, los medios y las operaciones necesarias para neutralizarla. Este es en resumen el núcleo esencial de la "política criminal" que debe hacerse y que hoy sólo se acaricia. Para ello se van a potenciar las fuentes, el análisis y los mecanismos de explotación de la información.

Especial atención se prestará a la coordinación y colaboración en los diversos ámbito, con los demás operadores del sistema de seguridad facilitando el intercambio fluido de información, compartiendo la misma y colaborando estrechamente en los asuntos de interés mutuo, propiciando la existencia de espacios policiales comunes.

Se diseñarán programas que permitan alcanzar altos niveles tecnológicos para la aportación de pruebas en las investigaciones, desplegando por todo el país una red subsidiaria y complementaria de laboratorios de Policía Científica.

Asimismo, se intensificarán las unidades especializadas en los delitos que alteran el normal desarrollo de los movimientos migratorios.

4.3. Gestión de calidad

La atención pronta, diligente y correcta, tanto en la calle como en las dependencias policiales, debe ser la meta de todos los funcionarios de la Dirección General de la Policía, sin discriminación. Se reducirán al mínimo los trámites a la hora de realizar denuncias u obtener documentos tales como Pasaporte, Tarjeta de Extranjeros, etc. En el caso del D.N.I. será suficiente con una sola visita del ciudadano a la dependencia. Se esmerará el trato a la víctima y se potenciarán nuevas fórmulas de presentación de denuncias.

En el capítulo de medios se pretende conseguir la colaboración de la empresa privada en cuantas actividades lo permitan, para que los efectivos policiales se dediquen en exclusiva a la operatividad. A este respecto se propone seguir con el renting y avanzar en el "outsourcing" u otro sistema similar.

Es el momento de dar un fuerte impulso a la deficiente red informática y telemática, estableciendo un sistema integral apoyado en el mundo de la empresa y en las nuevas tecnologías.

Asimismo, se elaborará un proyecto global de mejora de las instalaciones y equipamientos policiales.

5. CONCLUSIÓN

El mayor reto es mantener la tensión del cambio en la organización; proponer unas nuevas metas que, subsumiendo la actual la haga avanzar. Esto no es sencillo porque los cambios que se están implantando están situando ya al Cuerpo Nacional de Policía en la vanguardia organizativa mundial, en el contexto policial. Por tanto no cabe emular otras iniciativas, sino que sólo cabe confiar en la imaginación, la ciencia y en los procesos de I+D de la Casa.

Pero no hay que dejar lugar a la improvisación, por ello es conveniente ayudar a abrir esa imaginación, mediante la creación de un proceso de mejora continua, a través de círculos de calidad, programas de sugerencias, o similares.

Estos cambios a su vez, no deben limitarse a las grandes líneas estratégicas, sino que deben entrar en la dinámica del "microcambio", creando un mecanismo de revisión permanente.

En esta línea el microcambio continuo es muy eficaz porque responde a las demandas directas del cliente externo o interno, y también porque es más fácilmente reversible. Si está equivocado es fácil volver a la situación inicial.

Pese a todo lo dicho, tampoco conviene "atragantarse", si me permiten la expresión, porque todos los procesos tienen su ritmo y hay que modularlo. Un reto importante es saber cuando es prudente un nuevo proyecto, porque tampoco hay que agotar el actual, en ese proceso de "institucionalización" del que hablábamos antes.

En definitiva, como se ve, lo que hemos pretendido con este ambicioso plan estratégico que denominamos POLICÍA 2000, no ha sido otra cosa más que dar un giro a aquellas cuestiones susceptibles de mejora en el Cuerpo Nacional de Policía, manteniendo y salvaguardando las tradiciones y las esencias del colectivo policial. Giro que está siendo el revulsivo necesario para lograr que el servicio público de seguridad del siglo XXI, sea aquél que todos quisiéramos dejar como legado a las generaciones venideras.

CIERRE

Intervención del Excmo. Sr. Secretario de Estado de Seguridad

D. Pedro Morenés Eulate

Excelentísimo señor Delegado del Gobierno, Excelentísimo señor Director General de la Policía, excelentísimas e ilustrísimas autoridades. Señor director del curso. Representantes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de otras policías aquí mencionadas. Representantes de las empresas, becarios, alumnos de la Escuela de Ávila. Señoras y señores.

Me complace extraordinariamente participar en el acto de clausura de la segunda edición de este seminario sobre "La ciudad y la seguridad de sus habitantes", desarrollado en estos Cursos de Verano, aquí en El Escorial. Demostrar mi reconocimiento muy sincero a los organizadores de la Dirección General de la Policía y de la Universidad Complutense por su amable invitación a clausurar este curso.

Durante una semana, estas aulas se han convertido en foro de análisis, reflexión y cambio de impresiones sobre la evolución, logros y posibles mejoras en la seguridad de nuestras ciudades.

Es necesario por ello, agradecerles a todos ese esfuerzo de estudio y reflexión que cada vez resulta más imprescindible, dada la complejidad creciente de los problemas de seguridad con los que se enfrenta la sociedad actual y, los continuos cambios experimentados en las formas de delincuencia y en las amenazas a la convivencia libre y pacífica de los ciudadanos. Quisiera también compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el estado actual y futuro de la seguridad.

En mi opinión, lo más característico de nuestros días es el fenómeno, que debemos analizar en el plano teórico y tener en cuenta en el trabajo diario, que es la tesis de que la demanda de seguridad está experimentando cada vez más una mayor extensión y una mayor profundización. Extensión y profundización que nos obligan a crear nuevas estructuras en las organizaciones policiales, a introducir nuevos métodos y técnicas de trabajo y, a modificar la mentalidad y la actitud de los profesionales que sirven en este ámbito.

Hablamos en primer lugar de la extensión del concepto de seguridad porque como en muchos otros ámbitos, estamos asistiendo al paso de una dimensión puramente local y particular a una dimensión global y general del proceso. Es de sobra sabido que Fukuyama en "Al final de la historia", obra que escribía hace años, ya aunque parezca que no, pronosticó el triunfo de lo que hoy conocemos como globalización y señalaba cuáles iban a ser los derrotados por los que la sociedad mundial iba a desarrollarse.

Es evidente que los avances tecnológicos, sobre todo los relacionados con las comunicaciones, han provocado que se relativice el ámbito nacional y que vivamos en un mundo cada vez más abierto, más universal, en el que las fronteras tienden a desaparecer en lo que se ha dado en llamar la aldea global.

Este proceso ha tenido obviamente repercusiones en el ámbito de la delincuencia, favoreciendo no solamente la aparición, extensión y fortalecimiento de las redes delictivas internacionales, sino también acercando los efectos de sus actividades ilícitas a la vida cotidiana de todos los ciudadanos, independientemente de donde las decisiones de tipo delictual se pudiesen tomar.

Hablamos en segundo lugar de la profundización en el concepto de seguridad, porque en nuestros días la seguridad es concebida como un auténtico servicio público. Las palabras del Director en este sentido han sido muy clarificadoras, como una prestación que los poderes públicos están obligados a proporcionar y que los ciudadanos deben y pueden exigir. Un servicio público que tiene una dimensión política, porque su principal objetivo es garantizar el libre ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos. Pero también una dimensión profundamente social, porque la seguridad como la salud y la educación, se ha convertido en un factor más de bienestar, de calidad de vida; un factor primero, necesario y probablemente sin el cual cualquier otra prestación de tipo social estaría seriamente afectada. Esta dualidad exige a las organizaciones policiales de vanguardia basar su organización y sus actuaciones en dos ejes fundamentales: la proximidad a la comunidad a la que prestan servicio y la especialización contra las diversas formas de delincuencia.

En nuestro país el Cuerpo Nacional de Policía consciente de estas necesidades inició, ya hace tres años, profundos cambios dirigidos a alcanzar algunos objetivos concretos, como mejorar la calidad de los servicios, aumentar la satisfacción de los policías que los prestan y de los ciudadanos y reducir la delincuencia.

El conjunto de medidas organizativas y operativas articuladas con estos fines se conocen, como ustedes ya saben y lo habrán visto a lo largo del curso, con el nombre de Programa de Policía 2000, analizado a lo largo de este seminario. Sólo diré al respecto que Policía 2000 es el principal reto estratégico al que se enfrenta el Cuerpo Nacional de Policía y del que deberá salir la Policía española del siglo XXI.

Por ello quisiera ahora referirme aunque sea de forma muy breve, a lo que los expertos consideran los grandes tipos delictivos más importantes y peligrosos: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, blanqueo de capitales y delitos cibernéticos.

Como todos sabemos el terrorismo es hoy por hoy la mayor amenaza para la convivencia y para la libertad que va mucho más allá de su gravedad cuantitativa. En España por ejemplo, los cinco asesinatos de la banda terrorista ETA en lo que llevamos de año han producido una alarma y una crispación social mucho mayor que las muertes, más numerosas, producidas por otras causas igualmente

dramáticas como la drogadicción que produce 500 muertes al año por causas como la sobredosis. Pero junto a este terrorismo tradicional, debemos prepararnos para hacer frente a otras modalidades nuevas como el terrorismo catastrófico, es decir aquél que utiliza armas químicas, nucleares o bacteriológicas en acciones indiscriminadas o el ciberterrorismo, ya que las organizaciones terroristas podrían estar utilizando ordenadores, accesos telefónicos o Internet para provocar el caos en los sistemas informáticos, sistemas nucleares y esenciales para la vida de la sociedad en determinados países.

Todo ello hace cada vez más necesaria una mayor unidad de acción entre las policías nacionales y una mayor cooperación jurídica y estratégica entre los países. Centrándonos en el ámbito de la Unión Europea el objetivo fijado en la cumbre de Tampere –construir un espacio común de libertad, seguridad y justicia– exige entre otras medidas, una unidad de acción y una cooperación reforzada permanente en la lucha antiterrorista y contra otros delitos de ámbito internacional.

En cuanto al crimen organizado es sin duda uno de los riesgos más graves a los que se enfrentan nuestras democracias. Junto a los grupos organizados tradicionales como la mafia, la camorra, la yakuza, etc., estamos asistiendo al nacimiento de nuevas organizaciones con nuevos métodos que surgen y crecen allí donde por unas causas o otras, el poder del estado se debilita. Este es un proceso que se ha podido observar en los últimos años sobre todo en los países de la antigua Unión Soviética, donde existen más de 4000 grupos criminales que están experimentando una continua evolución, consistente en la absorción de unos por otros y en la creación de estructuras cada vez más complejas, más flexibles y más poderosas que actúan en territorios cada vez más amplios.

223

Pero tradicionales o de reciente creación estas estructuras tienen como objetivo el penetrar en negocios legales, bien mediante la utilización de redes de influencia o extorsión, mediante la realización de redes o mediante la realización de inversiones legales para el blanqueo del dinero ganado ilícitamente. Esta forma de actuación de la delincuencia organizada es especialmente peligrosa para los sistemas democráticos, por su gran capacidad para infiltrarse y corromper la estructura económica, política y administrativa de un país y su investigación resulta especialmente difícil porque se desdibuja la frontera entre la región de lo lícito y lo ilícito en sus actividades.

El blanqueo de capitales es de hecho, una actividad que cada día gana enteros entre lo que pudiéramos llamar entre comillas ranking delictivo y que ocupa, y ocupará, un lugar central en las investigaciones y actuaciones de las fuerzas policiales ya que está conectado tanto con la lucha contra las empresas, el hampa y negocios mafiosos como con la lucha antiterrorista.

La facilidad y rapidez de las operaciones, los datos digitales pueden ser cargados, transferidos, borrados y alterados en un minuto facilitando la destrucción de las pruebas de su culpabilidad.

Y por último, el desarrollo de la tecnología de la codificación que por un lado supone un avance positivo cuando facilita la seguridad de las transmisiones informáticas de la seguridad, también pueden servir para encubrir actividades ilícitas como alguna vez estamos comprobando.

Con toda esta enumeración de modalidades delictivas nuevas o que crecen en importancia, podríamos pensar que el escenario futuro de la criminalidad tanto nacional como internacional no es muy halagüeño, dice un antiguo aforismo pesimista que la vida es una continua lucha por la existencia con la seguridad de ser al final vencida. Nosotros preferimos si embargo, seguir un criterio que ya aportaba María Zambrano cuando afirmaba que una sociedad será tanto más segura cuanto más libre y más justa sea, en esa lucha es en la que nosotros estamos dispuestos y convencidos que merece la pena estar.

Por eso pienso que debemos afrontar el porvenir con esperanza y con optimismo porque nuestro país se encuentra en una de las fases más positivas de su historia reciente como es claramente comprobable. Una fase marcada por el crecimiento económico, por el bienestar social, por el fortalecimiento del Estado de derecho, por el fortalecimiento de nuestras relaciones internacionales y por participar afortunadamente en el ámbito de seguridad y de bienestar mejor que se ha conocido en la historia de la civilización.

Una etapa, en definitiva, con la que contamos con la legitimidad de un Estado de derecho y con herramientas para hacer frente a las amenazas a la seguridad de nuestras ciudades y de nuestros ciudadanos, y en este objetivo es indudable el papel que debe desempeñar el Cuerpo Nacional de Policía, muy fundamentalmente, y la Guardia Civil en la parte que le corresponda. Efectivamente el Cuerpo Nacional de Policía, ya lo he dicho con la puesta en marcha de la Policía 2000, ha apostado con fuerza, valor e inteligencia por ese porvenir de esperanza, con unos servicios policiales adaptados a los problemas de la seguridad de la sociedad actual y preparados para enfrentarse a los retos que ya se han apuntado en estas palabras y, estoy seguro, que en este seminario para el futuro.

Quisiera por último y para finalizar, agradecer muy sinceramente a todos los ponentes su participación en este seminario, ya que de su esfuerzo intelectual se derivarán soluciones para lograr mayores cotas de libertad y seguridad en la sociedad española, contribuyendo con ello a mejorar la calidad de vida en España. Y asimismo a contribuir mediante ese trabajo y esa coordinación internacional a apoyar a los países que, con nosotros, quieren crear ese espacio de libertad y justicia en el que nos sentimos plenamente comprometidos.

Con este mensaje de optimismo y de esperanza declaro clausurado este seminario sobre "La ciudad y la seguridad de sus habitantes".

Muchísimas gracias a todos.