



SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR ¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad



SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR ¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA

Colección Estudios de Seguridad

Con la colaboración de:

Telefonica

Edita: Fundación Policía Española
Conde de Aranda, 16, 3º Izq.
e-mail: iep@dgp.mir.es
Coordinador Editorial:
José Cabanillas Sánchez
Equipo Editorial:
Miguel Vega Álvarez,
Equipo de Traducción:
IEP
Corrector:
Miguel Vega Álvarez
Imprime: Tecnología Gráfica
Maquetación: Félix Gil
ISBN:

Todos los derechos reservados.
No se permite la reproducción total o parcial de este libro,
ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma
o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, reprográfico,
gramofónico u otro, sin el permiso previo y por escrito
de los titulares del copyright.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	7
<u>BIENVENIDA</u>	9
<u>CONFERENCIA INAUGURAL</u>	13
- Seguridad Interior. Seguridad Exterior. ¿Dónde quedan las Fronteras? <i>Antonio Camacho Vizcaino</i> <i>Secretario de Estado de Seguridad</i>	15
- Las nuevas amenazas para la seguridad surgidas tras la caída del Muro de Berlín <i>Francisco Javier Velázquez López</i> <i>Director General de la Policía y de la Guardia Civil</i>	19
<u>PRIMER PANEL</u>	33
<u>EL NUEVO PARADIGMA DE LA SEGURIDAD</u>	
- Estrategias policiales españolas frente a las nuevas amenazas. <i>Miguel Ángel Fernández-Chico Díaz</i> <i>Director Adjunto Operativo, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía</i>	35
<u>SEGUNDO PANEL</u>	59
<u>LOS MODELOS DEL NUEVO PARADIGMA</u>	
- Modelo de Seguridad de la Unión Europea. <i>Javier Albaladejo Campos</i> <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Consejero del Ministerio del Interior en la representación Permanente de España ante la Unión Europea</i>	61
- La Seguridad Humana, como modelo de Naciones Unidas. Elementos positivos y negativos en la crítica al modelo. <i>José Antonio Sanahuja Perales</i> <i>Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense</i>	91
- La prevención como prioridad frente a la respuesta en temas de seguridad. <i>Dolores Delgado García</i> <i>Fiscal Coordinadora de Terrorismo Internacional de la Audiencia Nacional</i>	119
<u>TERCER PANEL</u>	127
<u>ANÁLISIS DETALLADO DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD</u>	
- El terrorismo y el riesgo de uso de armas de destrucción masiva. El control del material de doble uso. <i>Emile Pérez</i> <i>Comisario de la EDFPN, director de la Escuela Europea de Policía y responsable de CEPOL en Francia</i>	129
- Grandes migraciones humanas. Formas de control y solución a largo plazo. La cooperación al desarrollo y policial con los países de origen. <i>Enrique Tabora Álvarez</i> <i>Comisario General de Extranjería y Fronteras</i>	141

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR

¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

- La delincuencia organizada internacional.
Sus riesgos para la seguridad pública. 157
Juan Antonio González García
Comisario General de Policía Judicial

CLAUSURA 167

- La aplicación de las nuevas tecnologías en el entorno
de la Seguridad del Estado. 169
Pedro Javier Alfaro Calvo
Director de Defensa y Seguridad Nacional de Telefónica
- Seguridad interior, seguridad exterior ¿dónde quedan las fronteras?. 181
Rafael del Río Sendino
Presidente de la Fundación Policía Española

El paradigma clásico de la seguridad, desarrollado y perfeccionado por el estado-nación, el surgido tras los tratados westfalianos, pudo superar y mejorarse con los cambios nacidos tras la Revolución Francesa, y sobre todo con el profundo cambio en el origen de la soberanía, desde los príncipes al pueblo, y los derechos y libertades de estos últimos, frente al ius puniendi de la justicia estatal.

Tras la caída del Muro de Berlín, además de la reunificación alemana, se han venido produciendo una serie de cambios en el escenario internacional y la aparición de nuevos actores influyentes en el desarrollo de fenómenos de seguridad, como las grandes multinacionales y el papel de las ONGs, generando nuevas construcciones teóricas para la comprensión del fenómeno.

Conflictos armados como los de la exYugoslavia; Ruanda, Sudán o Zaire: terrorismo motivado por conflictos regionales como en Argelia; Francia o Israel o conflictos globales como en Estados Unidos, España o Reino Unido; grandes oleadas de inmigración tratando de forzar fronteras o superándolas subrepticamente: conflictos interestatales o interétnicos derivados de problemas medioambientales e incrementos de población en proporciones no sostenibles en determinadas regiones, lo que alimenta el proceso migratorio, son manifestaciones en este nuevo escenario.

El papel tradicional de las fronteras, tanto en las políticas de defensa como en las de la seguridad interior, ha perdido su eficacia, como consecuencia de los modernos medios de transporte y comunicación y del proceso de la globalización económica. En muchas ocasiones las amenazas se generan fuera del territorio nacional y por lo tanto fuera del control de los estados nacionales.

El papel de la Policía en este nuevo escenario no puede ser el mismo que en el paradigma clásico. La necesidad de inteligencia y de cooperación internacional así como de cooperación en materia de formación y otros aspectos, con países en los que pueden surgir amenazas para los españoles, obliga a meditar sobre esta nueva realidad y tratar de recoger propuestas de soluciones para un futuro inmediato.

José Cabanillas Sánchez

Director General de la Fundación Policía Española
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía



BIENVENIDA AL CURSO

Un año más, y ya superamos una década, la Fundación Policía Española organiza un curso relacionado con la seguridad y la función policial. Hemos tratado en los años anteriores: la seguridad en las ciudades, se ha planteado la conveniencia de una seguridad europea, se ha debatido el papel de la policía en la sociedad de la información, el blanqueo de capitales, la violencia intrafamiliar, los cambios de la delincuencia en los tiempos de la globalización y hemos hecho una comparativa entre la seguridad pública y la seguridad privada, entre otros temas. En todos ellos hemos tratado que el debate sea abierto, invitando a profesores universitarios, periodistas, jueces, fiscales, personas de la empresa privada y, especialmente, a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y muy en concreto del Cuerpo Nacional de Policía. A todos ellos nuestro agradecimiento, al igual que a cuantos han acudido a los cursos y han participado en los debates, ayudando al análisis y a las conclusiones. De las ponencias desarrolladas, en estos cursos, se han elaborado libros que, sin duda, forman parte de la aportación cultural del Cuerpo Nacional de Policía y de su inteligencia corporativa.

Hace dos años, en este curso, tratamos de los cambios profundos apreciados en el fenómeno de la delincuencia como consecuencia del proceso globalizador y los ajustes operativos para prevenir y dar respuesta a tales fenómenos. Pero, en este curso, nos centraremos más en las estrategias que frente a tales fenómenos establecen las políticas públicas de seguridad que, en algunos casos, sustituyen a las viejas políticas de defensa nacional. También, es importante destacar el papel de los cuerpos policiales en la solución de conflictos armados que se han producido en los últimos años, especialmente, en los programas de paz de Naciones Unidas y de la Unión Europea.

11

Nos preguntamos también, en este curso, por el papel de las fronteras ya sean nacionales o regionales como las de Schengen, en el tema de la seguridad. El muro de Berlín fue fortificado para evitar invasiones y circulación de personas entre el Pacto de Varsovia y el mundo occidental, pero tanta fuerza no pudo evitar su caída y curiosamente por un error. ¿Merece la pena confiar en las fronteras como factor de seguridad en tiempos de globalización?, esta es una pregunta que podríamos hacernos y, si bien es cierto, que hasta hace poco tiempo la respuesta parecía obvia, sería no, hoy sabemos que dentro de la Unión Europea se habla de blindar las fronteras. Todo esto, es un poco el bosquejo de lo que pretendemos con este curso. El resultado dependerá de la colaboración de todos ustedes en los debates y también de la exposición de los ponentes.

Muchas gracias.

José Cabanillas Sánchez
Director General de la Fundación Policía Española
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía



CONFERENCIA INAUGURAL

SEGURIDAD INTERIOR. SEGURIDAD EXTERIOR. ¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

ANTONIO CAMACHO VIZCAINO
Secretario de Estado de Seguridad

15

Antes de nada, quiero comenzar agradeciendo a la Fundación Policía Española su amable invitación para participar en este curso. Los últimos cinco años al frente de la Secretaría de Estado de Seguridad me han permitido conocer, de primera mano, la importancia de estos foros de debate y discusión para seguir avanzando y mejorando la seguridad y, por lo tanto, el bienestar de los ciudadanos. No tengo ninguna duda de que ese empeño es, fundamentalmente, el que guía a los organizadores de estas Jornadas.

A lo largo de esta semana tendrán la oportunidad de analizar diferentes aspectos acerca de la seguridad a comienzos del siglo XXI. Lo harán desde una perspectiva amplia y desde una contraposición entre seguridad interior y seguridad exterior que nunca mas tendrán sentido. Hoy, la seguridad o es global o no es.

El sistema internacional, surgido tras la II Guerra Mundial, se derrumbó con el Muro de Berlín. La inestabilidad del mundo bipolar dio paso en la década de los 90 a una acelerada globalización de la economía y de los mercados financieros, impulsada por un desarrollo tecnológico sin precedentes que ha acabado con las distancias y con las fronteras y ha multiplicado la interdependencia. El progreso se ha disparado en buena parte del planeta: en 2006 y 2007, al final del último gran ciclo económico expansivo, las economías de dos tercios de los países del mundo crecieron más de un 4% anual. Nunca como ahora, en nuestra historia, hemos compartido tan estrechamente nuestro destino.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

La actual crisis económica y financiera es el mejor ejemplo de cómo y cuánto ha cambiado el mundo en apenas 30 años y nos muestra el posible camino de las próximas décadas. Por primera vez en la historia, la crisis tiene su origen en el centro del sistema y no en su periferia. Son las principales potencias las que fallan, bordean la quiebra y arrastran consigo al resto del mundo. La primera consecuencia es la aceleración del proceso de construcción de un nuevo orden mundial multipolar, en el que Estados Unidos tendrá que compartir el liderazgo mundial con la Unión Europea y con los países emergentes, singularmente Brasil, Rusia, India y China.

En paralelo con el auge de estos países emergentes, se está produciendo un importante avance de algunos agentes no estatales. E incluso se ha incrementado el poder de los individuos, apoyados en las nuevas tecnologías que permiten que los bienes y las ideas circulen alrededor del mundo, instantáneamente.

16 Todos estos cambios tienen un correlato inmediato en materia de seguridad. Cualquier organización o cualquier persona puede alcanzar una gran capacidad destructiva. A las amenazas tradicionales se unen ahora los retos que provienen de la inestabilidad causada por los Estados fallidos, del crimen transnacional –incluido el terrorismo– que operan aprovechándose de las fronteras difusas y las nuevas tecnologías, de los movimientos masivos de poblaciones jóvenes instaladas en zonas inestables y azotadas por la desigualdad, del cibercrimen, o de las enfermedades pandémicas que se extienden a la misma velocidad que los modernos medios de transporte.

La sensación de inseguridad de los ciudadanos crece y lo hace, paradójicamente, a la vez que disminuyen los conflictos armados, que se han reducido un 60% desde mediados de los años 80, para situarse en el nivel más bajo desde hace medio siglo. Eso significa que las posibilidades de morir como consecuencia de la violencia organizada son ahora menores que hace apenas unas décadas. Y, sin embargo, la sensación de los ciudadanos es de inseguridad creciente por el temor a lo que vendrá, a los riesgos que nos amenazan, aunque algunos nunca se hayan concretado.

Por eso, nuestra responsabilidad se ha multiplicado. Debemos abordar no sólo los riesgos y amenazas inmediatos, sino también las causas subyacentes de la seguridad y la inseguridad. Hace apenas unos años, cuando se producía una situación de conflicto o un desastre en cualquier parte del planeta, el Gobierno de España –y de cualquier otro Estado– podía decidir si se involucraba o no. Esa situación se acabó. Hoy, todos sufrimos las consecuencias de la inestabilidad regional y del terrorismo, del cambio climático, de la pobreza, de los movimientos de población o de las redes del crimen organizado transnacional.

Otra paradoja, los ciudadanos exigen a los Estados más y mejor seguridad, justo cuando el modelo de Estado-nación que ha estructurado

durante siglos la comunidad internacional y ha sido el máximo exponente a la hora de garantizar la seguridad de los ciudadanos, ha entrado en una profunda crisis. Por lo tanto, hoy, los Estados-nación no pueden garantizar la seguridad a ojos de esos ciudadanos. No pueden porque en el mundo global es imposible garantizar la seguridad de un solo país o de un grupo de países por sus propios medios y prescindiendo de lo que ocurre en el resto del mundo.

Vivimos, pues, un momento de crisis, de cambio profundo, de reorganización del orden mundial y de los equilibrios sociales, tanto nacionales como internacionales. En estas circunstancias, no podemos seguir haciendo las cosas como hasta ahora. Debemos ser capaces de enfrentar las amenazas y los retos, los viejos y los nuevos, con instrumentos adecuados, con estrategias renovadas y con métodos propios del siglo XXI y no del siglo XIX. Toda época de crisis presenta, a la vez, inmensas oportunidades. Y esta crisis es demasiado profunda como para desaprovecharla. Si no somos capaces de aprovechar la oportunidad y diseñar los instrumentos adecuados para transitar por la era global, fracasaremos.

En los últimos meses habrán oído muchas veces que la clave para volver a avanzar es recuperar la confianza. Para eso se necesita liderazgo, visión y capacidad de anticipación. En resumen: inteligencia. Debemos ser capaces de pensar estratégicamente, anticipar escenarios y respuestas, estar preparados para hacer frente a la peor de las circunstancias. Sólo así seremos capaces de desarrollar políticas preventivas eficaces, dotarnos de los medios adecuados y diseñar respuestas eficientes, frente a cualquier situación imaginable en materia de seguridad. Para conseguir este objetivo debemos contar con los instrumentos adecuados. La creación del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, el GESI, ha permitido que hoy en día nuestro país cuente con un avanzado laboratorio de ideas, propuestas y análisis en esta materia. El GESI era una necesidad y se ha convertido en un instrumento indispensable e insustituible en el diseño de las políticas de seguridad en nuestro país y debe ocupar un lugar central en cualquier discusión o debate que se produzca en este ámbito.

A la vez que mejoramos nuestro pensamiento estratégico, el poder inteligente del que tanto se habla últimamente, debemos seguir mejorando la coordinación y la cooperación. No sólo en el ámbito internacional, sino también en el interno.

El tercer elemento que quiero mencionar es la importancia de diseñar un sistema global de seguridad que nos permita hacer frente a los retos globales. Les decía antes que ningún país puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos, actuando aisladamente. Por lo tanto, es indispensable seguir avanzando en la construcción de un sistema de seguridad internacional más eficaz y eficiente.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

En ese empeño, la Unión Europea debe jugar un papel clave. La experiencia de los últimos años nos enseña que debemos trabajar allí –en cualquier parte donde surja un problema, ya sea Mauritania o Afganistán– para estar seguros aquí. La forma más eficaz es repartiéndonos el trabajo y reforzando las capacidades comunes que tiene la Unión Europea.

Una vez trazadas las líneas básicas que delimitan el escenario en el que nos movemos, es posible pensar las respuestas. Y esas respuestas pasan por el diseño de una Estrategia Nacional de Seguridad que debe convertirse en un instrumento esencial de acción política transversal, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Una estrategia, en definitiva, basada en una nueva forma de entender la seguridad, más amplia y adaptada a la realidad, que bien podríamos definir como seguridad sostenible y que combina tres elementos básicos: la seguridad del Estado y de sus infraestructuras, la seguridad de las personas o seguridad humana, como la define Naciones Unidas, y la seguridad colectiva o global.

18 Seguridad sostenible es sinónimo de seguridad amplia, centrada en combatir las causas de la inseguridad y no sólo sus efectos, e impulsora del respeto y la promoción de los derechos humanos, a través de la extensión de la democracia y la estabilidad. En suma, esta perspectiva nos permite ser más eficaces y utilizar con mayor racionalidad los medios de los que disponemos; nos permite mejorar la vida y el bienestar de muchos más ciudadanos.

Termino. A lo largo de esta semana tendrán oportunidad de discutir sobre estos asuntos que yo apenas he esbozado y que se pueden resumir en una idea fuerza: en un mundo organizado en red, los Estados debemos ser capaces de tejer una red que impida a las organizaciones mafiosas desarrollar su labor criminal. Los delincuentes deben sentirse perseguidos y atrapados estén donde estén y los ciudadanos deben sentirse seguros y protegidos gracias a la acción coordinada de todos quienes formamos parte de la comunidad internacional. Ese es nuestro reto compartido y lo que justifica estas jornadas.

Muchas gracias.

LAS NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD SURGIDAS TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ LÓPEZ
Director General de la Policía y de la Guardia Civil

19

La caída del Muro de Berlín (9 de noviembre de 1989) es el símbolo del cambio geopolítico de mayor trascendencia desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Veinte años después, aún no se han agotado todas sus consecuencias a nivel mundial.

- Se ha creado un nuevo mapa político: desaparición de la URSS y de Yugoslavia, disolución de alianzas militares (Pacto de Varsovia), constitución de nuevos Estados e integración de los países centroeuropeos en el ámbito democrático europeo (U. E., OTAN).
- Ha desaparecido el sistema bipolar que presidía las relaciones internacionales en la segunda mitad del siglo XX y ha surgido un sistema de multilateralismo, con una potencia hegemónica global.
- Se han acelerado los procesos de globalización en el terreno político (consolidación de centros regionales de poder) y en el económico (creciente importancia de los países emergentes, autonomización de los intercambios financieros, papel cada vez menos decisivo de los Estados en el sistema económico mundial).
- Desaparición de la disuasión nuclear como última ratio versus multiplicación de conflictos regionales y locales. Incremento de las tensiones nacionalistas y del fundamentalismo religioso.

Todo ello ha tenido sus ventajas y sus inconvenientes en el ámbito de la seguridad y en el de la producción de bienes y servicios, en el ámbito de carácter político y en el del desarrollo. Por ejemplo, en África, donde no está claro que muchas veces el mantenimiento de un solo bloque haya generado confianza, sino que por el contrario ha producido problemas. No se puede decir que el desarrollo africano haya alcanzado grandes cotas de crecimiento en los últimos años, sino más bien al contrario. Su diferencial respecto a la renta de los países ricos no ha hecho más que crecer; con lo cual, hemos avanzado mucho después del año 1989, pero también hemos retrocedido en algunas otras cuestiones relacionadas con los países menos desarrollados.

Pero sí hay que destacar un elemento importante surgido tras la caída del Muro de Berlín, que tiene también su relación con el tema de la seguridad: ya no existen impedimentos políticos de gran cuantía en la interrelación entre los países porque, en teoría, todos somos países que participamos de una misma manera de hacer las cosas; todos perseguimos la democracia y los derechos humanos. En consecuencia, la interrelación o las dificultades existentes entre los países ya no tienen cortocircuitos de carácter político.

20 Tras la desaparición de la URSS y de la ex Yugoslavia, se han constituido nuevos estados en los países centroeuropeos que además intentan integrarse o se han integrado en la Unión Europea; lo cual, nos trae problemas y ventajas. Crea problemas en relación con la inmigración; también en relación con determinadas bandas organizadas o con su carácter no exactamente democrático o de experiencia democrática muy reducida. Pero también nos ha traído una cierta capacidad de aceleración económica en determinadas empresas y sectores en el ámbito europeo, que han producido parte del bienestar del que hemos disfrutado hasta fechas muy recientes, hasta que apareció la crisis económica. Obviamente, el desarrollo económico ha tenido un fuerte tirón en los últimos años, precisamente por este factor.

Y lo que es más importante, ha desaparecido del mundo el llamado sistema bipolar, o uno estaba con la Unión Soviética o uno estaba con los Estados Unidos y con Occidente, con lo que apriorísticamente representaba una confrontación y riesgo. En este momento, en Rusia existe también el capitalismo y estamos todos formando parte de un único sistema político y económico. Ello no significa que cada una de las grandes potencias, que cada vez son menos grandes potencias, pero en todo caso las de más capacidad ofensiva, desde el punto de vista militar, sigan intentando mantener su capacidad de influencia, como se revela en todos los conflictos. Pese a todo, con muchísima frecuencia, existe cierto grado de aquiescencia, sobre todo cuando se trata de conflictos importantes, véase por ejemplo el de Corea del Norte o algunos de esta naturaleza donde, más o menos, se llega a acuerdos entre los grandes que permiten que las cosas no vayan a más. Pero en otros casos esa aquiescencia no se produce, por ejemplo en el caso de Irán o Israel, están donde los conflictos subsisten y las situaciones bélicas o prebélicas están a la orden del día.

También desaparece otro elemento: la disuasión nuclear como último ratio, es decir, ya no estamos en la Guerra Fría. A diferencia de antes, cuando se producía una permanente escalada en la carrera armamentística, especialmente nuclear, hoy, cada vez que norteamericanos y rusos se ven, se produce una reducción del armamento, incluyendo la capacidad nuclear y eso es bueno para el mundo. Sin embargo surgen otros países que, poseedores de esa tecnología, nos generan ciertos dolores de cabeza a los países desarrollados, como es el caso de Irán y de Corea del Norte.

Hay otros dos elementos que a nosotros nos interesan especialmente. Hay un incremento de las tensiones nacionalistas y resulta tópico que en el mundo de la globalización resurjan las tensiones locales. Es, en muchas ocasiones, la defensa de lo propio frente a este mundo donde nos interesan todas las cuestiones que ocurren en cada momento y en cada uno de los puntos del planeta. También es un tópico señalar que las guerras que no salen por televisión, no son guerras; pero afortunada o lamentablemente, en principio, estamos más informados que nunca que a lo largo de la historia de la humanidad.

La globalización nos ha traído también otro elemento muy importante y que tiene su repercusión en el ámbito del terrorismo como es el fundamentalismo religioso, que se ha extendido por el mundo entero y cuyo principio se dio tras la llegada de Jomeini a Irán. El fundamentalismo se ha convertido en el primer problema del mundo en este momento por la capacidad y la posibilidad de la realización de atentados terroristas, en nombre de un entendimiento del Islam y en nombre de una organización conocida como Al Qaeda.

21

Hay que señalar que el concepto de seguridad ha cambiado y este nuevo concepto está basado en que la globalización acelera los riesgos y a partir de aquí es difícil distinguir entre seguridad interior y seguridad exterior, ¿por qué? porque nuestras redes del crimen organizado ya no son nuestras, ya no son de nacionalidad española; creo recordar que en algunos casos hemos encontrado bandas de hasta 11 nacionalidades distintas, personas que viven en un lugar y que trabajan “en otro”, que descansa en un tercero y que hacen sus inversiones en otro; y que por tanto, tienen enlaces en cada uno de los países correspondientes. Así que esa seguridad interna nuestra tiene mucho que ver con lo que hacemos en el exterior, como intervenir o no intervenir en Afganistán.

En el tema de Afganistán, el no eliminar de alguna forma todos estos focos de planteamientos fundamentalistas va generando riesgos y al mismo tiempo el hecho de intervenir genera a su vez que tengamos grupos de personas, fundamentalmente en los países árabes pero también en otros, dispuestas a atacar o amenazar a España. En el año 2004 tuvimos una lamentable experiencia, pero la tiene España, la tiene Francia, la tiene Italia, la tiene Inglaterra, la tienen todos los países del mundo sobre todo los países desarrollados y también los países de ámbito musulmán.

La globalización tiene consecuencias directas en la seguridad: aparece el crimen organizado, aparece el terrorismo y aparecen movimientos migratorios masivos. Estos movimientos migratorios masivos que se produjeron en España, esencialmente en el año 2006, siguen produciéndose por la entrada de personal inmigrante más o menos disfrazado, sobre todo por el aeropuerto de Barajas, también en el del Prat y algunos más; sin embargo tiene su plasmación más espectacular en las Islas Canarias.

Es evidente que hemos frenado bastante en relación con el gran año de la inmigración ilegal (2006) que generó muchísimos problemas, sobre todo en Canarias y en el sur de España, pero también hay que hacer la reflexión de que nuestro problema con la inmigración ilegal no se va a parecer con el tiempo al de Estados Unidos. Estados Unidos lleva más de 100 años con este tema y nosotros llevamos 20; los franceses llevan más tiempo. En la medida en que hemos accedido al primer mundo y si esta crisis no nos come, es decir que somos capaces de remontar la crisis, seguirán viniendo gente porque la diferencia de renta es muy alta y al ser la diferencia de renta muy alta, hay personas, sobre todo procedentes de África y de América del Sur, que intentan hacer su vida aquí en unas mejores condiciones de desarrollo económico.

22 Hemos conseguido relativamente frenar la inmigración en los últimos años, porque hemos hecho ese planteamiento que tiene que ver en general con la globalización, porque actuamos internamente con nuestras medidas, incluso de devolución de personas cuando así nos lo permite nuestra legislación o de internamiento de personas, pero sobre todo mediante los acuerdos internacionales con los países que son ribereños y que mediante estos convenios y las ayudas que damos a estos países conseguimos que ellos mismos trabajen para que no sean realidad los cayucos y las pateras. Este es el caso más evidente de Marruecos; también este último año hemos tenido importantes éxitos en: Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Conakry, Malí y algunos otros donde llegamos a acuerdos que permiten frenar este tipo de inmigración de carácter ilegal.

Por tanto la concepción tradicional de la seguridad del Estado-nación ya no tiene sentido. Hay que decir que la Policía fue siempre pionera en el mundo, porque quizás el organismo internacional más antiguo que existe es la INTERPOL y, en consecuencia, siempre fue consciente de que el intercambio de datos, de la cooperación entre las diversas policías era absolutamente fundamental para el desarrollo de la actividad policial y por eso tiene tanta importancia el intercambio de datos y las bases de datos de la policía científica, de reseñas, de datos relativos a personas, porque permiten en muy buena medida intercambiar información y por tanto luchar adecuadamente contra las bandas correspondientes. ¿Qué debemos hacer por reforzar nuestros sistemas tradicionales?, reforzar nuestra prevención, nuestra cooperación, nuestra planificación y dentro de ello la cooperación internacional.

LAS NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD SURGIDAS TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

La relación ya no sólo se establece por notas verbales como en las relaciones diplomáticas; ya no son ni tan siquiera por elementos de papel o fax; son directamente por líneas telefónicas y por conocimiento personal de todos aquéllos que se dedican a las actividades en un lugar y en otro de cada uno de los territorios o de los Estado-nación. Esto significa que la operatividad y la eficacia de las fuerzas se incrementan exponencialmente.

Me gustaría poner de manifiesto que todas estas nuevas amenazas se combaten y se combaten razonablemente bien, desde el punto de vista de la Policía y la Guardia Civil, y se combaten con coordinación, con el establecimiento de órganos comunes, con bases de datos comunes y utilizables por ambos cuerpos y, en muchos casos, con participación también de las otras policías autonómicas existentes en el territorio nacional.

Si nosotros nos comparamos con algunos otros países de nuestro entorno, la verdad es que vamos bastante por delante y esto debe ser motivo de orgullo. En Italia, en Francia y en algunos otros países la capacidad de interrelación con los diversos órganos encargados de la seguridad es infinitamente más pequeña de lo que tenemos en España, quizás porque los acontecimientos nos han empujado a ello, sobre todo en el ámbito del terrorismo, en el ámbito del crimen organizado, de la droga y de otras cuestiones, pero la realidad es esa y la realidad es tan así que con mucha frecuencia todos estos países vienen a nosotros para intentar ver que tipo de dificultades tenemos y de qué forma sería mejor actuar. Esto tiene que movernos a dos objetivos: en primer lugar, perseverar en nuestro intento de coordinación y en segundo lugar mejorar nuestros sistemas de bases de datos y de cooperación entre nosotros. En ese sentido lo estamos logrando en los últimos años porque no damos pasos atrás sino que damos pasos hacia delante; damos pasos en las 14 bases de datos que en este momento tenemos comunes entre la Policía y Guardia Civil. Ya hay cinco que son participadas también por las policías autonómicas y qué duda cabe que en el futuro, probablemente este tipo de bases de datos, como las hay ya en materia de policía científica y en otras cuestiones, serán también participadas, al menos, por las policías europeas que mantienen mayor relación con nosotros, porque esto es una necesidad.

23

EVOLUCIÓN DEL ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

Los Tratados de la Unión siguen caminando hacia una determinada dirección, y creo que en su momento iremos hacia esa idea del Tratado de Maastricht que podemos definir como de la “comunitarización”, pero en los últimos años se está retrocediendo, volviendo a atrincherarse los países en el modelo del Estado-nación. No obstante estoy absolutamente convencido de que el intercambio de bases de datos y el establecimiento de bases de datos comunes será lo natural.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

En el Tratado de Maastricht se habla de los tres pilares. El Primer Pilar es el más conocido, conteniendo aquello para lo que Europa se ha forjado, esencialmente en la PAC (Política Agraria Común), la política de pesca, la política aduanera y algunas cuestiones de protección medio ambiental, etc... Esta es la Unión Europea que hemos vivido nosotros desde siempre y donde está más forjada y donde se destina una inmensa cantidad de dinero y donde hay una política comunitaria real. En este Primer Pilar ha habido cesión de la soberanía nacional, pero luego hay otros pilares que están mucho menos desarrollados.

El Segundo Pilar es el de la Política Exterior y de Seguridad Común, que la tenemos desarrollada porque desde una salida mucho más fuerte en los primeros años, en los últimos ha tenido más resistencia como consecuencia de este resurgir de los Estados dentro de la Unión Europea, porque ese tipo de cuestiones, incluyendo la política internacional relacionada con estas cuestiones, sigue teniendo una atracción todavía muy fuerte para los Estados. La cesión de soberanía aquí no se ha realizado, ni siquiera se ha producido la identidad de actuaciones en todos los casos, y ha habido momentos en los que no hemos conseguido tirar hacia adelante.

24 El Tercer Pilar es el de los asuntos de Justicia e Interior, donde vamos avanzando en algunos casos, generando actuaciones de carácter común, pero no se puede decir que estemos ya en un ambiente o en un proceso de construcción similar al que se tiene en el ámbito del llamado Primer Pilar. ¿Cómo se quiere hacer?, se quiere hacer sobre la base del Tratado de Ámsterdam y sobre la base del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa, que está todavía pendiente de ratificación, contiene algunas actuaciones que a nosotros nos interesan sobremanera, pero sobre todo nos interesan como plasmación de cuál va a ser el futuro de los asuntos de Seguridad y de Justicia. Se supone que constituyen el núcleo de cómo va a construirse la Europa del futuro, porque no tiene demasiado sentido que en la Europa en la que estamos nos quedemos absolutamente quietos en este tipo de materias. Tienen que seguir desarrollándose, primero porque la técnica las impone, segundo porque la realidad nos lo demuestra cada día y tercero porque si queremos construir una Europa más o menos común entre todos, tenemos que participar de algunas de las cuestiones que conforman el núcleo de nuestra vida democrática en sociedad, como son las cuestiones de seguridad en las que la libertad es un elemento esencial.

La cooperación con Francia es altísima y es objeto muchas veces incluso de estudio por parte de los demás países que nos preguntan insistentemente como conseguimos este ambiente de cooperación tan estrecho. Esto no sólo hay que hacerlo con Francia, sino con otros muchos países europeos, que nos pueden permitir ser más eficaces en nuestro trabajo y por tanto proteger mejor la libertad.

LAS NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD SURGIDAS TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

Los cambios políticos en la Unión Europea son importantes, han sido importantes y lo serán en el futuro, porque creo que si somos proeuropeos debemos de tener muy claro, con independencia de estos momentos en los que podamos bajar en nuestros planteamientos originales, desde la época en que éramos todos y estamos tan ilusionados cuando estaba el Señor Delors, que continuaremos con el proceso de integración en el que conseguiremos cada vez más generar actuaciones de carácter común entre todos los países que forman parte de la Unión Europea.

Hay muchas cuestiones en que nos insisten, que nos ayudan a plantearnos las cosas de esta manera, por ejemplo los fenómenos de criminalidad organizada y de terrorismo que exigen un intercambio absoluto, es decir, la cuestión de esconder datos, la cuestión de no colaborar con claridad y con transparencia deja de tener sentido cada vez más, por eso, nosotros somos pioneros por la constitución de estos órganos comunes y de estas bases de datos comunes. Somos objeto en cierto modo incluso de admiración, por parte de otros países, porque hemos avanzado bastante en esta materia, quizá porque la necesidad nos ha obligado.

También se requiere una política de inmigración común en la que no podemos decir que hayamos tenido un gran éxito todavía. Porque obviamente es evidente que el extranjero que entra por las Islas Canarias y por Tarifa, a partir de ese momento puede llegar perfectamente a cualquiera de los países europeos, aunque de este problema somos más conscientes los países del sur que los del norte.

25

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERIOR E INTERNACIONAL

En el ámbito de esta materia nosotros hemos trabajado y trabajamos en la Dirección General con nuestro Plan Estratégico del 2009 al 2012, y tenemos una serie de objetivos entre ellos esencialmente tres: prevenir y erradicar el terrorismo, neutralizar la capacidad logística de las organizaciones terroristas, impedir la instrumentalización de los movimientos sociales, combatiendo la violencia callejera y profundizando en la cooperación.

En materia terrorista, la organización terrorista ETA ha realizado un comunicado en el que dice que lleva 50 años matando gente. Es evidente que es nuestro problema más importante y por tanto dentro del terrorismo vamos a trabajar con este tipo de objetivos, unas veces con mayor éxito y otras veces con menor éxito. Además, este objetivo se transforma con sus diferencias en relación también con otros, por ejemplo con el terrorismo islamista. El primero, el segundo y el tercer objetivo son también aplicables al terrorismo islamista, probablemente el cuarto no y la cooperación antiterrorista también es de aplicación al terrorismo islamista.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

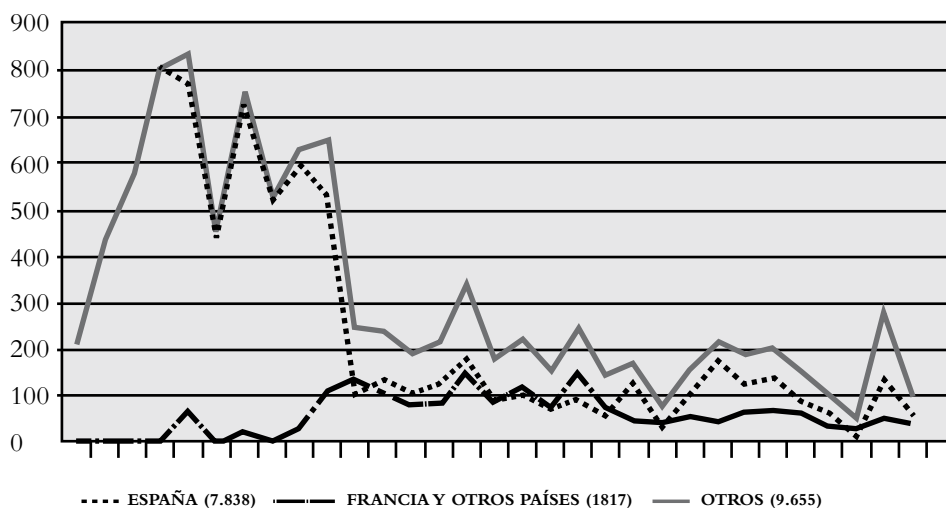
Hemos fortalecido la cooperación internacional y alguna cosa se ha hecho en cuanto a las órdenes de detención y entrega que están funcionando, sobre todo con Francia y el Reino Unido. Hemos intensificado la cooperación internacional, hemos impedido una de las actuaciones más clásicas y que en algunos momentos colocó en un brete al Estado español en cuanto a la llamada internacionalización del conflicto que pretendía la banda terrorista ETA. Yo creo que en estos momentos no tienen a ningún Estado que, formalmente constituido, les apoye, y tienen grandes dificultades para incluso generar actividades propagandísticas del llamado Movimiento Nacional de Liberación Vasco (MNLV). Esta es la realidad en la que hemos avanzado muchísimo en los últimos 4 o 5 años, puesto que, incluso en países donde habían tenido tradicionalmente una cierta tolerancia, como podía ser México, Venezuela, Uruguay, Argentina y Chile hoy tienen importantes dificultades y no es fácil que generen algún tipo de actividad que no sea absolutamente marginal.

Primero, el problema del terrorismo de ETA es un problema que tiene muchos años; segundo es un problema que concierne a varios miles de personas; tercero, que entre España y Francia hemos detenido en los últimos años casi 10.000 personas, y que estamos hablando de un territorio pequeñísimo, estamos hablando de un territorio que es el País Vasco, más algunos etarras procedentes del norte de Navarra y del sur del País Vasco francés.

26

Pero en todo caso, hay dos enseñanzas: primero es mucha gente y eso significa que esto no es el GRAPO, es distinto. Por tanto nuestros análisis y nuestras actuaciones tienen que tener en cuenta ese elemento; segundo, que hace unos años eran más las actividades de ETA que ahora y por tanto los detenidos, y que se han producido momentos en los que prácticamente han sido cero los detenidos (ha habido situaciones de tregua), y ahora estamos

MIEMBROS DE ETA DETENIDOS

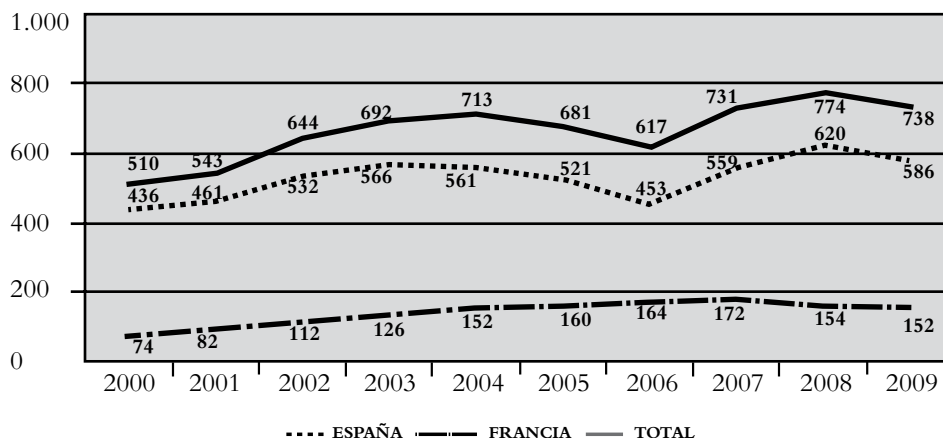


LAS NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD SURGIDAS TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

pasando una de las épocas más bajas históricamente de la banda terrorista. ¿Qué significa esto?, ¿que tenemos la batalla ganada?, pues no, esto significa simplemente que seguimos luchando contra ellos, porque esta es una serpiente que está viva.

Otro de los elementos que también nos tiene que hacer reflexionar es el número de internos de ETA. Es muy alto y no hace más que aumentar. Estamos en estos momentos en unos 730 a finales de 2008, de los cuales la inmensa mayoría están en España, pero Francia tiene ya 162. Por tanto la eficacia policial es muy alta, nuestra gente trabaja mucho y muy bien, tanto la Policía como la Guardia Civil, y somos clarísimamente ayudados, eficazmente ayudados, por la Policía francesa.

NÚMERO DE INTERNOS DE ETA



27

Desde el 20 mayo de 2008 hemos descabezado la organización terrorista varias veces, unas veces por la intervención del Cuerpo Nacional de Policía y otras veces por la Guardia Civil. Esto es continuo: primero porque hay mucha gente trabajando de la Policía y de la Guardia Civil, segundo es muy eficaz y tercero que trabajamos con gran colaboración con la Policía francesa y obtenemos resultados continuos y probablemente con una velocidad de aceleración mayor de la que habíamos tenido nunca. Van cayendo cada vez más rápidamente.

LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

En la lucha contra el crimen organizado, nuestros resultados son también bastante buenos y nuestros objetivos son muy similares tanto en identificaciones, en desarticulación de los grupos, en incremento de unidades espe-

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

cializadas: hemos creado los GRECOs, hemos creado algunos organismos de cooperación en el que colaboran razonablemente bien la Policía y la Guardia civil y algunas otras unidades policiales españolas y fomentamos la cooperación policial internacional diariamente. Digo diariamente porque aquí, como en el terrorismo, la cooperación policial internacional en materia de crimen organizado es también una necesidad ineludible y un elemento básico de nuestra actuación, que nos produce buenos resultados.

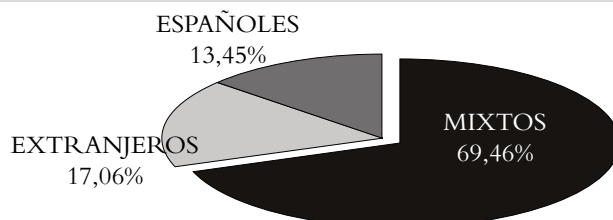
LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN ESPAÑA
CIFRAS MÁS SIGNIFICATIVAS

BALANCE GENERAL	2007	2008	VAR%
GRUPOS CONOCIDOS	542	668	23,25
NUEVOS GRUPOS DETECTADOS	385	440	14,29
DESARTICULADOS (total o parcialmente)	415	467	12,53
CON INVESTIGACIÓN ABIERTA	203	261	28,58

28 En el cuadro anterior se puede ver como el número de grupos se incrementa, el número de grupos detectados también y el de desarticulados. Esto, básicamente, significa que el crimen organizado va en aumento y que supone una actuación relativamente habitual de las personas que cometen delitos. Ya no es una actuación solitaria, sino que es una actuación en bandas más o menos organizadas, y que esto es una de las características de la delincuencia moderna, de nuestra delincuencia en los últimos años. Lo que significa de su correlato de organización interna, de medios financieros, de blanqueo de capitales y de sofisticación de su actuación. En consecuencia, eso nos genera dos actuaciones por parte de la Policía y de la Guardia Civil, que son: primero una mayor especialización de nuestra gente y segundo unos mayores recursos para poder obtener la información correspondiente.

LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN ESPAÑA
CIFRAS MÁS SIGNIFICATIVAS

GRUPOS	MIXTOS	EXTRANJEROS	ESPAÑOLES
2008	464	114	90



En el cuadro se puede apreciar el número de miembros de los grupos organizados en relación con su nacionalidad, si son españoles o extranjeros. Se puede ver que los llamados mixtos son la inmensa mayoría, que se mezclan unos con otros. Obviamente, algunos grupos son específicamente extranjeros pero en la mayoría de ellos van participado gente de aquí, gente de allá, lo que les hace potencialmente mucho más peligrosos, porque actúan aquí, actúan fuera, descansan en un lugar y en otro. La realidad es que esto es la delincuencia del siglo XXI que ya no es individualizada sino que son grupos muy relacionados unos con otros. Además, como revelan también los informes de los especialistas en la materia, son cada vez más polivalentes, van a todo lo que les genere un negocio y, en consecuencia, realizan todo tipo de actividad delictiva.

LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

En la lucha contra la inmigración los objetivos pasan por: reducir la inmigración, mejorar los controles fronterizos, agilizar repatriaciones e incrementar la capacidad del FRONTEX.

FRONTEX nos ha ayudado bastante en el ámbito de Mauritania, Senegal y Gambia, y mucho menos en relación con otros países. Nosotros, en relación con la emigración ilegal, hemos hecho una actividad muy importante desde el punto de vista bilateral y a veces esta bilateralidad nos interesa más que a la propia Unión Europea (multilateral), porque muchas veces hemos conseguido mantener una relación muy habitual y muy cercana con todos estos países, lo que ha permitido mediante ciertas ayudas, convenios, o memorándum, realizando patrullas conjuntas o el destino de aviones y helicópteros de la Policía y la Guardia Civil o de lanchas patrulleras en estos territorios o mediante las actividades más tradicionales de cursos de formación, hemos conseguido un respeto, una ayuda y una colaboración de estas policías, que ha permitido muchas veces que estas expediciones de cayucos o de pateras se hayan frenado y en algunos casos prácticamente se han eliminado, como es el caso de Marruecos, al menos por el momento.

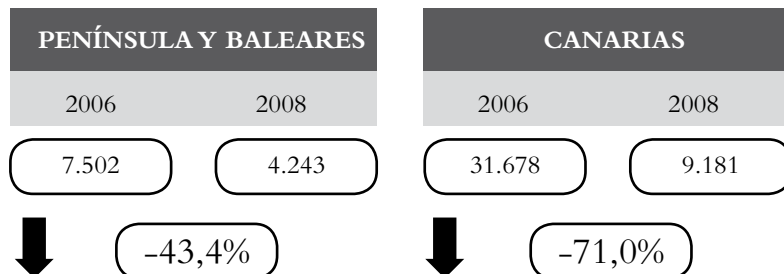
29

Del año 2007 al 2008 hemos reducido en un 25% el número de personas que llegan por medio de embarcaciones, esencialmente desde una línea que va desde Baleares hacia abajo, por la costa hasta Huelva y sobre todo en Canarias. Ello se ha conseguido gracias a la colaboración con otros países y por nuestras medidas, pues son ingentes las cantidades de recursos y de personas que dedicamos a esta actividad, tanto de Policía como de Guardia Civil. Hemos incluso comprado dos aviones de ala fija y algunas lanchas patrulleras. Los aviones de ala fija están destinados en Senegal y en Mauritania.

El 2006 fue el gran año de la inmigración ilegal, pero desde entonces a reducción es muy importante. En el caso de la Península y Baleares fue de al menos un 43% y en Canarias fue de un 71%. Por tanto hemos llegado a

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

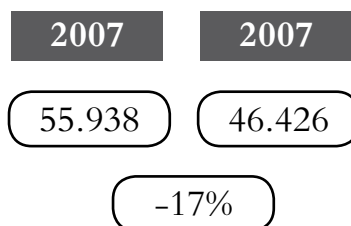
INMIGRANTES ILEGALES LLEGADOS A ESPAÑA
POR MEDIO DE EMBARCACIONES - COMPARATIVA 2006-2008



una situación en la que no se puede decir que hemos eliminado el problema, pero si que incluso los grandes problemas logísticos que fueron la característica del año 2006 con su correlato político y del escándalo sobre las condiciones en que quedaban esas personas que llegaban, pues esto, en general, se ha eliminado, aunque seguimos teniendo algunos problemas. La verdad es que no tenemos muchas veces recursos suficientes, y a tanta velocidad como nos gustaría para obtener un alojamiento de todas ellas mientras se realizan los trámites necesarios de la Ley de Extranjería. Pero en todo caso hemos mejorado mucho, sobre todo porque el número de personas es muy inferior y en consecuencia se les puede dar un tratamiento más razonable.

30

REPATRIACIONES



DISMINUYE EL NÚMERO DE REPATRIACIONES
COMO CONSECUENCIA DEL DESCENSO DE LA
LLEGADA DE INMIGRANTES ILEGALES A ESPAÑA

En lo referente a las repatriaciones hemos bajado en el año 2008 con respecto al año 2007, fundamentalmente porque el número de personas que ha llegado es mucho menor. También somos, entre comillas, la envidia de muchos países, en la medida en que somos capaces de repatriar y somos capaces de solucionar parte del problema en virtud de los acuerdos con los países ribereños, que nos los admiten cuando en los casos de otros muchos países directamente se los rechazan.

**LAS NUEVAS AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD SURGIDAS
TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN**

Concluyendo: esta es la realidad actual, tras 20 años desde que cayera el Muro de Berlín y el paradigma clásico de la seguridad comenzara a cambiar, aflorando nuevas amenazas y riesgo. Un reto en el que nos encontramos inmersos, y en el que la seguridad no es posible mediante el atrincheramiento detrás de las fronteras, sino a través de la cooperación policial internacional, donde cada día descubrimos nuevas soluciones y nuevos aliados para enfrentarnos juntos a esas nuevas y viejas amenazas. En un mundo globalizado las actuaciones unilaterales condenan a los Estados a escenarios de inseguridad, de corrupción interna por la acción de la delincuencia organizada y a los efectos del terrorismo. Por ello debemos avanzar en el ámbito de este nuevo paradigma para mejorar el escenario.



PRIMER PANEL
EL NUEVO PARADIGMA DE LA SEGURIDAD

ESTRATEGIAS POLICIALES ESPAÑOLAS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ-CHICO DÍAZ
Director Adjunto Operativo,
en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía

GLOBALIZACIÓN

35

Las nuevas amenazas, en parte ya son viejas, las consideramos nuevas amenazas muchas veces porque en los planes estratégicos nos referimos a ellas, otras veces porque está muy presente la tecnología tanto en las amenazas como en los remedios que nosotros tratamos de poner. Son amenazas que nos venimos refiriendo a ellas como nuevas desde hace algunos años. Muchas de ellas parten de la globalización, primero hay un proceso de integración de los mercados en el entorno internacional, es decir, así como el movimiento de personas está más o menos restringido, no para todas, porque hay personas que se mueven y para las cuales las fronteras son permeables y son las más malas; pero si hay restricción para el cruce de fronteras por personas, pero no así para mercancías, e incluso para el dinero que ya se lleva moviendo libremente desde hace muchos años. Y posteriormente el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, del transporte, de las comunicaciones y sobre todo de Internet que es un mundo virtual, un mundo en el que todo tiene cabida y en el que hay respuesta para casi todo, para lo bueno y para lo malo.

Esto da lugar a unas nuevas formas de criminalidad y naturalmente nosotros pretendemos ir delante, pero generalmente vamos detrás, porque el ingenio humano es inagotable y no sabemos por dónde va a ir la delincuencia. Entonces, estas nuevas formas de criminalidad naturalmente dan lugar a una respuesta lo más adecuada posible por nuestra parte.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

¿Cuáles son las características criminológicas de estas que llamamos nuevas formas de criminalidad?, la especialización y la tecnificación. Hoy día para cometer muchos de los delitos a los que me voy a referir hace falta ser un técnico, tener una gran especialización e incluso en las organizaciones criminales hay una repartición de las tareas que comporta una especialización muy alta. Un ejemplo es el robo de vehículos, los vehículos hoy tienen unos sistemas de seguridad rodantes que cada vez que nosotros abrimos el vehículo automáticamente se cambia la clave, es decir, que no es que con el mando estemos pulsando una clave concreta, es que estamos pulsando esa clave y estamos motivando el cambio a la siguiente clave. Luego, para abrir un vehículo sin hacer grandes destrozos hay que ser un técnico y hay que disponer de herramientas muy especializadas.

36 La organización también es otra característica sobre todo de la delincuencia organizada donde hay una compartimentación o estructura bastante rígida en ocasiones y la internacionalización también en cuanto a la delincuencia organizada y a la delincuencia especializada. En España cada vez nos encontramos o descubrimos, quizá porque las técnicas de investigación también avanzan, pero lo cierto es que año a año nos encontramos con que investigamos más grupos organizados y estos grupos organizados están compuestos por personas de distintos países. En unas ocasiones son todos del mismo país, pero en la mayoría de las ocasiones son mixtos, hay españoles mezclados con extranjeros de distintas nacionalidades y hay extranjeros de distintas nacionalidades mezclados con españoles.

Otra característica es la violencia cuando es necesaria para el cumplimiento de sus fines o de sus propósitos, o bien cuando es también necesaria para escarmentar a los oponentes o a los que han podido de alguna forma tratar de robar la mercancía, como el caso de la droga por ejemplo, se emplea la violencia como medio de asustar a los posibles infractores contra sus fines. Otra característica genérica es el impacto de las nuevas tecnologías.

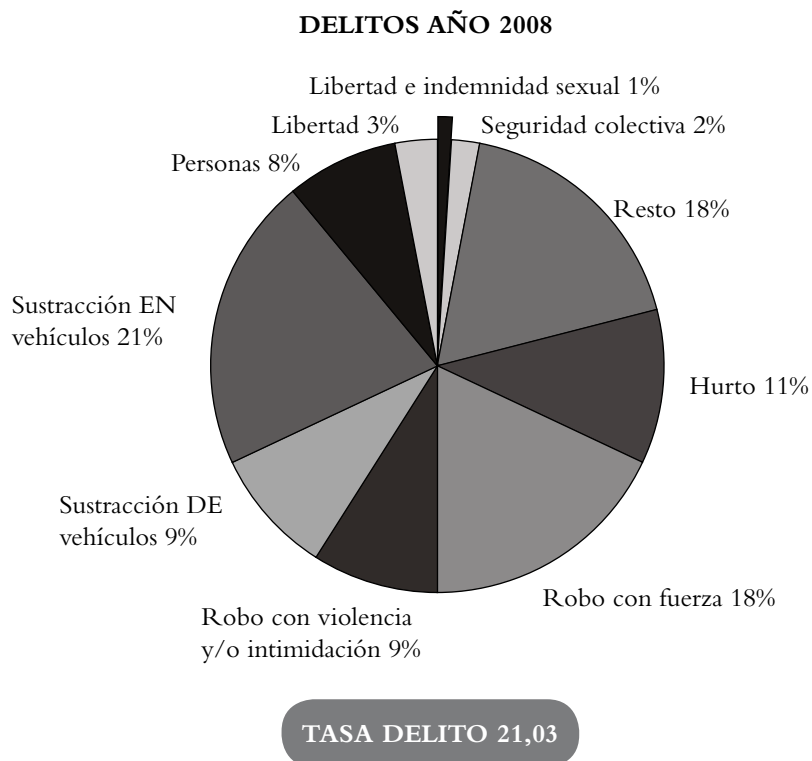
En el siguiente esquema se pueden ver las cifras globales de la criminalidad del período 2004 a 2008 donde está recogida también la población y por tanto podemos ver la tasa de infracciones por cada 1000 habitantes.

EVOLUCIÓN CRIMINALIDAD 2004-2008

Año	Delitos	Faltas	Infracciones	Población	Tasa Infracciones X 1.000 Hab
2004	610.079	746.652	1.356.731	24.723.658	54,88
2005	595.513	782.857	1.378.370	25.161.561	54,78
2006	542.941	724.100	1.267.041	25.368.799	49,94
2007	539.191	720.377	1.259.568	25.447.971	49,50
2008	544.380	686.938	1.231.318	25.887.818	47,56

Muchas veces en un órgano como el CEMU (Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), que es un órgano de coordinación en el que está representado el Ministerio y que lo preside generalmente el Secretario de Estado de Seguridad, donde estamos representados los dos cuerpos nacionales el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil y algunos otros órganos del Ministerio. En este comité yo he manifestado, que las cifras absolutas de infracciones no son fiables, porque la población está aumentando y lo que nos interesa saber son las cifras de la criminalidad en relación con la población, es decir las tasas; las infracciones pueden subir pero si la población aumenta en mayor proporción resulta que podemos considerar que la criminalidad está descendiendo, porque hay más delitos pero afecta a muchas más personas, como es el caso de todos estos años, en los cuales, en los dos que ha subido la criminalidad ha subido más la población. Es decir, las tasas están alcanzando un descenso, que en algunos casos como el del año 2007 y el del 2008 es de 2 puntos, que es relativamente considerable.

La mayoría de los delitos son contra el patrimonio, es decir, que la mayoría de los delitos tienen una finalidad económica. Siendo el porcentaje contra el patrimonio de un 77% y un 23% que tiene otras finalidades.



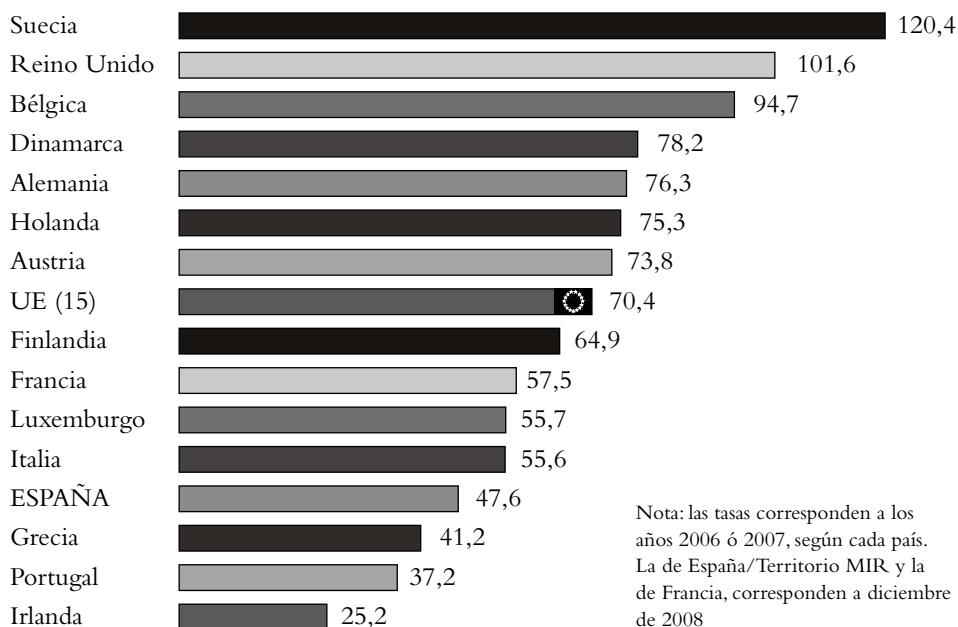
SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

En el cuadro se puede apreciar una descomposición más precisa de los diferentes delitos. Siendo el mayor número de infracciones la sustracción en interior de vehículos. Este es un delito en que la sanción penal es muy escasa, nadie queda en prisión cuando se le detiene por sustracción de vehículos y esto opera porque la pena es mínima, entonces nadie puede quedar en prisión preventiva por esto. Luego ya cuando hay una sentencia que se junta generalmente con otras sentencias, la cosa es distinta, y si se podrá ingresar en prisión. Pero de momento cuando nosotros detenemos a una persona y dicen que entra por una puerta y sale por otra suele ser mentira, porque sale por la misma puerta que entra. Es el juez quien le toma declaración y le pone en libertad. La mayor parte de las sustracciones en interior de vehículos se ven por juicio rápido y los juicios rápidos tienen unas condenas que la mayor parte de las veces son pactadas, con lo cual, son condenas relativas, es decir, la sanción penal no es muy grande porque es un delito que no consideramos demasiado grave.

Entre las tasas de criminalidad comparada en los distintos países de la Unión Europea, España tiene una tasa por debajo de la media europea. Sólo hay tres países que tienen una tasa inferior que serían Grecia, Portugal e Irlanda. Estamos como a 23 puntos por debajo de la tasa media de la Unión Europea. En el cuadro se pueden ver las cifras homologadas y consideradas correctas por la Unión Europea.

38

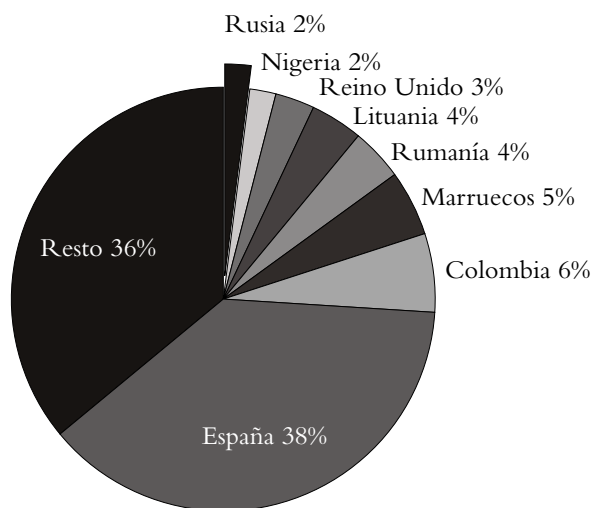
TASA DE CRIMINALIDAD COMPARADA
Infracciones penales por mil habitantes



La evolución de la investigación o la lucha contra el crimen organizado. En el año 2004 se investigaron 216 grupos y en el 2008 se pasó a 388. Siendo el número de individuos investigados en el año 2004 de 7103 pasando a investigar en el 2008 a 17.739 y el número de detenidos más o menos lleva la misma progresión, de 1984 en el año 2004 a 3309 en el 2008. Esto quiere decir que ¿hay más grupos de delincuencia organizada?, es posible que sí haya más grupos, pero yo quiero pensar y creo que es así que hemos puesto los medios para poder luchar mucho mejor contra la delincuencia organizada. Hemos puesto los medios desde la creación de un órgano como es el CICO, que es un centro de coordinación para la lucha contra el crimen organizado, en el cual, existe una aplicación informática ciega donde todos metemos los datos de las investigaciones y detecta las coincidencias, lo que motiva una reunión en la que se decide qué cuerpo va seguir investigando o si se va hacer en común. La creación de nuevas unidades como los GRECO, las Unidades de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF), en fin, una serie de unidades especializadas que tienen muchas más posibilidades, mucha más capacidad y mucha más cualificación para luchar contra el crimen organizado. Desde luego las cifras son bastante reveladoras, la delincuencia en España no ha crecido tanto como para justificar este incremento tanto en el número de grupos detectados, como de individuos investigados y de detenidos.

NACIONALIDADES
componentes grupo D.O.

39



Por nacionalidades de los componentes de los grupos, como se puede ver en el diagrama, la mayoría son españoles (38%) y luego hay un amplio abanico. En España, las siguientes nacionalidades después de la española son: la colombiana, la marroquí, la rumana y la lituana. Esas son las nacionalidades

que descubrimos que tienen más relación o que están integrados en grupos de delincuencia organizada. Siendo sus principales actividades delictivas: sobre todo el tráfico de cocaína, luego el blanqueo de capitales generalmente ligado lo uno a lo otro, el tráfico de hachís, las estafas, la asociación ilícita, tenencia y tráfico de armas, tráfico de heroína, inmigración clandestina y el robo con violencia e intimidación. Cuando hablamos de inmigración clandestina no nos referimos a los inmigrantes, que no son delincuentes, nos estamos refiriendo a las redes que propician y que facilitan o motivan la inmigración clandestina.

MANIFESTACIONES DELICTIVAS MÁS RELEVANTES

¿Cuáles son las manifestaciones delictivas que nosotros consideramos más relevantes, y que así se recoge en el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil?. Este, es un Plan Estratégico conjunto que compromete las actividades de los dos cuerpos, y en principio, cada cuerpo confecciona el suyo, y luego, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil homogeneiza los dos planes y marca unas directrices y unos objetivos, más o menos conjuntos, a cada uno según sus obligaciones y según sus competencias pero los objetivos genéricos son los mismos y los específicos no dejan de ser parecidos.

40

Las manifestaciones delictivas más relevantes y que, desde luego, son los objetivos prioritarios en el Plan Estratégico son por este orden: el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración irregular y las distintas manifestaciones de la inseguridad ciudadana, es decir, los hechos que afectan y preocupan a los ciudadanos. Porque muchas veces el terrorismo o el crimen organizado no afecta, o el ciudadano no se siente afectado, aunque afectan de todas formas. Pero el ciudadano no se siente involucrado, no se siente afectado por las manifestaciones de estos hechos pero sin embargo sí por los tirones, por los robos en interior de vehículo, por los pequeños hurtos que es lo que nosotros llamamos inseguridad ciudadana. Estos hechos son los que el ciudadano sufre mucho más directamente y le causa mucha más inquietud a nivel práctico, aunque no teórico, que los hechos más graves.

TERRORISMO

En España sufrimos dos tipos de terrorismo: un terrorismo autóctono sobre todo terrorismo independentista de la banda ETA y un terrorismo que llamamos internacional pero que tiene una raíz islamista. Hay otros terrorismos de menos intensidad en ocasiones, como puede ser el GRAPO, que aunque tiene una actividad menor, en algunas ocasiones ha tenido una actividad muy peligrosa y muy lesiva, quitando la vida a personas. Hay otros terrorismos como pueden ser grupos antisistema ligados con movimientos italianos y griegos, que han actuado sobre todo en Cataluña y en la comuni-

dad valenciana. También hay algunas actividades que no llegan a considerarse terroristas pero que son actividades que podríamos llamar de insurrección de grupos antisistema, que en un momento dado pueden provocar destrozos en la vía pública tras una manifestación, generalmente son de extrema derecha o de extrema izquierda, o que se provocan agresiones mutuas entre unos y otros y de alguna forma causan intranquilidad, pero no tienen la finalidad terrorista que es la de aterrorizar a la población a algunos sectores de la población. Tienen una motivación de protesta social o de oposición de la ideología de unos contra la de otros.

El CNCA (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista) tiene por función analizar y evaluar el riesgo terrorista, la emisión de informes estratégicos y también la coordinación de los esfuerzos que hacemos unos y otros en esta materia. Existe una aplicación en la cual se van cargando los datos que todos tenemos, los servicios que todos realizamos y en la que se declara que se está haciendo un servicio y el cuerpo que puede llegar después a esos datos respeta que otro ya estaba realizando ese servicio.

En el Cuerpo Nacional de Policía la lucha contra el terrorismo la lleva la Comisaría General de Información y las iniciativas en orden a atajar este fenómeno que hemos adoptado últimamente son: la potenciación de la Unidad Central de Inteligencia (UCI) y las Unidades Territoriales de Inteligencia (UTI). ¿Esto por qué?, porque el trabajar con datos es fundamental, antes, hasta la creación de las unidades de inteligencia trabajábamos de una forma un tanto impulsiva, cada una tenía sus datos, cada grupo tenía un pequeño archivo. Y lo que tratamos es que no se nos escape nada, que cualquier dato esté recogido y cuando hay que utilizarlo lo pueda utilizar cualquiera, a la vez, podemos confeccionar estadísticas, sabemos si la cosa va mejor, o va peor que en años anteriores o en el periodo que consideremos y sabemos qué territorio resulta más afectado. Las unidades de inteligencia tienen unas aplicaciones infinitas que todavía están por explotar.

41

Otra de las iniciativas es el mantenimiento y refuerzo de la cooperación entre cuerpos. Un gran impulso a la cooperación entre cuerpos se lo da la Comisión del 11M; en esta Comisión uno de los grandes reproches que se hacen a los poderes públicos es la descoordinación existente entre los distintos cuerpos, y que había datos que si se hubieran manejado en común, posiblemente, hubieran posibilitado unas medidas preventivas mucho más eficaces.

Ahora, la lucha contra el terrorismo internacional tiene un carácter eminentemente preventivo. Nosotros estamos trabajando con individuos que todavía no han llegado a tener capacidad operativa, pero que aún arriesgando que la sanción penal sea escasa, no podemos dejar que se hagan con los medios para cometer atentados y cortamos su actividad antes de que lleguen a adquirir esta capacidad operativa. Ahora mismo tenemos numerosas coincidencias, eso que quiere decir, que cualquier individuo que se mueve

en este terreno o incluso en el terreno del terrorismo autóctono es rápidamente detectado.

En el Cuerpo Nacional de Policía, en los últimos seis meses, hemos detenido tres comandos de ETA que todavía no habían empezado a actuar, no tenían todavía todo el material, tenían algunos objetivos pero no podían todavía operar porque les faltaba el “OK” de su organización. Y no hemos arriesgado, hemos preferido detenerlos antes de que hicieran nada que luego naturalmente sería irreparable. Y estamos viendo que compartimos objetivos, que muchas veces nosotros vamos detrás de alguien pero ese alguien o ese núcleo de personas, a su vez tienen algún nexo que está unido con otra organización, que lleva la Guardia Civil y a su vez la Ertzaintza estaba investigando a otro individuo, que se relaciona con esos y que estaba inmerso en actividades de lo que llaman kale-borroka. Es decir, yo creo que con la coordinación y la cooperación entre cuerpos estamos consiguiendo que todo el que se mueva, de alguna forma esté controlado, tanto en terrorismo internacional como en terrorismo autóctono.

42 Otra de las iniciativas ha sido la potenciación de la red de enlaces policiales, ahora mismo, tenemos enlaces agregados y consejeros en todos los países que nos interesan. Hay pocos países que nos interesen en los que no tengamos a alguien que se esté relacionando con las fuerzas de seguridad o con los servicios de seguridad y que nos esté proporcionando información, que a su vez recoja información que a nosotros nos puede interesar en ese país, y en definitiva, que podamos acometer investigaciones con una ayuda que antes no teníamos y una información más o menos inmediata que antes no teníamos.

Otra iniciativa son los equipos conjuntos de investigación que están definidos en la normativa de la Unión Europea. Nosotros tanto en el ámbito del terrorismo, como en el ámbito de la delincuencia organizada y sobre todo en el tráfico de estupefacientes tenemos con Francia, tanto Policía como Guardia Civil, equipos comunes de investigación, equipos conjuntos que están dando unos frutos extraordinarios. Aparte de otras iniciativas como son los centros de coordinación y observación como el MAO, que está en Lisboa, que controla el tráfico marítimo del Atlántico Norte, otro el ANTENA OCRIS de reciente creación que está en Martinica y el CECLAT que es un centro que trata de controlar el tráfico de estupefacientes por vía marítima en el Mediterráneo, está establecido en Francia y naturalmente España tiene una representación importante.

Otra iniciativa es el desarrollo del Plan de Infraestructuras cCríticas. Cada comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, conoce de las infraestructuras que están en su ámbito territorial y que cuando hay elecciones, o cuando hay una huelga general, o cuando hay alguna cosa muy importante como una amenaza terrorista inminente tiene que proteger de una forma específica concreta, no virtual sino real, tiene que destacar un coche patrulla, incluso

tiene que montar servicios en el lugar. Todo ello ahora se ha centralizado y existe un catálogo informatizado de infraestructuras críticas, que son aquellas infraestructuras necesarias para el funcionamiento de los servicios básicos: la electricidad, la banca, el agua, el gas, en fin, todos los servicios esenciales. Este catálogo radica en la Secretaría de Estado de Seguridad y contempla la ubicación geográfica, la existencia de planes específicos de protección o de planes específicos de desalojo, es decir, todas las eventualidades que puedan servir para proporcionar mayor seguridad a estas infraestructuras en caso necesario.

También, se ha desarrollado un plan de protección de puertos ante ataques terroristas y está en vías de desarrollo un plan de protección de aeropuertos y se han potenciado las unidades de TEDAX y NRBQ, sobre todo por lo que se refiere al peligro potencial de ataques: radiológico, biológico, nuclear o químico. No ha habido demasiados ataques de este tipo en España casi todos han sido fingidos como los biológicos del Ántrax. Hemos tenido campañas de Ántrax, no hace mucho un sobre en la embajada de Estados Unidos en Madrid, que era una posibilidad, al abrirlo salía una sustancia pulverulenta que podía ser Ántrax o cualquier otra historia rara, pero que luego no era nada. Hubo una época cuando el primer ataque por Ántrax en Estados Unidos, en España se puso de moda y teníamos hasta un laboratorio de referencia al cual se enviaba todo y había como unos 100 sobres a la semana que llegaban a todo tipo de personas y entidades. Pero en la realidad, no hemos tenido ningún incidente real.

43

CRIMEN ORGANIZADO

El CICO, sus funciones son de inteligencia y coordinación. Hay una función muy específica que es la elaboración del informe anual de delincuencia organizada que nosotros remitimos a Europol, en el cual se ven las tendencias de la criminalidad organizada en toda Europa, cada país desarrolla el suyo. Antes se hacía en la Comisaría General de Policía Judicial, con datos de la Policía y Guardia Civil, pero desde que existe el CICO que es un órgano que depende de la Secretaría de Estado de Seguridad los datos se mandan al CICO y el CICO confecciona este informe que tiene bastante prestigio en Europa, y es una guía de tendencias donde tratamos de avanzar por dónde van a ir los tiros en la delincuencia organizada. Y tratamos de ver, por un lado hacer una radiografía de la situación, saber cuál es la situación de la delincuencia organizada en cada país y en el conjunto de Europa y por otro lado tratar de avanzar las futuras tendencias.

En el Cuerpo Nacional de Policía las iniciativas son la creación de los GRECO: el Costa del Sol que tienen dos sedes; el de Levante, el de Galicia, el de Cádiz que tiene ahora tres sedes; el de Canarias que tiene dos sedes y el de Baleares que tiene una sede en Mallorca y una subsele en Ibiza. También se crea la Unidad Central de Inteligencia Criminal (UCIC), como

comenté antes, referido a la información. Es fundamental el conocer en qué terreno nos movemos, saber qué está pasando, conocer los datos, conocer la ubicación de los hechos, conocer la composición de las organizaciones criminales, conocer los objetivos preferentes, conocer los modus operandi y que todo esto y de muchas cosas más se puede ocupar la Unidad Central de Inteligencia Criminal, que tiene también las correspondientes Unidades Territoriales que alimentan de datos a la Unidad Central.

44 Se creó la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal que tiene las cuatro brigadas: la Brigada de Delincuencia Económica y Fiscal (BDEF), la Brigada de Investigación de Delitos Monetarios (BIDM), la Brigada de Investigación del Banco de España (BIBE) y la Unidad Adscrita a la Fiscalía Anticorrupción (UAFA). La importancia de la delincuencia económica y de la delincuencia ligada al urbanismo se vio cuando la operación Malaya en Marbella, hasta entonces no se había hecho una gran operación de ese tipo; viendo que en ocasiones una investigación tan extensa y tan compleja nos podía desbordar, porque esto no es sencillo, cuando uno se mete en una operación tan compleja empiezan a aparecer documentos, empiezan a aparecer discos duros de ordenadores que luego hay que analizar. Lo fácil es hacer las detenciones, tener unas evidencias al escuchar los teléfonos, ver que alguien está obrando de forma ilegal. Pero cuando hacemos las detenciones, hacemos los registros y cuando hacemos los registros intervenimos mucha documentación y muchos soportes informáticos, y cuando empezamos a ver, a examinar esos soportes informáticos y esa documentación nos encontramos que lo que habíamos visto era la punta del iceberg y que por debajo hay muchísimo más. Esto hace que el Comisario General de Policía Judicial permanentemente me esté reclamando más especialistas, más especialistas y más especialistas. Porque no es trabajo de un día, hay veces que una operación de este tipo lleva dos años o más de estudio de la documentación, y de esa documentación nace otra, y de un dato se va a otro, y esto puede ser llevarnos al infinito; porque se van descubriendo paulatinamente más cosas y más cosas. Por eso, tomamos la decisión de ampliar estas brigadas y hacer una unidad de la cual dependieran y que coordinara un poco todos estos temas, que son en cierto modo coincidentes, concordantes o que en algunas ocasiones tiene una relación muy estrecha.

Dentro de los equipos conjuntos de investigación la Unidad Central de Cooperación Policial Internacional, tiene mucho que decir en esta materia, coordina estos equipos de investigación y bajo el mando del jefe de esta unidad está: INTERPOL, EUROPOL y SIRENE. La Unidad Adscrita a la Fiscalía Especial de Medio Ambiente y Urbanismo: aquí también hemos realizado numerosos servicios, numerosos para lo que se hacía hasta ahora, en ayuntamientos, en los cuales, era práctica común la recalificación de terrenos en función de intereses particulares de algunos concejales, o de algunos alcaldes o de algunas personas que sobornaban a estos concejales o alcaldes. No es fácil la investigación de estos hechos como he reflejado anteriormente, y entonces, se necesita cada vez más de órganos especializados.

También hay que citar la Brigada de Investigación Tecnológica (BIT), donde tampoco es fácil investigar los delitos relacionados, por ejemplo, con la pornografía infantil en Internet o la clonación de tarjetas de crédito. La clonación, entendiéndolo por tal, el hecho más común que es el meter una placa informática bajo el teclado del cajero automático de un banco, y está recogiendo por un lado los datos de la tarjeta y por otro lado el Password o clave de acceso. Esto es muy frecuente, si bien al principio era una cosa más artesanal ahora estos datos incluso se pueden estar recibiendo en un país extranjero. Con estos datos se fabrican tarjetas que se ponen a nombre de documentaciones, que previamente se han sustraído, y se puede estar operando con una tarjeta fabricada de esta forma y una documentación falsa, hasta que al titular de la cuenta le llegan los recibos y se da cuenta de que le están sacando dinero. Esto son hechos muy numerosos y los órganos centrales se pueden ocupar de los más relevantes, de los más graves, de los más llamativos, pero esto pasa a nivel periférico y es difícil tener especialistas en estas materias con una descentralización excesiva. Podemos tener un gran equipo a nivel central, pero luego resulta muy difícil tener equipos que necesitan la misma cualificación a nivel periférico o a nivel de los pequeños sitios. Naturalmente en Málaga, en Sevilla, en Valencia, en Zaragoza y en algunos otros sitios existen especialistas. Pero pensemos por ejemplo en la Comisaría de Hellín donde no podemos tener especialistas en estas cosas y es una situación que se da en cualquier sitio, no sólo se va a dar en Madrid. Y como digo los organismos centrales no dan abasto para la investigación de todos los hechos que se producen. Bien es verdad que no está creciendo todo lo que nosotros esperamos, esperábamos que tuviera un crecimiento exponencial. En este delito están especializadas generalmente bandas rumanas, bien porque hemos desarticulado muchos de estos grupos, o no se el por qué; porque los bancos desde luego no han hecho grandes movimientos para mejorar la seguridad, yo creo que a los bancos cuando una cosa no les es rentable no la acometen. En la mayoría de las ocasiones los bancos pagan el perjuicio que se haya ocasionado, pero seguramente les es más barato pagar ese perjuicio que solucionar el problema.

45

ACTUACIONES CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

¿Cuáles son las actuaciones que acometemos contra el crimen organizado?: el incremento de la actividad investigadora en delincuencia económica sobre todo en blanqueo de capitales; en orden a esto la creación de la UDEF, el aprovechamiento de la información mediante el análisis de inteligencia con la creación de la UCIC, la potenciación de estructuras contra el crimen organizado como el CICO, la atención especial a la delincuencia especializada de carácter violento creó la UDEV (Unidad de la Delincuencia Especializada y Violenta), la atención específica a las actividades criminales mediante el uso de nuevas tecnologías creo la BIT; esta unidad, que cada vez adquiere más importancia a nivel central, tiene alrededor de unos 200 efectivos altamente especializados y finalmente el reforzamiento en la coor-

dinación. En el reforzamiento de la coordinación también tiene que ver el CICO, aquí también nos pasa como en el terrorismo, es decir, en los grupos delincuenciales organizados es muy frecuente que haya coincidencias. Los grupos hay veces que no son únicos, tienen ramas en distintos sitios y no es raro que en muchísimas ocasiones estemos investigando al mismo grupo, a través de distintos subgrupos, y por diferentes cuerpos policiales.

INMIGRACIÓN ILEGAL

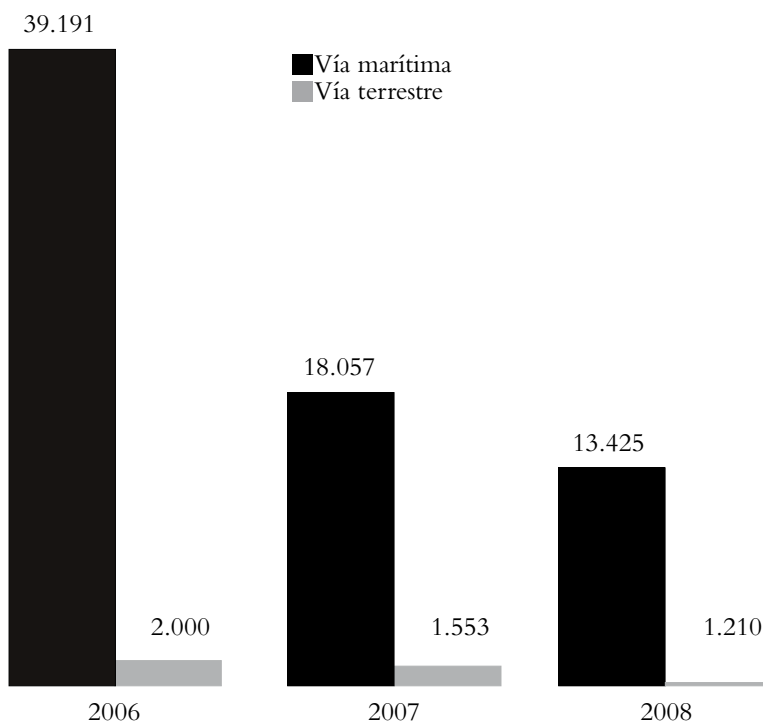
46 Otro de los grandes retos que recoge el Plan Estratégico es la inmigración ilegal. La inmigración ilegal es un hecho que en ocasiones a nuestro país y a otros, recordemos el año 2006, nos ha causado graves problemas hasta el punto de que por Canarias ha habido fines de semana en los cuales han entrado más de 1000 inmigrantes ilegales. Nos ha causado incluso problemas de infraestructuras, yo creo, que en España no hay ningún hotel, ni ninguna organización de hostelería que pueda hacerse cargo, como nos hemos hecho cargo nosotros, de dar de comer y de buscar sitio para dormir a tantas personas. Hemos llegado a tener 10.700 juntos en Canarias en centros de internamiento provisionales y muchas veces entrando 1000 en un fin de semana. A los que les íbamos dando salida de una forma bastante ágil, porque en eso hemos aprendido mucho, tanto en el plano hostelero como en el plano de agencia de viajes. Creo que en España no hay ningún grupo turístico que haya tenido la capacidad que hemos tenido nosotros para dar alojamiento y manutención y para organizar viajes para tanta gente, aún los seguimos organizando, pero entonces eran mucho más numerosos.

Hemos contado con vuelos fletados, numerosísimos vuelos fletados por nosotros, en los cuales había que contemplar desde preparar autobuses para llevar a la gente a los aeropuertos, tener los aviones preparados, saber que a lo mejor en el aeropuerto de destino no nos iban a admitir el aterrizaje del vuelo y a lo mejor teníamos que buscar alojamiento para esa noche, tanto para los policías, como para los inmigrantes porque si no teníamos asegurado que nos recibieran en el aeropuerto de destino no podíamos salir y arriesgarnos a estar con el avión dando vueltas. En fin, hemos sorteado muchísimos problemas y hemos adquirido muchísima experiencia.

Quien se ocupa de estas cuestiones es la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, y las funciones son: la expedición de tarjetas a extranjeros, el control de entrada y salida del territorio nacional de personas, porque de mercancías se ocupa Aduanas a través de la Guardia Civil, la prevención e investigación de las redes de tráfico de personas y el régimen policial de extranjería en general. ¿Cómo ha evolucionado?, mediante el incremento de recursos humanos, el incremento de medios técnicos como por ejemplo el sistema API que es un sistema de información avanzada de pasajeros, es decir, las compañías aéreas y marítimas de transportes que vienen de fuera del territorio Schengen tienen que aportarnos los datos de las personas que

vienen en esos vuelos o en esos navíos; las navieras todavía no están funcionando a pleno rendimiento, las compañías aeronáuticas sí, y esos datos se chequean antes de que el avión llegue a España, y cuando llega de alguna forma el pasaje ya está controlado. Y encontramos numerosas coincidencias y personas que tienen reclamaciones judiciales o que tienen reclamaciones de ingresos en prisión, una averiguación de domicilio o paradero, o controles específicos por alguna Brigada de investigación.

INMIGRANTES INTERCEPTADOS



Luego están los verificadores de documentos en fronteras, éstos al principio eran más ambiciosos, eran unos aparatos tecnológicamente bastante complicados lo que se pretendía era que autentificaran el documento, es decir, que nos dijeran si era falso o no y que a la vez contrastaran los datos con la base de datos que nosotros dispusiéramos. La cosa se frustró porque la tecnología no permitía del todo la autentificación de documentos. Ahora mismo están funcionando para chequeo contra bases de datos. En breve empezará a funcionar otro sistema de entrada automática para los vuelos procedentes de territorio Schengen, lo que se llamaba antes vuelos domésticos o vuelos nacionales. El pasajero de estos vuelos no tendrá que pasar el control de fronteras, simplemente habrá unas cabinas automáticas que chequearán

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

el documento y ahí sí que estos documentos nos van a decir si son válidos o no son válidos.

Otro es el sistema VIS, es un sistema de confrontación de datos de visados también de los países Schengen. Mediante este sistema, en el cual participa también el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, nosotros podemos recabar si una persona tiene un visado y si ha pedido visado en distintos países Schengen, los datos que ha facilitado en un país y en otro, es decir, supone una especie de unificación de los datos de visados solicitados a nivel de todo el territorio Schengen.

48 Otra medida es la creación de la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER). Esta Unidad tiene por finalidad centralizar todo lo que se refiere a expulsiones y repatriaciones de extranjeros y también controla la capacidad o la ocupación de los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) y tiene que poder decirnos si hay gente que va a cumplir pronto, y que es más urgente. Porque esto no es fácil, por ejemplo, ahora tenemos una entrada quizá por el buen tiempo o porque las autoridades argelinas en alguna zona no tienen un control demasiado exhaustivo y están entrando pateras con argelinos desde el Norte de África. Ahora mismo tenemos casi todos los CIE de la península ocupados por argelinos, de los que han entrado últimamente en esas pateras. Así que, tenemos que jugar con los tiempos de los que han entrado antes y después para saber cuál tenemos que expulsar, porque nuestra capacidad de expulsión de argelinos es limitada, se limita a un número por barco: hay tantos barcos, en unos van ocho y en otros cuatro. Entonces esto es fundamental el saber cuál es la ocupación de los CIE, de qué nacionalidad son, cuándo cumple cada uno y de todo ello se ocupa la UCER. Además, se ocupa de alguna forma de controlar y de prestar apoyo a las brigadas periféricas que expulsan extranjeros, pero que no los pueden expulsar por su territorio.

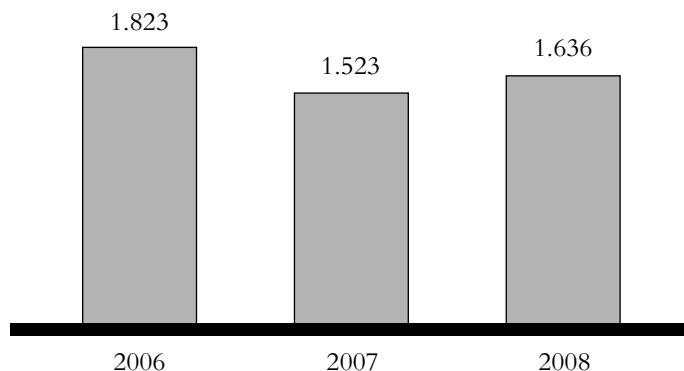
Para la Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros (BEDEX), uno de los objetivos fundamentales de este Plan Estratégico es que las expulsiones de extranjeros sean cada vez más cualificadas. Desde luego en la Ley de Extranjería se contempla la expulsión del extranjero que se encuentra en situación ilegal, pero nosotros desde la perspectiva policial, eso nos interesa poco, o nos interesa mucho menos que la expulsión del extranjero que se dedica a cometer delitos. Entonces esta brigada se ha creado con esa finalidad de propiciar que todos los extranjeros que cometan delitos: estén censados, se sepa quiénes son, se sepa su situación penal, si están en prisión, si van a salir, si han salido, qué hechos han cometido, si tienen juicios pendientes de tal forma que no desperdiciemos ninguna oportunidad de expulsarlos. Y también está pendiente de aquellos extranjeros que han sido juzgados o han sido sujetos a investigación por actividades terroristas y que a lo mejor las condenas han sido leves, porque nosotros estamos tratando el terrorismo internacional de una forma preventiva y muchas veces cuando se procede a las detenciones los terroristas todavía no tenían capacidad operativa, con lo

cual, las condenas puede ser muy leves o incluso puede haber absoluciones aunque tengamos bastantes datos para pensar que como mínimo tenían una ideología radical y estaban influyendo en otras personas, para que también se inscribieran en esa ideología radical o en esos grupos que trabajan propiciando o financiando actividades radicales.

La Brigada de Respuesta a la Inmigración Clandestina (BRIC) que tiene por finalidad dar apoyo a las plantillas que lo necesiten. La inmigración es un fenómeno cambiante, es parecida a los vasos comunicantes, cuando la solucionamos por una frontera o por una zona, se va por otra, y no todas las zonas tienen la infraestructura que en un momento dado necesitan.

Finalmente otra medida es el despliegue de las UCRIF, que son Unidades que investigan las redes de inmigración clandestina y las redes de falsedad documental. Lo uno está muy ligado a lo otro, muchas veces las redes de inmigración clandestina necesitan de documentos falsos para la introducción de personas con identidades supuestas.

RESPONSABLES DETENIDOS DE REDES DE INMIGRACIÓN ILEGAL TRÁFICO DE SERES HUMANOS Y DOCUMENTOS FALSOS



¿Cuáles son las previsiones de futuro?, son el descenso de la entrada de inmigrantes, por lo tanto, el descenso de la presión migratoria. Una de las fuentes principales en España de emigración clandestina era Rumania y actualmente Rumania es un miembro de Derecho de la Unión Europea, con lo cual, ya no podemos hablar de emigración clandestina. Ha descendido la llegada de pateras y de cayucos, nosotros distinguimos entre pateras y cayucos: la patera es la barca más pequeña que cruza el Estrecho y el cayuco es la barca muy grande que hace recorridos más largos, por ejemplo desde Mauritania.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

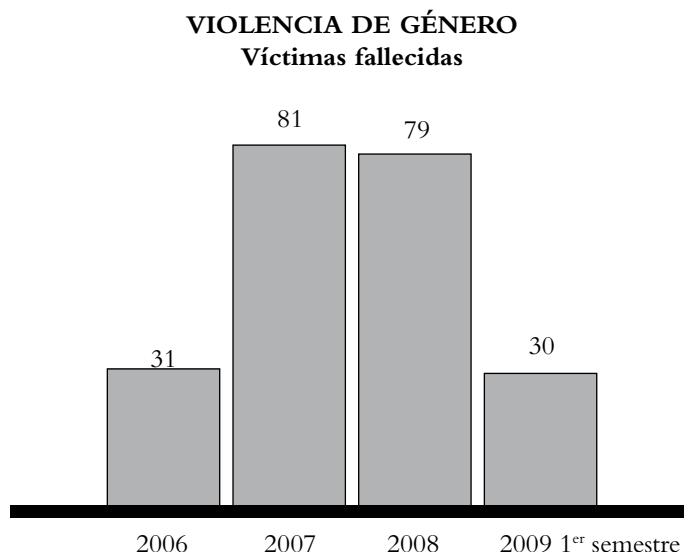
También tenemos como previsión y como propósito importante el aumento de las expulsiones cualificadas, que son las expulsiones de personas que han cometido delitos. Por otra parte tenemos que suframos un descenso en la capacidad de repatriación de marroquíes ¿por qué?, porque la Unión Europea está negociando un acuerdo con Marruecos y nosotros ahora mismo tenemos un acuerdo bilateral privilegiado, seguramente que, en todo o en parte, perderíamos al materializarse este acuerdo global con la Unión Europea. Y luego tenemos un posible aumento de conflictividad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE), porque cada vez es mayor la proporción de extranjeros delincuentes internados, es decir, si de los internos de los CIE antes los delincuentes eran el 20% ahora los delincuentes son en torno al 60%, con lo cual es más fácil que se produzcan incidentes.

50 Las actuaciones que tenemos que acometer son: colaborar para reducir la inmigración irregular, mejorar y reforzar los controles fronterizos, agilizar las repatriaciones, incrementar la capacidad de FRONTEX; FRONTEX está acometiendo actuaciones pagadas por ellos en los distintos territorios sujetos a inmigración clandestina de la Unión y aquí tenemos una fuerte rivalidad con Italia. Italia es otra vía de entrada de la inmigración clandestina sobre todo del Este de África y acaba de firmar un acuerdo con Libia de repatriación de los inmigrantes que entren procedentes de Libia. Posiblemente el grado de cumplimiento no será para tirar cohetes, porque me imagino que los libios en este sentido serán como otros africanos poco cumplidores, pero ahí está el acuerdo y ese acuerdo nos puede afectar porque la inmigración es una cosa que busca el hueco, si hoy se puede entrar por aquí entran por aquí y si se pone un parche entrarán por otro lado. Tenemos también como propósito combatir mejor las redes y mejorar la cooperación entre cuerpos e incrementar las relaciones internacionales.

INSEGURIDAD CIUDADANA

Lo primero que hacemos es considerar cuáles son los grupos más vulnerables y creemos que son los menores, los mayores y las mujeres. Creemos que hay violencia familiar muy peligrosa, y que la violencia familiar es por un lado intergenérica, lo que se llama violencia de género. La Constitución nos habla de que todos tienen derecho a la vida e integridad física y moral, sin que en ningún caso puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, vinculando estos derechos a todos los poderes públicos. Estos grupos son los que están más sujetos a sufrir todos estos males y nosotros tratamos de prevenirlos y en su caso corregirlos mediante: actuaciones preventivas e investigadoras, la creación de servicios policiales especializados y la potenciación de la formación de estos grupos. La formación es importantísima, por ejemplo, uno de los handicaps que tenemos en el incremento de unas unidades que se llaman UPAPs, que son Unidades de Prevención Asistencia y Protección a las Mujeres, es que para ingresar en estos grupos se exige tener cierta edad y además la superación de un curso,

que no todo el mundo supera. Y luego el establecimiento de protocolos de actuación con otros ministerios, con otros cuerpos y con la autoridad judicial.



Datos conjuntos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Las iniciativas en el ámbito de la protección y la prevención de hechos contra estos grupos más vulnerables son: la implantación progresiva de los SAM (Servicio de Atención a la Mujer) y los GRUME que son grupos de menores que existen en casi todas las plantillas del Cuerpo Nacional de Policía, aunque hay algunas plantillas pequeñas que no tienen grupos específicos. Otra iniciativa es el plan de respuesta contra el tráfico minorista en zonas de ocio y centros educativos, son dos planes distintos, los coordina la Secretaría de Estado y los controla el CICO. Ahí, periódicamente, se diseñan unos dispositivos que tienen una duración entre cinco y quince días más o menos, aunque alguno ha sido más prolongado. Y durante esos días nos dedicamos especialmente a la prevención del tráfico minorista de estupefacientes en los ámbitos de influencia, sobre todo de institutos, no tanto de colegios y en los lugares de ocio. Lo que se complementa también con controles de alcoholemia, que la Guardia Civil los hace por su cuenta, porque tiene Tráfico, y nosotros generalmente los hacemos con las policías locales.

Otra iniciativa es el programa ESI sobre explotación infantil, ahí están involucrados todas las grandes áreas del Cuerpo Nacional de Policía: la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, porque algunas veces las explotación infantil es de menores extranjeros, la Comisaría General de Policía Judicial porque mediante las UCIC se lleva todo el control de los datos que

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

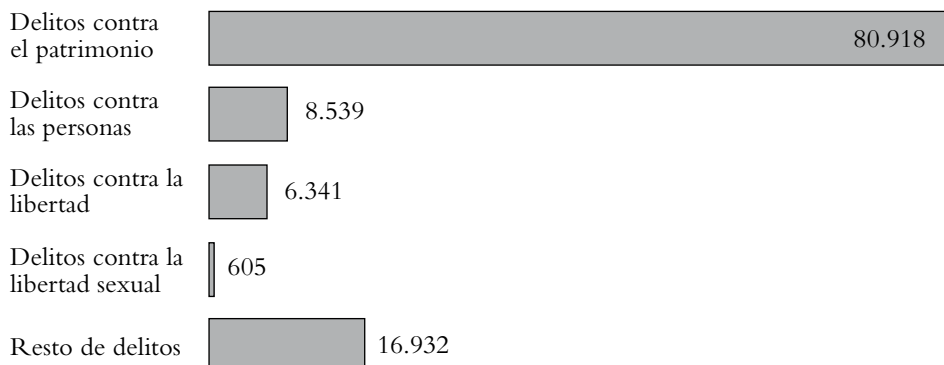
se obtienen y la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, porque interviene directamente en los dispositivos que se planifican.

Otra de las iniciativas es el Plan Director para la Convivencia y Mejora de la seguridad escolar. Es un plan que trata de estar en contacto con todos los intervinientes en el hecho escolar: con las asociaciones de padres, con las direcciones de los centros y con los alumnos para tratar de prevenir el acoso escolar. Una de las actuaciones que recoge el Plan Estratégico 2009-2012 determina que las UPAPs se van a incrementar en 300 funcionarios; esto es un desideratum porque siempre que hemos tratado de incrementar, al final sí incrementamos, pero no en el número que pretendemos. Primero se pensó en las UPAPs para que sus actividades fueran llevadas a cabo por funcionarios de segunda actividad, como se vio que no conseguíamos cubrir los cupos que necesitábamos, lo abrimos a policías mayores de 50 años y aún así no conseguimos nunca acabar de cubrir las previsiones que se establecen, pese a la presión constante de la Secretaría de Estado de Seguridad, que permanentemente está preguntando, es que nos faltan tantos. Tratamos de hacerlo y nos acercamos siempre a los números que se establecen, pero la verdad, es que es difícil y en parte porque se precisa una especialización y nosotros queremos estar seguros de que la gente que va a acometer esta tarea y a la que luego se le va a pedir una responsabilidad importante esté capacitada para hacerlo. Entonces no siempre es compatible que el número sea alto con que tengan la capacidad suficiente.

52

Otra de las actuaciones es el programa Policía-Mayor que trata de ver qué hechos delictivos son los que más afectan a los mayores, trata de ponerse en contacto con asociaciones a través de las cuales podamos dirigirnos a estos colectivos. En definitiva, trata después de saber cuáles son los hechos que más les afectan para prevenir y, en su caso, ser necesario para investigar los hechos ya sucedidos.

TOTAL DELITOS
Víctimas mayores 65 años
Año 2008



Otras de las actuaciones dentro del Plan Estratégico 2009-2012, son el Plan Director de Convivencia y Seguridad Escolar y la Dinamización de la Participación Ciudadana mediante los programas de contactos ciudadanos que tratan de alcanzar a todos los colectivos que potencialmente pueden ser víctimas de hechos delictivos, y que de alguna forma están asociados, como: las asociaciones de vecinos, asociaciones de padres, asociaciones de comerciantes y de empresarios. Para nosotros estos colectivos son, aparte de las demandas que nos hacen relacionadas con sus intereses, una fuente de información importante. Nosotros tenemos tres fuentes de información fundamentales: una son las denuncias, su información será seguramente la más objetiva sabemos lo que está pasando porque recibimos las denuncias y tenemos una estadística de lo que se ha denunciado; otra fuente son nuestras patrullas de seguridad ciudadana que están en la calle y están viendo lo que pasa y reportan en su unidad lo que han visto, qué se está moviendo, lo que le dicen unos y otros; y también sabemos lo que está pasando, por lo que nos dicen en las reuniones que mantenemos con los colectivos que resultan afectados por los hechos delictivos.

De las tres fuentes de información la primera es netamente objetiva y las otras dos son subjetivas, porque cada uno ve la película según su interés. Nosotros tenemos la obligación de dar respuesta tanto a la inseguridad objetiva como a la subjetiva porque muchas veces es la subjetiva la que hace que el ciudadano se sienta mal y se sienta inseguro.

53

Finalmente dentro de las iniciativas está el Servicio de Atención al Turista Extranjero (SATE): trata de ver qué hechos son los más frecuentes que sufren estas personas, trata de prevenirlos, trata de darles asistencia en el idioma que hable el turista que se encuentra en España y que no tiene otro medio de dirigirse a nosotros. Y trata en ocasiones, de dar soluciones cuando no existe un Consulado o cuando el Consulado no da respuesta para solucionar los problemas que surgen, cuando a alguien le han sustraído el pasaporte, los billetes de avión, los cheques de viaje o diversas cuestiones que hacen que el simple retorno a su país sea una misión imposible.

Dentro del programa de Policía-Mayor, los mayores a nivel mundial se contemplan a partir de los 65 años y suponen el 11% de la población mundial. En España se ha incrementado hasta el 16 %. Este colectivo, nosotros creemos que requiere una atención diferenciada porque muchas veces los mayores están solos, no tienen la misma capacidad de movimiento que tienen las personas más jóvenes; no tienen la misma potencialidad de dirigirse a través de Internet saber qué tienen que hacer o buscar información, en definitiva, requieren una atención mayor.

Los objetivos con este colectivo son: la prevención e investigación de los hechos que sufran las personas mayores de sesenta y cinco años, comunicar con el resto de instituciones que puedan facilitar las necesidades de estas personas y la coordinación de la Unidad Central de Participación Ciudadana.

na y Programas (UCPCyP) de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana con el resto de dependencias policiales. La UCPCyP es la Unidad que hace los contactos a nivel central con las organizaciones de vecinos, de comerciantes, hoteleras, etc... El Plan de Actuación de Policía Mayor consiste en la valoración de riesgos, ver si hay algún delito y qué delitos son los que con más frecuencia sufren las personas mayores o los que se sufren específicamente por ser mayor y el planteamiento de dispositivos específicos.

Las UPAP, dentro del programa de Prevención Asistencia y Protección a Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Consiste, en que en cada plantilla policial existen unos policías que tienen asignadas un número de mujeres que han sido víctimas de violencia de género. Y tienen que darles un tratamiento personalizado, tienen que ocuparse de saber si por alguna causa va a estar en una situación de riesgo, incluso acompañarlas si hace falta en un momento determinado, y estar al tanto del agresor, de dónde se encuentra y qué actividades tiene. Hacer una valoración de cuál es la situación en cada momento del riesgo que sufre esa mujer, si la situación de riesgo ha variado por algo, si ha disminuido o si ha aumentado. En definitiva, estar al tanto de un número de mujeres específicamente asignadas a cada policía.

54 La violencia de género es un problema generalizado en todos los países. En España se ha agravado con la inmigración, porque muchas veces los inmigrantes proceden de países en que la violencia de género no es una cosa que cause tanta preocupación como aquí y es muy difícil que la gente, de la noche a la mañana, se preocupe por algo que antes no le preocupaba. Estos hechos se dan en todas las clases sociales y es necesaria una asistencia personalizada a la víctima, es necesaria, porque la víctima no sólo sufre cuando es víctima de una agresión. Esto no es una cosa pasajera; la mujer que es víctima de violencia de género generalmente su agresor la conoce, sabe dónde está, sabe donde trabaja, sabe qué debilidades tiene y muchas veces existen los hijos, que es otro factor de presión y se produce una situación física y psicológicamente muy delicada que hay que tratar de una forma personalizada. Pero no sólo por los servicios policiales, sino también, por los servicios sociales que también se involucran en el asunto.

En los años 1992-1993, hubo un programa de contactos ciudadanos que estuvo funcionando bien hasta el año 97, pero que últimamente se había interrumpido, y que revitalizó el Comisario General de Seguridad Ciudadana, José Marín Manzaneda. El programa es una forma de acercarse a la población, obtener información, remediar algunos males que no conocemos si no hablamos con la gente y también es una forma de que nosotros estemos a bien con algunas instituciones. Nosotros, no siempre podemos solucionar todos los problemas porque nuestra capacidad es limitada. Yo recuerdo, cuando estaba en el Distrito de Carabanchel, si tenía 20 demandas, tenía tres patrullas; luego no podía permanentemente atender las 20 demandas. Es cuestión de elegir cuales o en qué momentos es más acuciante la demanda que me están planteando en cada momento.

Hay que dar la asistencia que se pueda pero no dejar a nadie abandonado. Y eso opera de una forma muy importante, por ejemplo, en las reuniones de las Juntas Municipales de Seguridad, porque la hostilidad que la gente pudiera tener contra la Policía se mitiga mucho. La gente se siente atendida, porque efectivamente la atendemos, naturalmente todo el mundo quiere una patrulla permanente en la puerta de su casa, pero ellos acaban viendo que eso no es posible, pero ven que dentro de tus posibilidades eres eficaz y que lo haces más o menos bien.

El Programa de Turismo y Seguridad, trata de prevenir delitos que afecten a nacionales y extranjeros, de dar asistencia especializada a las víctimas en el sentido sobre todo del idioma. En este sentido hay que hablar de las denuncias telefónicas, donde muchas veces a los extranjeros, porque no disponemos de intérpretes en todas las comisarías ni por supuesto de intérpretes de todos los idiomas, pero sí disponemos en todos los sitios de un teléfono, haciendo la denuncia telefónica que es un servicio que cuenta con intérpretes en seis idiomas e incluso en verano en ocho idiomas, es decir, es más sencillo en lugar de entenderse con gestos o por gestos con el Policía que está en la Oficina de Denuncias, facilitarle un teléfono al ciudadano donde al otro lado del teléfono hay un intérprete que le va a atender en su idioma. Y luego está la colaboración con el sector turístico sobre todo con los touroperadores y con las asociaciones de hosteleros. A principios de los años 2000 era muy frecuente la victimización de japoneses en Madrid. Los japoneses son turistas que llevan bastante dinero, que llevan unos aparatos electrónicos avanzados, que tienen unos pasaportes muy deseables para organizaciones chinas que se dedican a la inmigración clandestina y eran de frecuente victimización. A través de la colaboración con los touroperadores, con los hoteles, de acompañar expediciones de japoneses y de poner protección en la puerta de algunos hoteles ahora mismo la situación es extraordinaria, ya no se queja nadie y ya no hay esa victimización de japoneses. Luego la colaboración con el sector que nos proporcionaba la información, pues viene un vuelo de tal sitio y van a tales hoteles, nosotros teníamos también la información de los hoteles y de las denuncias y sabíamos en qué hoteles atacaban más a los japoneses. Y a través de esta colaboración pues la verdad es que atajamos el problema.

55

Los objetivos específicos del Programa Turismo y Seguridad: campañas informativas, la tramitación de denuncias lo que conlleva a atender en el idioma que conozcan y el auxilio en los trámites documentales. Las funciones del SATE: evitar la dispersión de denuncias conviene centralizar las denuncias que afectan a turistas y sobre todo a turistas de determinadas nacionalidades, el seguimiento y el conocimiento de actividades delictivas. Otro tema importante es la coordinación en los juzgados porque cuando se detiene, sobre todo en el momento, a alguien que ha atracado a un turista, el turista se va a marchar y cuando se celebre el juicio ya no va a estar, entonces tiene que prestar testimonio el turista ante el juez de que esa persona es el delincuente. Para ello, hay que proceder a establecer la prueba preconstitui-

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

da, antes de que se celebre el juicio y antes de que el turista se marche a su país. Porque claro, si no se hace este testimonio del turista, antes del juicio, cuando llegue ese día no va a testificar nadie, no hay víctima y entonces el delincuente va a quedar en libertad.

Modernización del sistema de seguridad en el Cuerpo Nacional de Policía que está establecido en el Plan 2009-2012. Las líneas son disponer de unos cuerpos de seguridad excelentes, es decir, con una actuación que pueda ajustarse a unos parámetros homologables. Por ejemplo, el Servicio de Seguridad de Presidencia del Gobierno ya tiene la certificación de excelencia, también la tiene la División de Formación y pretendemos que todos los servicios que da el Cuerpo Nacional de Policía tengan o se aproximen a esta calificación. Pretendemos también mejorar los medios materiales, las infraestructuras, optimizar y potenciar los instrumentos de coordinación. La verdad es que los instrumentos de coordinación están cada vez más perfeccionados, y ya no son instrumentos de hablar, es decir, la coordinación es una cosa que en la actualidad, y con la informática, los órganos de coordinación son sobre todo órganos de recepción de datos y de hechos. Con lo cual, no se puede decir que sean ineficaces, sino que tienden a ser cada vez más eficaces porque entendemos la coordinación de una forma positiva y de una forma edificante.

- 56 Algunas de las actuaciones que ya están programadas: en Policía Científica la potenciación del Centro de Investigación Científica y Técnica, es decir, potenciar la búsqueda de nuevos procedimientos. En Policía Científica somos pioneros en muchas cosas y para seguir siendo pioneros tenemos que tener gente que esté permanentemente buscando nuevos métodos. La creación de la Base Nacional de Balística y de Voces, la integración de datos de sistemas de coordinación con otras policías; ahora mismo estamos funcionando en ADN sobre todo con Alemania y con Austria. Todas las reseñas de todas las muestras biológicas que se toman en España se envían a Alemania, se reciben en Alemania y en Austria y se dan numerosas coincidencias. No sólo las reseñas que se obtiene sino las muestras que se toman de hechos delictivos; Alemania y Austria hacen lo mismo nos mandan todas las reseñas y todas las muestras tomadas en hechos delictivos y estamos obteniendo con Alemania y Austria, que son con los que ya estamos funcionando a pleno rendimiento, unas 20 coincidencias. Es decir, que hay unos 20 casos de personas que han sido detenidas en España y que descubrimos que tienen pendientes delitos en Alemania o en Austria y a la inversa personas que han sido detenidas en Alemania y Austria, descubrimos que han cometido delitos en España. Ahora mismo estamos pendientes de una integración de datos con Estados Unidos, concretamente con el FBI.

Otra actuación, es la extensión e incorporación de nuevas tecnologías e intercambio de datos por los sistemas automáticos de identificación, extensión y potenciación de los sistemas SAID (huellas) y ADN (muestras biológicas). En otras áreas: estamos mejorando la gestión operativa, se está estu-

diando la implantación de protocolos de actuación en todas las áreas, se está mejorando la gestión de personal mediante las correspondientes aplicaciones informáticas, que por ejemplo, permitan el hacer concursos de traslados a results; se está tratando de mejorar la formación y se está actuando en ese sentido para adecuarnos al plan Bolonia. También está la gestión técnica, la informática, que está avanzando siempre y nuestras cualidades de visibilidad y transparencia para resultar cada día menos opacos y menos sospechosos para la opinión pública.



SEGUNDO PANEL
LOS MODELOS DEL NUEVO PARADIGMA

EL MODELO DE SEGURIDAD DE LA UNION EUROPEA

FRANCISCO JAVIER ALBALADEJO CAMPOS
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía,
Consejero del Ministerio del Interior en la representación
permanente de España ante la Unión Europea

61

1. INTRODUCCION

Los cambios que se han producido en Europa, de forma especial en la Unión Europea, en los últimos dieciséis años, en relación con los ámbitos que afectan a la seguridad de sus Estados miembros y de sus ciudadanos, son tan importantes que han obligado a España, como al resto de los mismos, a modificar la concepción de su propio modelo nacional de seguridad.

El territorio del Estado español, hoy en día, está integrado en el Espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea y, además, forma parte del denominado Espacio Schengen, en el que se han suprimido los controles fijos en las fronteras interiores entre los Estados que forman parte de dicho Espacio.

Como no forman parte de ambos Espacios los mismos Estados (hay algunos Estados que forman parte sólo de uno de estos dos Espacios mientras que otros forman parte de los dos) y cada uno de ellos se rige por normas y disposiciones de aplicación diferentes, la gestión de la pertenencia a ambos Espacios, como es el caso de España que sí está integrada en ambos, representa una especial complejidad.

Aunque es cierto que España, al igual que los restantes Estados que integran estos dos Espacios supranacionales, sigue siendo responsable de la

gestión de la seguridad en su propio territorio, hoy no cabe concebir el que España pueda diseñar su modelo nacional de seguridad sin tener en cuenta las profundas modificaciones que se han producido en este periodo como consecuencia del diseño y desarrollo de estos dos Espacios multinacionales.

Modificaciones que afectan incluso a la concepción tradicional del concepto de soberanía nacional, ya que de forma progresiva, siguiendo lo que se ha denominado en la terminología comunitaria el método del “paso a paso”, la atribución de competencias por parte de los Estados miembros a la Unión Europea ha afectado también a cuestiones como la cooperación policial, la cooperación aduanera, la cooperación judicial penal o la gestión común de las fronteras, entre otras, consideradas tradicionalmente como parte integrante del núcleo esencial de la soberanía nacional.

Es cierto que por esos motivos la cooperación en estos ámbitos ha sido especialmente difícil, lo que ha obligado a desarrollar métodos específicos de trabajo en esta materia y que hayan sido de los últimos ámbitos materiales en incorporarse al proceso de integración europea iniciado en los años cincuenta del siglo pasado.

62 Por otra lado, también debe tenerse en cuenta el desarrollo cada vez mayor de la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad, tanto a nivel bilateral como multilateral, bien de carácter formal bien de carácter informal, consecuencia inevitable del proceso de globalización mundial que también afecta a las principales amenazas tradicionales para la seguridad como el terrorismo y la delincuencia organizada.

Sin ánimo de ser exhaustivo en cuanto a estos foros internacionales, no puede olvidarse la cooperación en Organizaciones Internacionales como Naciones Unidas, a nivel mundial, o en el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a nivel regional europeo. Desde un punto de vista informal en Europa debe destacarse la cooperación en el actual G-6 integrado por los seis Estados miembros más poblados de la Unión Europea (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España y Polonia).

Además, debe considerarse la cooperación en las Cumbres bilaterales que España mantiene con diferentes Estados Europeos como Francia, Portugal, Alemania, Italia, entre otros.

En este aspecto de las relaciones bilaterales debe destacarse que, cuando afecta a Estados miembros de la Unión Europea, se ha producido una mejora sustancial cualitativa y cuantitativa de la misma por la influencia positiva de su pertenencia a la Unión.

En definitiva, el resultado es que, hoy en día, cualquier Gobierno español, con independencia de cual sea su adscripción ideológica, al igual que la gran

mayoría de los Gobiernos del resto de Estados de la Comunidad Internacional, considera la colaboración internacional como una línea esencial de su política nacional en la lucha contra las consideradas mayores amenazas a nivel internacional: la delincuencia organizada y el terrorismo.

Como consecuencia de todo ello, debe considerarse la cooperación internacional, como uno de los factores esenciales en el desarrollo de cualquier estrategia nacional de seguridad que hoy en día se formule.

Ahora bien, como en función del foro de cooperación internacional de que se trate cambiará la naturaleza y la intensidad de la colaboración, es esencial valorar adecuadamente este factor al diseñar su estrategia nacional de seguridad.

Por tanto, España ha tenido que modificar el concepto tradicional de gestión de la seguridad de su propio territorio, teniendo en cuenta todos estos nuevos factores surgidos en el ámbito de la cooperación internacional, para diseñar en los últimos años su modelo nacional de seguridad.

Igualmente, deberá ser tenido en cuenta en el desarrollo del futuro modelo de seguridad nacional que España está desarrollando en la actualidad, tras el anuncio del Gobierno español hace ya algunos meses de su intención de adoptar las medidas necesarias en este sentido.

63

2. LA COOPERACION DURANTE LA ETAPA PREVIA AL TRATADO DE MAASTRICHT

En el contexto general del denominado proceso de integración europea, la Unión Europea comenzó a desarrollar su propio modelo de seguridad en el año 1993, concretamente en noviembre de ese año, en el que entró en vigor el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich el año anterior.

Hasta ese momento, cuando ya habían transcurrido más de cuarenta años desde su inicio, los asuntos de Justicia e Interior no habían sido incluidos en los ámbitos de cooperación de las denominadas Comunidades Europeas.

Anteriormente, en los años setenta, se había iniciado una cooperación práctica de carácter intergubernamental entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas existentes en aquel momento (Comunidad Económica Europea, Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Comunidad Europea de la Energía Atómica) pero fuera de su marco jurídico.

En aquel momento prevaleció la idea, que mantenían algunos Estados miembros de las Comunidades, de que estas cuestiones afectaban de tal forma a la concepción de la soberanía nacional que era imposible su inclusión en el proceso de integración europea.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

En definitiva, con aquella cooperación intergubernamental comenzaba el primer paso de lo que sería una difícil, compleja y larga discusión política que, con el paso de los años, ha ido progresando lentamente hasta llegar a nuestros días.

Pues bien, esta cooperación práctica se desarrolló principalmente en los ámbitos de la delincuencia organizada internacional, el tráfico ilícito de drogas (Grupo Pompidou del Consejo de Europa), el terrorismo (Club de Berna), las redes de inmigración ilegal.

En 1975 se creó el denominado Grupo TREVI (terrorismo, radicalización, extremismo y violencia internacional), integrado por los Estados miembros de las Comunidades Europeas en aquel momento, más Canadá, Estados Unidos, Marruecos, Noruega, Austria y Suecia como asociados.

Posteriormente, a partir del año 1984, comenzaron las reuniones periódicas informales de Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, tratando asuntos relativos a la cooperación judicial, policial y aduanera y a la inmigración ilegal, constituyendo el precedente claro de lo que posteriormente serían las reuniones del Consejo de la Unión Europea, en su formación de Ministros de Justicia e Interior.

64 Esta cooperación intergubernamental se vio reforzada en el año 1986 con la conclusión del Acta Única Europea, al prever la creación de un mercado interior entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas en base a cuatro libertades fundamentales: mercancías, servicios, capitales y personas.

Como consecuencia de la diferente interpretación jurídica que, los entonces Estados miembros de las Comunidades Europeas, realizaron sobre la aplicación práctica del principio de libre circulación de personas surgió, lo que hoy en día constituye una de las claves esenciales del modelo de seguridad de la Unión Europea, el denominado acervo Schengen, es decir el conjunto de normas jurídicas y disposiciones de aplicación de las mismas que regulan el funcionamiento del Espacio Schengen.

En aquel momento, todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas, excepto el Reino Unido, interpretaron que para garantizar el principio de libre circulación de personas era necesario suprimir los controles fijos en las fronteras interiores entre los territorios de sus Estados.

Ante la imposibilidad de convencer al Reino Unido para que modificase su posición y aceptase esta interpretación (posición en la que hoy en día se mantiene y a la que se sumaría posteriormente Irlanda en el momento de su adhesión a la Unión Europea), el 14 de junio de 1985, en un pequeño pueblo del Gran Ducado de Luxemburgo, llamado Schengen, Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y el propio Luxemburgo, firmaron el Acuerdo de Schengen.

Este Acuerdo, firmado por Estados miembros de las Comunidades Europeas, al margen del marco jurídico comunitario, pero con el fin de alcanzar un objetivo comunitario (años más tarde, en 2004, se repetirá una situación similar con el denominado Tratado de Prüm) como es la libre circulación de personas, simplemente expresa su intención de suprimir gradualmente los controles fijos en las fronteras interiores al Espacio común integrado por los territorios de sus Estados, que será denominado Espacio Schengen.

Posteriormente, en el año 1990, se firmó el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen por los mismos Estados signatarios del Acuerdo y comenzaron los trabajos para su aplicación efectiva, sumándose progresivamente nuevos Estados.

3. EL TRATADO DE MAASTRICHT

Como consecuencia de todos estos hechos, durante la negociación del Tratado de Maastrich, citado anteriormente, por el que iba a crearse la Unión Europea, se decidió incluir la cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (conocida como JAI en la jerga comunitaria), en el Título VI del Tratado, constituyéndose el que sería denominado III Pilar de la nueva Unión Europea.

65

También decidió incluirse por primera vez la cooperación en asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común (conocida como PESC), en el Título V del Tratado, constituyéndose el que sería denominado II Pilar de la Unión Europea.

Así se iniciaba, formalizada en el marco jurídico europeo, la cooperación en estos dos ámbitos, especialmente sensibles desde el concepto tradicional de soberanía nacional.

Mientras, se mantenían agrupadas, en el que sería denominado I Pilar de la Unión Europea, las tres Comunidades Europeas existentes en aquel momento: La Comunidad Europea (que sustituía a la antigua Comunidad Económica Europea); la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea sobre la Energía Atómica.

Esta compleja estructura funcional fue necesaria para vencer las reticencias de algunos Estados miembros a incorporar los nuevos ámbitos materiales incluidos en el II y III Pilar, por su repercusión sobre la esencia de la soberanía nacional.

De esta forma se reconocía la especificidad de estas materias, diferenciando claramente que habría dos métodos de trabajo distintos. El método intergubernamental para estas nuevas materias del II y III Pilar, en contra-

posición al denominado método comunitario que se aplicaba a las materias propias de las tres Comunidades Europeas existentes en aquel momento, agrupadas en el I Pilar como se ha dicho.

De esta forma, en el ámbito JAI, se establecía una cooperación entre los Gobiernos de los Estados miembros, se limitaban las competencias de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia en comparación al método comunitario y se establecían instrumentos jurídicos específicos del III Pilar de carácter vinculante para los Estados miembros, básicamente los Convenios entre Estados miembros, la acción común y la posición común que deberían ser adoptados siempre por unanimidad de los Gobiernos, sin que tuvieran cabida los sistemas de votación por mayorías típicos del método comunitario.

En definitiva, este sistema de adopción de acuerdos por unanimidad fue la condición exigida por aquellos Estados miembros más reticentes a aceptar incluir este ámbito de cooperación en el nuevo Tratado, aceptada por los demás como la única posibilidad de comenzar a avanzar en este proceso. Así, se continuaba trabajando conforme a las características del antiguo Sistema TREVI (cooperación intergubernamental por unanimidad) pero dejaba de ser una cooperación informal como ocurría en TREVI para pasar a ser una cooperación formal desde el punto de vista jurídico, al ser incluida en un

66

Tratado Internacional. De esta forma los Estados reticentes se garantizaban que ningún acuerdo podría ser adoptado si no estaban conformes con él (como así ha sido en algunas ocasiones), pero sobre todo, constituía un elemento de presión adicional muy importante en la negociación de cualquier asunto concreto, pues para evitar la posición de bloqueo de un sólo Estado o de un pequeño grupo de ellos y seguir avanzando, el resultado de la negociación, en muchas ocasiones, ha sido alcanzar tan sólo el mínimo común posible aceptable para todos, recortando sus pretensiones los Estados con una posición más integradora.

Se podría decir, en un lenguaje coloquial, que el precio por avanzar era hacerlo lentamente, recibiendo severas críticas de quienes mantenían posiciones más integradoras.

Sin embargo, en mi opinión, el paso del tiempo ha demostrado el acierto de este planteamiento, habiéndose alcanzado poco a poco, muy lentamente pero de forma constante, logros notables en esta cooperación.

En lo relativo a la mecánica de desarrollo de estos trabajos, se estableció una estructura de grupos de trabajo del Consejo, en cinco niveles de negociación:

- Grupo de expertos

- Tres Comités Directores (el Comité Director II relativo a la cooperación policial y aduanero).
- Comité K-4 a nivel de altos funcionarios para la coordinación de los anteriores.
- Comité de Representantes Permanentes (COREPER II).
- Consejo de la Unión Europea (formación de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior). Es decir el conocido como Consejo JAI.

Por otro lado, la negativa del Reino Unido impidió, en ese momento, la inclusión de los trabajos en curso para desarrollar Schengen en el marco de la Unión Europea.

En concreto, el nuevo Tratado estableció que eran de interés común los ámbitos siguientes:

- La política de asilo.
- Las normas que regulan el control del cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, así como la práctica de éstos.
- La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados, en cuanto a las condiciones de acceso, circulación y estancia (incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar) en el territorio de los Estados miembros, así como la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregular.
- La lucha contra la toxicomanía.
- La lucha contra la defraudación a escala internacional.
- La cooperación judicial civil.
- La cooperación judicial penal.
- La cooperación aduanera.
- La cooperación policial para luchar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, con la posibilidad de crear una Oficina Europea de Policía (Europol).

En consecuencia, en 1993 la Unión Europea comenzó a desarrollar un modelo de seguridad propio mientras, en paralelo, pero al margen de la misma, continuaba desarrollándose el acervo Schengen.

Además, desde un concepto amplio de seguridad, podría decirse que siguiendo la teoría clásica de diferenciar entre seguridad exterior y seguridad interior, la Unión Europea y sus Estados miembros adoptaban un enfoque similar. Los trabajos de desarrollo del II Pilar afectarían al concepto de seguridad exterior, mientras que los trabajos descritos en el ámbito del III Pilar afectarían al ámbito de la seguridad interior de la Unión Europea y sus Estados miembros.

En cuanto al III Pilar, los primeros años de la aplicación del Título VI del nuevo Tratado estuvieron caracterizados por las dudas de los Estados miembros. Predominó la prudencia. Se registraron, en general, tan sólo tímidos avances que se abrieron paso lentamente, frente a la concepción dominante de que los ámbitos de Justicia e Interior, afectaban al núcleo esencial de la soberanía nacional de los Estados miembros, lo que impedía una verdadera cooperación en común. Si bien hubo una importantísima excepción, ya que en el año 1995, se firmó el Convenio por el que se estableció la Oficina Europea de Policía (Europol).

68 Se había creado Europol, con sede en La Haya, para intercambiar información policial de forma sistemática y, principalmente, analizar dicha información (una acción común anterior había creado como precursora de la misma, pero limitadas sus competencias exclusivamente a la cooperación en el tráfico ilícito de drogas (la Unidad de Drogas Europol). Habría que esperar hasta 1999, para que finalizaran los trabajos de desarrollo del Convenio y Europol empezase su actividad real. Para la aplicación del Convenio, cada Estado miembro, creó una Oficina Central Nacional única, conectada con la sede central de Europol. A tal fin, España creó la Unidad Nacional de Europol.

También cabría destacar los trabajos para iniciar lo que sería el informe anual sobre la situación de la delincuencia organizada en la Unión Europea, en base a los respectivos informes nacionales de cada Estado miembro. Para ello, hubo que establecer una complicada metodología de trabajo basada en una lista de indicadores, previamente acordados, que cada Estado miembro debía tener en cuenta para calificar a un grupo delictivo como organizado o no, en el momento de confeccionar su informe nacional. Además, en el año 1997 se acordó el Plan de Acción de la Unión Europea para luchar contra la delincuencia organizada, con un conjunto de medidas de todo tipo que responden a la necesidad de un enfoque multidisciplinar de todos los recursos disponibles de un Estado para intentar afrontar, con garantías de eficacia, la lucha contra esta gravísima forma de delincuencia.

También en aquella época se creó un mecanismo de cooperación, en materia de drogas, entre la Unión Europea y América Latina y Caribe, como foro de diálogo entre ambas regiones. El mecanismo contempla una reunión al año de los máximos responsables gubernamentales en materia de drogas de ambas regiones. Esta cooperación se mantiene en la actualidad.

En materia de asilo, cabe destacar la entrada en vigor en 1997 del Convenio de Dublín, creado con el fin de mejorar el control de los solicitantes de asilo, estableciendo cuál es el Estado miembro responsable de estudiar una solicitud de asilo.

En todo caso y, ante la dificultad para adoptar por unanimidad instrumentos jurídicos vinculantes, se generalizó la práctica de que el Consejo adoptase Conclusiones sobre diferentes temas. En ellas el Consejo analiza una determinada cuestión y establece cuál debe ser la orientación política más adecuada para tratar esa cuestión, formulando las recomendaciones que considera oportunas, especialmente a los Estados miembros y a la Comisión. Su texto también debe ser adoptado por unanimidad, por lo que deben ser negociadas en el seno de los Comités y Grupos de trabajo establecidos al efecto, pero al no ser instrumentos jurídicos vinculantes de aplicación obligatoria para los Estados miembros, es más fácil alcanzar un acuerdo final. Sin embargo, no debe olvidarse que representan un compromiso político alcanzado por todos los Gobiernos de los Estados miembros que posteriormente deben ser respetados (en la actualidad se sigue utilizando con mucha frecuencia este tipo de instrumento habiéndose acordado multitud de Conclusiones por el Consejo, algunas de gran importancia para el desarrollo de trabajos futuros, prácticamente sobre todos los temas posibles en el ámbito de los asuntos de Justicia e Interior).

4. LA COOPERACION SCHENGEN

Mientras tanto, los trabajos de desarrollo del acervo Schengen permitieron que el Espacio Schengen fuera una realidad en marzo de 1995. A los cinco Estados fundadores se habían sumado otros ocho Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos España, que, aunque no había firmado los acuerdos iniciales de Schengen (en aquel momento no cumplía el requisito exigido de ser miembro de las Comunidades Europeas), inmediatamente después (tras su adhesión oficial a las citadas Comunidades) se había adherido al Convenio de aplicación de los Acuerdos de Schengen, lo que le permitió estar integrada en el Espacio Schengen, desde el primer momento en que fue una realidad para los ciudadanos europeos.

Por tanto, trece Estados miembros de la Unión Europea (los quince Estados miembros en aquel momento menos Reino Unido e Irlanda) habían creado un Espacio común, integrado por el conjunto de sus respectivos territorios nacionales.

El formar parte de este Espacio Schengen supuso un cambio fundamental en la concepción de la seguridad para los Estados que se integraban en el mismo, ya que se establecía la posibilidad de que cientos de millones de personas pudieran circular libremente por su interior, sin ningún control, al cruzar las fronteras interiores.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Para dar una idea de la complejidad y dificultad que supuso la creación del espacio Schengen debe tenerse en cuenta que había sido necesaria una década de arduos trabajos, desde la firma de los Acuerdos de Schengen en el año 1985 hasta su entrada en funcionamiento en 1995.

Se podría decir que fue una idea absolutamente revolucionaria, calificada incluso de “locura” desde el punto de vista de la concepción de la seguridad imperante en ese momento, debido al papel fundamental que desempeñaba el control de las fronteras para garantizar, de forma efectiva, la seguridad del territorio de un Estado.

Debe resaltarse que el Espacio Schengen fue concebido con el objetivo fundamental de facilitar la libre circulación de millones de personas. Es decir, para simplificar y facilitar su vida diaria.

De esta forma se creaba un nuevo Espacio integrado por el conjunto de los territorios de los Estados que aplicaban el acervo Schengen, con las excepciones que cada Estado había señalado por razones determinadas, como por ejemplo los territorios de ultramar franceses.

70 Además, se diferenció entre el concepto de frontera interior y frontera exterior a este Espacio Schengen. Básicamente, se consideraba frontera exterior terrestre, aérea o marítima cuando al cruzar la misma se accedía al interior del territorio Schengen desde un punto exterior al mismo, mientras que las fronteras interiores eran aquellas cuyo cruce se realizaba entre dos puntos situados dentro del Espacio Schengen.

Como primera consecuencia, queda claro que con Schengen no desaparecieron las fronteras, como habitualmente de forma coloquial se dice. Las fronteras siguen siendo la línea de delimitación entre el territorio de dos Estados soberanos. Cuestión diferente es que ha cambiado la forma de gestionar, por parte de los Estados Schengen, el control del cruce de sus fronteras.

De esta forma se han suprimido los controles fijos en las fronteras interiores y se han reforzado sus controles en las fronteras exteriores.

Por otro lado, se ha previsto la posibilidad de que por determinadas razones, un Estado decida restablecer temporalmente los controles fijos en las fronteras interiores. Ello no quiere decir, como habitualmente se puede leer en medios de comunicación, que ese Estado se haya “salido” del Espacio Schengen o haya suspendido la aplicación del acervo Schengen, simplemente aplica una disposición específica del propio acervo Schengen. Para ello, la Autoridad competente en cada Estado, de conformidad con su legislación nacional, adopta la correspondiente decisión de restablecimiento temporal de estos controles, comunicándolo al resto de Estados Schengen. Suele adoptarse, cuando se considera necesaria esta medida para garantizar

la seguridad de determinados acontecimientos que se van a producir en el Estado que la adopta.

También debe tenerse en cuenta la especificidad que representa que la frontera exterior total del Espacio Schengen esté formada por el conjunto de las fronteras exteriores que hay en cada uno de los Estados que integran el Espacio Schengen.

De esta forma, el principio básico que rige el desarrollo y aplicación de todo el acervo Schengen es el de la confianza mutua entre los Estados que lo integran. Cada Estado confía en que el resto de sus socios cumplen de forma adecuada los compromisos mutuamente acordados en beneficio de todos, habiéndose establecido, además, un Sistema de evaluación mutua, por el cual los Estados verifican entre sí la plena aplicación de todas las disposiciones del acervo por parte de todos y cada uno de los integrantes del Espacio Schengen.

Para evitar los problemas de seguridad que podrían originarse, ya expuestos, se diseñó lo que se denominó un conjunto de medidas “compensatorias” de seguridad, básicamente consistentes en el refuerzo del control de lo que constituían las fronteras exteriores del nuevo Espacio y el refuerzo de la cooperación policial y judicial penal en el interior del mismo. Todo ello con el fin de evitar riesgos de disminución de los niveles de seguridad en el interior del nuevo Espacio que se creaba.

71

En consecuencia, este conjunto de medidas de seguridad era un efecto secundario necesario para alcanzar el objetivo principal de la libre circulación de personas.

En cuanto al control de fronteras exteriores fue necesario crear un Manual Común de Fronteras, en el que se establecieron las disposiciones acordadas por todos para regular el cruce de una frontera exterior Schengen, así como unas disposiciones comunes para la concesión, por cada Estado, de los visados que permitían entrar, no sólo en el Estado que lo concedía, sino también en el resto de los Estados que integraban el Espacio Schengen.

En cuanto a la cooperación policial se establecían medidas tan novedosas como:

- La “persecución en caliente” que permitía en determinados supuestos regulados en el oportuno acuerdo bilateral al efecto, a los funcionarios de policía de un Estado integrado en Schengen, atravesar una frontera interior, incluso con su uniforme, armas y resto de equipo profesional, y actuar en el territorio de su Estado vecino.
- La “vigilancia transfronteriza” en sus dos opciones ordinaria y urgente, por la cual funcionarios de policía de un Estado Schengen se pueden

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

desplazar a otro Estado Schengen con el fin de vigilar a una o varias personas, en los supuestos y con las condiciones previstas.

- Las medidas relativas al intercambio de información y otras formas de asistencia.
- Se estableció el Sistema de Información Schengen (SIS), mediante el cual los Estados signatarios crearon un sistema automatizado de intercambio de información policial a nivel europeo. Para ello, se creó una base de datos central, conectada con una base de datos nacional en cada Estado, que almacenaría, entre otros, los datos relativos a las personas no admisibles en el Espacio Schengen, las personas buscadas para su detención, automóviles sustraídos y objetos buscados.
- Como complemento del Sistema se creaba la Red de Oficinas SIRENE, de tal forma que se establecía una Oficina Nacional SIRENE en cada Estado Schengen, unidas todas ellas mediante una red de comunicaciones seguras, con el fin de intercambiar la información complementaria que fuera necesaria.

72

Hay que tener en cuenta, en relación con los datos o señalamientos introducidos en el SIS por cada Estado, que el Sistema estaba diseñado para responder solamente sí o no a las consultas que le fueran formuladas, lo que hacía necesario establecer un mecanismo que permitiera intercambiar, entre los Estados afectados, la información complementaria que fuera necesaria en los casos en que el resultado de la consulta fuera positivo.

- En el ámbito de la cooperación judicial penal, se introducían medidas tan novedosas como la regulación de un procedimiento simplificado de extradición, que sobre la base de la aceptación voluntaria de la persona que iba a ser extraditada, permitía concluir los complejos trámites de un procedimiento de extradición en tan sólo tres días.

Para el desarrollo de todos estos trabajos se creó un Comité Ejecutivo a nivel de Ministros, y una estructura de grupos de trabajo de expertos, que en algunos casos duplicaban las discusiones que se mantenían en los Grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea.

Comenzaba pues una complicación adicional. La existencia de dos ámbitos de cooperación diferentes como eran la Unión Europea y Schengen haría que en el futuro hubiera que intentar diferenciar qué trabajos debían desarrollarse en el marco de la cooperación Schengen y cuáles en el ámbito de la Unión Europea.

En principio estaba claro que determinados temas específicos y necesarios para el desarrollo del acervo Schengen debían tratarse en ese ámbito,

pero para otros temas relativos al reforzamiento en general de la colaboración policial y judicial penal ya no estaba tan claro, por lo que deberían aplicarse criterios de oportunidad política para ello.

5. LA COOPERACION EN EL TRATADO DE AMSTERDAM

En 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam para reformar el Tratado de Maastricht, modificando el marco jurídico de la Unión Europea. Su entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999.

Tras la experiencia acumulada durante la vigencia del Tratado de Maastricht y, como se ha visto anteriormente, los pobres resultados obtenidos en la cooperación en Asuntos de Justicia e Interior se consideró necesario realizar cambios significativos en la organización de los trabajos en esta materia.

Así el Tratado de Ámsterdam en las cuestiones relativas a la seguridad contenía tres reformas esenciales:

- Se fijaba como uno de los objetivos de la Unión Europea la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ).
- Se comunitarizaban los asuntos relativos a la inmigración, fronteras y asilo.
- Se integraba el acervo Schengen en el marco jurídico de la Unión Europea, mediante un Protocolo anejo al Tratado.

Además, se reformaban los instrumentos jurídicos de carácter vinculante. La antigua Acción común era sustituida por las Decisiones marco y por las Decisiones adoptadas por unanimidad por el Consejo.

Las Decisiones marco pretenden la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo, a las autoridades nacionales, la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo.

Las Decisiones se adoptan con cualquier fin coherente con los objetivos de la Unión Europea en este ámbito, con exclusión de toda aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Serán obligatorias y no tendrán efecto directo.

También se modificaba la estructura de Grupos de trabajo en el Consejo, ya que desaparecían los tres Comités Directores existentes hasta ese momento, con lo cual los cinco niveles de negociación previstos en Maastricht quedaban reducidos a cuatro con Ámsterdam.

El objetivo fundamental de esta medida era reducir los plazos para adoptar acuerdos en el Consejo, aproximándose a la estructura prevista en el método comunitario con sólo tres niveles de negociación (Grupo de expertos, COREPER y Consejo).

Señalar, como cuestión menor, que el antiguo Comité K-4 (Comité de Altos Funcionarios para la coordinación de los trabajos en asuntos de justicia e interior previsto en el artículo K-4 del Tratado de Maastrich) era sustituido por el Comité del artículo 36, simplemente para adaptarlo al cambio de nomenclatura del articulado del nuevo Tratado.

También destacar, en cuanto a la organización de la estructura de Comités y Grupos de trabajo, que el COREPER II (Comité de Embajadores Representantes Permanentes de los Estados miembros), decidió en 1999 el establecimiento temporal, durante cinco años, de un Comité Estratégico de altos funcionarios, en el ámbito de la Inmigración, Fronteras y Asilo (en 2004 se decidió su continuidad hasta la actualidad).

En consecuencia, desde esa fecha comienzan a convivir, ya dentro del marco jurídico de la Unión Europea, los dos Espacios supranacionales europeos a los que pertenece España en la actualidad, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea y el Espacio Schengen.

74

En cuanto, al nuevo Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea, integrado por los quince Estados miembros de la Unión en aquel momento (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Dinamarca, Austria, Finlandia y Suecia), previsto en el Título VI del Tratado (artículos 29 a 42) como uno de los objetivos de la Unión, con el fin de ofrecer a los ciudadanos europeos un alto grado de seguridad.

Para alcanzar este objetivo, se establecía que los Estados miembros elaborarían una acción en común en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Este objetivo se conseguirá mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, a través de:

- Una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 32 del Tratado.

- Una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a) y d) del artículo 31 y en el artículo 32 del Tratado.
- La aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados miembros en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31 del Tratado.

Para impulsar su desarrollo se convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, celebrada, en octubre de 1999, en la ciudad finlandesa de Tampere. En esta reunión, dedicada de forma monográfica al ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, los Jefes de Estados o de Gobierno de los Estados miembros adoptaron el conjunto de medidas que se consideraron necesarias para que comenzase a ser una realidad este Espacio. Este conjunto de medidas fue conocido como el Programa de Tampere.

Se empezaba una nueva metodología de trabajo en este ámbito, la de los programas multianuales (posteriormente se adoptaría el conocido como Programa de La Haya para el periodo 2004-2009 y actualmente se está negociando el que será el Programa de Estocolmo para el período 2009-2014).

75

En este ambicioso programa multianual, se preveía que, en los siguientes cinco años, concretamente antes de finalizar 2004, se debían acordar por el Consejo (es decir, dicho más claramente, los Jefes de Estado o de Gobierno daban un mandato a sus Ministros de lo que debía hacerse), entre otras, medidas tan relevantes como:

- El establecimiento de equipos conjuntos de investigación penal, en los que podría participar Europol. La idea era luchar más eficazmente contra los grupos terroristas y delincuencia organizada que operan en varios Estados miembros. Para investigar más eficazmente estos grupos, se debería regular la posibilidad de que los Estados miembros acordasen la constitución de un equipo conjunto de investigación.

Para ello, se decidió incluir su regulación en el artículo 13 del Convenio de Asistencia Judicial Penal.

En base a esta regulación, el equipo conjunto se constituye mediante un Acuerdo formal firmado por las autoridades competentes de cada Estado miembro que participe en el equipo (existe un modelo de acuerdo a estos efectos), designando a los funcionarios con competencia en la investigación de delitos, de conformidad con la legislación nacional de cada Estado, que van a integrarse en el mismo y al responsable de la dirección de dicho equipo que será siempre nacional del Estado en el que se vaya a desarrollar la investigación.

Además, se regulan las funciones que pueden desarrollarse por cada uno, limitándose la utilización de medidas coercitivas, como la detención y registros de domicilio, entre otras, exclusivamente a los funcionarios nacionales del Estado en el que se realice la investigación.

También se regula la responsabilidad penal y civil de los funcionarios.

Como el proceso de ratificación del citado Convenio, requisito previo para su entrada en vigor, iba a tardar varios años y la aplicación de esta medida se consideraba muy urgente, se decidió anticipar su entrada en vigor, lo que se realizó mediante la adopción de una Decisión marco del Consejo en el año 2002.

Para aplicar esta Decisión marco, España tuvo que aprobar la Ley 11/2003, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal y la Ley Orgánica 3/2003 complementaria de la anterior para regular la responsabilidad penal de los participantes en los mismos.

76 Finalmente, para regular la posibilidad de que Europol pudiera participar en estos equipos conjuntos fue necesario modificar el Convenio de Europol, mediante el correspondiente Protocolo al efecto, adoptado por un Acto del Consejo el 28 de noviembre de 2002, pero tardaría años el necesario proceso de ratificación en cada Estado miembro, por lo que habría que esperar hasta el 29 de marzo de 2007 para su entrada en vigor. Nada menos que casi cinco años de espera (lo mismo ocurrió con otros dos Protocolos de modificación del Convenio de Europol).

Quizá este sea un buen ejemplo que ilustre la dificultad y complejidad de los trabajos en el ámbito de la Unión Europea durante todos estos años.

- El principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, como piedra angular en la que debería basarse principalmente la co operación judicial.

En base al mismo, cada Estado miembro se comprometía a reconocer y aplicar, en su caso, las resoluciones judiciales de las autoridades competentes de los restantes Estados miembros.

Los trabajos de desarrollo de este principio concluyeron con la adopción por el Consejo, en junio del año 2002, de la Decisión marco por la que se estableció la conocida como Orden Europea de detención y procedimientos de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea. Con ella, una vez más, se rompían los moldes del ya caduco concepto tradicional de soberanía nacional.

En virtud de la misma, en los supuestos fijados y de conformidad con el procedimiento establecido al efecto, la resolución de cualquier juez

competente de un Estado miembro de la Unión Europea ordenando la detención de una persona produciría como efecto su detención en cualquier lugar del territorio de un Estado miembro en el que fuera encontrada. Además, el clásico procedimiento de extradición era sustituido por el nuevo procedimiento de entrega, cuya característica fundamental, consistía en que su tramitación se realizaba directamente entre los dos jueces afectados, el de expedición de la eurorden y el de ejecución de la misma, sin intervención alguna de los respectivos Gobiernos, como ocurre en los procedimientos de extradición tradicionales.

Al igual que ocurrió con la Decisión marco de equipos conjuntos de investigación, España tuvo que modificar su legislación nacional para poder aplicar de forma efectiva la denominada popularmente “euroorden”, aprobando a tal efecto la Ley 3/2003 y la Ley Orgánica 2/2003, complementaria de la anterior, por la que se modificó la Ley Orgánica 6/1985, reguladora del Poder Judicial.

- Se decidió la creación de una Escuela Europea de Policía (CEPOL) al considerarse la formación policial como uno de los ejes fundamentales sobre los que debería asentarse, en el futuro, una cooperación policial cada vez más intensa.

CEPOL fue creada por una Decisión del Consejo en diciembre del año 2000. Sin embargo, hubo que esperar para que comenzase sus actividades de forma provisional hasta principios de 2002, en base a una iniciativa de España para superar los problemas jurídicos que se habían planteado para el inicio de sus trabajos, estableciéndose provisionalmente su sede, en Copenhague.

Posteriormente, sería necesario modificar esta Decisión del Consejo por otras dos en julio de 2004, para solucionar definitivamente los problemas que habían surgido.

Además, se aprovecharon estas modificaciones para introducir significativos avances en su regulación, debiendo destacarse que se decidió que CEPOL tuviese personalidad jurídica y que fuese financiada con cargo al presupuesto comunitario. Anteriormente sus actividades se financiaban directamente por los Gobiernos de los Estados miembros, ya que para los defensores del concepto tradicional de soberanía nacional, ya comentado anteriormente, era una cuestión clave que el control de todas estas actividades siguiera en manos de los respectivos Gobiernos, minimizando al máximo la participación de la Comisión Europea.

Se daba así un nuevo paso hacia la progresiva integración de las materias que conformaban el Espacio de Libertad, Seguridad y

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Justicia en el método comunitario (posteriormente también se decidiría, que la Agencia Europea de Coordinación de la gestión de las fronteras exteriores -FRONTEX- y, más tarde, la Oficina Europea de Policía -EUROPOL- tuvieran financiación comunitaria).

Más tarde se acordó que su sede definitiva estuviese en la ciudad británica de Bramshill.

- Se decidió también la creación de un “Grupo operativo de Directores de Policía”, que reúne a los Directores Generales de Policía de los Estados miembros con carácter informal. Posteriormente, los Directores de Policía crearían una estructura operativa de grupos de trabajo, conocida como COSPOL.
- En materia de prevención de la delincuencia, y con el fin de impulsar los trabajos en este campo, se acordó la creación de una Red Europea de Prevención de la Delincuencia. La Red fue creada por una Decisión del Consejo del año 2001. En la actualidad, varios Estados miembros, entre ellos España, han presentado una iniciativa para modificar esta Decisión para hacer más eficaz el trabajo de esta Red.
- En el ámbito de la cooperación judicial penal, debe destacarse la creación de la Unidad EUROJUST, con la finalidad de reforzar la lucha contra la delincuencia grave. Esta compuesta por fiscales, magistrados o funcionarios de policía de competencia equivalente, destacados en Eurojust por cada Estado miembro de conformidad con su sistema jurídico nacional. Su cometido principal es facilitar la adecuada coordinación de las autoridades nacionales instructoras y apoyar las investigaciones criminales en casos de delincuencia organizada, así como simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias. Posteriormente se decidió que su sede estuviera en La Haya.
- Se destacó también la importancia de la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Debía tenerse en cuenta en el desarrollo de este Espacio la importancia de la adecuada relación de la Unión Europea y sus Estados miembros con terceros Estados, especialmente con sus vecinos.

Cabe resaltar igualmente que, durante este periodo, se acordaron los siguientes instrumentos jurídicos:

- En diciembre del año 2001, se adoptó por el Consejo la Posición Común 931/2001, que establecía medidas específicas en la lucha contra el terrorismo. En esta Posición común se crea y regula el conocido como sistema de listas de la Unión Europea de organizaciones y personas consideradas como terroristas.

Su aplicación ha provocado desde entonces numerosos recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, además de los presentados en otras instancias judiciales nacionales o internacionales. Como resumen de esta Jurisprudencia puede decirse que el Tribunal ha aceptado el sistema de listas si bien ha formulado matizaciones en cuanto a su aplicación a fin de hacer efectivas las necesarias garantías jurídicas de los afectados.

Como consecuencia de una de estas Sentencias, años más tarde se estableció en el Consejo, en virtud de la correspondiente decisión del COREPER II, como Grupo de trabajo específico el denominado Grupo 931 con el fin de reunir a los expertos de los Estados miembros en esta materia.

- Se adoptó en el año 2002 una Decisión marco del Consejo sobre terrorismo, mediante la cual se conseguía, por primera vez, establecer a nivel internacional una definición jurídica del delito de terrorismo, obligando, a los Estados miembros, a modificar sus respectivas legislaciones penales para tipificar como delito de terrorismo, las conductas previstas en la citada definición común.
- En ese mismo año 2002, en el ámbito de la cooperación policial, pueden destacarse sendas Decisiones del Consejo:

79

La primera estableció la Red de los servicios policiales de los Estados miembros de la Unión Europea competentes para la protección de personalidades.

La segunda para regular el intercambio de información en materia de seguridad con ocasión de la celebración de acontecimientos deportivos internacionales. Mediante esta Decisión, aplicada especialmente a los partidos de fútbol aunque también a otros eventos deportivos, cada Estado miembro se comprometió a crear en su estructura nacional un Punto de Contacto central único para el intercambio de este tipo de información.

En cuanto a la comunitarización temporal (durante cinco años) de los asuntos de Inmigración, Fronteras y Asilo, fue un paso importantísimo en el proceso de integración europea.

Por primera vez se acordaba utilizar el método comunitario en lugar del método intergubernamental para la cooperación en asuntos de Justicia e Interior (también se comunitarizó la cooperación judicial civil, aunque esta materia no forme parte de este trabajo).

Como cautela se decidió que ésta era una medida temporal durante cinco años, transcurridos los cuales se tomaría una nueva decisión al

respecto. Es decir, se decidía comprobar en una especie de proyecto piloto si era viable utilizar este método de trabajo en estas materias (la coherencia con este plazo fue el motivo por el cual el COREPER II creó el Comité Estratégico sobre Inmigración, Fronteras y Asilo por un plazo de cinco años).

Finalizado este plazo, en el año 2004, se acordó continuar trabajando estas materias mediante el método comunitario. Se había consolidado, de forma definitiva, un nuevo paso en el proceso de integración europea.

En consecuencia, los instrumentos jurídicos del Tratado de la Unión Europea aplicables a esta materia son, básicamente, el Reglamento y la Directiva, en lugar de las Decisiones marco y Decisiones.

Durante este periodo se consolidó, igualmente, un método de trabajo típico de la Unión Europea. Este método consiste en fijar de forma sucesiva, en relación a determinadas áreas temáticas consideradas de especial importancia como, por ejemplo, el terrorismo, las drogas o la delincuencia organizada, una Estrategia de la Unión Europea, un Plan de Acción, lo que se denomina una “hoja de ruta” y posteriormente una evaluación de los resultados de su aplicación.

80

Con este método de trabajo, en relación al área temática elegida, primero se fijan en una Estrategia los objetivos que la Unión Europea quiere alcanzar en relación a ese ámbito material, con un enfoque global del problema. Posteriormente, se desarrolla un Plan de Acción conteniendo el conjunto de medidas que se consideran necesarias para alcanzar dichos objetivos. Más tarde, en una denominada “hoja de ruta” que consiste en un simple cuadro conteniendo todas las medidas, se hace el correspondiente seguimiento de cada una de ellas. Finalmente, pasado un plazo que se fija, se realiza la evaluación del resultado de su aplicación.

Además, se han establecido por sendas Decisiones del Consejo Sistemas de Evaluación en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo. De forma similar al Sistema de Evaluación que se estableció en su momento en el acervo Schengen, se decidió fijar sistemas de evaluación “inter pares”, es decir “entre iguales”, de tal forma que los Estados miembros se evalúan entre sí (hasta el momento se han realizado ya un total de seis evaluaciones en materia de delincuencia organizada y dos en el campo del terrorismo).

En cuanto a la integración del acervo Schengen en la Unión Europea, mediante el correspondiente Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam pueden hacerse las consideraciones siguientes:

- El Espacio Schengen estaba integrado en aquel momento por trece Estados miembros de la Unión Europea (todos menos Reino Unido e Irlanda) más Noruega e Islandia, como Estados asociados a Schengen.

La incorporación de Dinamarca, Suecia y Finlandia a la Unión Europea y al Espacio Schengen, obligó a encontrar una solución al problema de Noruega e Islandia, ya que estos cinco Estados integran lo que se conoce como la Unión Nórdica de Pasaportes.

La adhesión de nuevos Estados al acervo Schengen exige como primer requisito ser miembro de la Unión Europea. Como Noruega e Islandia no lo eran, no podrían incorporarse al acervo Schengen, pero, en ese caso, la adhesión de Dinamarca, Finlandia y Suecia al mismo provocaría la ruptura de la citada Unión Nórdica, situación no deseable desde un punto de vista político, lo que obligó a crear una nueva categoría de Estados Schengen, los Estados asociados que sin ser miembros del acervo Schengen participan en su aplicación, es decir, están asociados para su ejecución, en la terminología del Protocolo anejo al Tratado.

- En el orden práctico la integración de Schengen en el marco de la Unión Europea produjo dos reformas organizativas: 81
 - La primera que el Comité Ejecutivo Schengen, que reunía a los Ministros de los Estados participantes, fue sustituido por el Consejo de la Unión Europea.
 - La segunda que, en los acuerdos correspondientes firmados con Noruega e Islandia a estos efectos, se creó el Comité Mixto que reúne a los Ministros de los Estados miembros de la Unión Europea y a sus homólogos de Noruega e Islandia.
- Además, el artículo 4 del Protocolo de integración de Schengen en la Unión estableció la posibilidad de que Reino Unido e Irlanda pudieran solicitar su participación en determinados ámbitos del acervo Schengen. Esta petición debería ser aceptada por unanimidad de los restantes Estados miembros, con excepción, lógicamente, de Reino Unido e Irlanda.

La diferente interpretación sobre la aplicación de este artículo, entre Reino Unido e Irlanda por un lado y el Consejo y el resto de Estados miembros por otro lado, ha motivado en años sucesivos diferentes recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A título de ejemplo se puede citar la exclusión de Reino Unido e Irlanda de la que será la Agencia Europea de Fronteras o el Sistema de Información

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

de Visados. Hasta el momento las sentencias del Tribunal han dado la razón al Consejo, desestimando los recursos del Reino Unido e Irlanda.

- Finalmente, se incluyó en su artículo 8 la disposición que obliga a que cualquier nuevo Estado miembro que se adhiera a la Unión Europea lo haga también al acervo Schengen en su totalidad. Se garantizaba que en el futuro no habría nuevos casos como el de Reino Unido e Irlanda.

Además, en el año 2001 se adoptó la decisión de desarrollar un Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), incorporando nuevas funcionalidades y nuevas tecnologías, entre las que cabe destacar la utilización de datos biométricos (en la actualidad siguen en curso los trabajos que permitirán el comienzo de las actividades de este nuevo Sistema de Información).

6. LA COOPERACION DURANTE LA VIGENCIA DEL TRATADO DE NIZA

El Tratado de la Unión Europea fue nuevamente modificado por el Tratado firmado en Niza en el año 2001, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

- 82 En la actualidad continua en vigor a la espera de conocer el resultado final del proceso de ratificación por todos los Estados miembros del Tratado de Lisboa que debería sustituir al de Niza.

El Tratado de Niza tuvo como objetivo fundamental adaptar las Instituciones de la Unión Europea para la ampliación masiva que iba a producirse primero en 2004, incorporando diez nuevos Estados miembros (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta) y, posteriormente en 2007, incorporando otros dos nuevos Estados miembros (Bulgaria y Rumania), llegándose a la cifra de veintisiete Estados miembros que en la actualidad integran la Unión Europea.

En cuanto a los objetivos de la Unión Europea, instrumentos jurídicos de aplicación y organización de los trabajos en el ámbito del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia no se produjeron modificaciones relevantes con respecto al tratado de Ámsterdam.

En consecuencia, el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, como resultado lógico de la ampliación de la Unión Europea, se ha visto también ampliado durante este periodo hasta esa cifra de veintisiete Estados integrados en el mismo.

En su desarrollo cabe destacar la adopción a finales del año 2004 del Programa de La Haya, nuevo programa multianual para los cinco años siguientes, como continuación del Programa de Tampere.

En su contenido se puede destacar, en relación con el ámbito de la seguridad, la inclusión del denominado principio de disponibilidad de la información entre los servicios policiales de los Estados miembros.

Incluido en el Programa mediante una propuesta española el contenido de este principio significa que un servicio policial deberá intercambiar, en los términos que se establezcan, la información de la que disponga, con los restantes servicios policiales de otros Estados miembros.

Como primera aplicación de este principio, en diciembre de 2005 el Consejo adoptó una Decisión marco para simplificar el intercambio de información entre los servicios policiales de los Estados miembros.

Esta Decisión marco supone un cambio cualitativo muy importante en materia de intercambio de información policial ya que en el acervo Schengen se contenía una disposición que permitía a los Estados miembros intercambiar información de carácter policial, mientras que con esta Decisión marco el intercambio de información en cambio es obligatorio, salvo en los casos tasados en los que se puede denegar (en la actualidad España tramita el proyecto de Ley que permitirá su aplicación).

El Programa también resaltó la necesidad de avanzar en lo que se denominaría dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Es decir, la influencia que tiene la relación con terceros Estados en el desarrollo del citado Espacio Europeo.

83

Durante este periodo, pueden destacarse, sin ánimo exhaustivo, las realizaciones siguientes:

- La adopción en el año 2005 de la actual Estrategia de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo. Esta Estrategia general es completada por tres Estrategias específicas en materia de prevención de la radicalización y captación de terroristas; de financiación del terrorismo y de medios de comunicación.
- La adopción también en el año 2005 de unas Conclusiones del Consejo Europeo por las que se inicia el desarrollo de una política común de la Unión Europea en materia de Inmigración, Fronteras y Asilo.
- El acuerdo del Consejo Europeo, en junio del año 2005, sobre la Estrategia de la Unión Europea en relación a la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
- La adopción en el año 2008 de la Decisión del Consejo conocida como Decisión Prüm, mediante la cual se integró parcialmente, en el marco jurídico de la Unión Europea, el Tratado de Prüm firmado en el año 2005.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Como se indicó anteriormente el proceso para su creación y desarrollo tiene muchas similitudes con el proceso seguido para la creación y desarrollo del acervo Schengen.

Ante las dificultades que se encontraban en el ámbito de la Unión Europea para realizar avances más importantes en el refuerzo de la cooperación policial transfronteriza, por la actitud de bloqueo de algunos Estados miembros al negarse a dar su acuerdo a determinadas propuestas lo que impedía alcanzar la unanimidad requerida por el Tratado para su adopción, así como las dificultades políticas para recurrir a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la cooperación reforzada, los Ministros del Interior de algunos Estados miembros firmaron, en abril de 2004 en Bruselas, una Declaración política por la que mostraban su intención de firmar un Tratado internacional con dicho objetivo.

Este Tratado internacional se realizaría, en consecuencia, fuera del marco jurídico de la Unión Europea, pero sólo podrían ser signatarios del mismo Estados miembros de la Unión, estableciéndose que cualquier Estado miembro que no lo suscribiera inicialmente podría adherirse al mismo en el futuro.

84

El Tratado se firmó por Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia y España (aunque España no estuvo entre los Estados signatarios de la Declaración de Bruselas, posteriormente se incorporó a los trabajos de preparación del Tratado y fue signataria originaria del mismo), tras poco más de un año de preparación, en la ciudad alemana de Prüm, en mayo del año 2005.

El Tratado supuso un avance muy importante en diferentes ámbitos de la cooperación policial transfronteriza, regulando la posibilidad de crear equipos conjuntos de actuación policial o patrullas conjuntas entre varios Estados, así como la posibilidad de que funcionarios de un Estado miembro (no sólo policiales sino también de servicios de ayuda) entren en el territorio de otro Estado sin autorización previa de las autoridades de éste, en situaciones de urgencia por un peligro inminente para las personas o bienes.

Pero es especialmente importante en materia de intercambio de información policial, ya que regula un sistema novedoso y muy eficaz para tres ámbitos específicos concretos: perfiles de adn; impresiones dactilares y registros de matriculas de vehículos a motor.

El funcionamiento esquemático del sistema sería el siguiente:

- Cada Estado se compromete a crear una base de datos nacional única sobre cada una de estas materias.

- Las bases de datos nacionales creadas por cada Estado para cada una de estas materias se interconectan entre sí.
- Cada Estado introduce en el Sistema una consulta sobre un dato concreto y mediante un proceso automático se verifica en el resto de bases de datos nacionales si ya está archivado ese mismo dato.
- El Sistema responde sí a la consulta, cuando el dato introducido se encuentra ya incluido en alguna o algunas de las bases de datos nacionales interconectadas indicando en cuáles se encuentra el mismo, o no en caso contrario.
- En los casos de resultado positivo, por los cauces ordinarios de cooperación internacional ya establecidos, se solicitan los datos concretos adicionales asociados al resultado positivo encontrado.

Inmediatamente después de la firma del Tratado, cuando se estaban realizando los trámites de ratificación nacional por cada uno de los Estados signatarios con el fin de que se produjera la entrada en vigor del mismo, comenzaron a adherirse de forma sucesiva, uno tras otro diferentes Estados miembros de la Unión Europea.

Ante esta situación, en el año 2007, empezó a discutirse en la Unión Europea un proyecto de Decisión del Consejo para la integración del Tratado de Prüm en el marco jurídico de la Unión.

85

Durante las negociaciones algunos Estados miembros se opusieron a que el contenido íntegro del Tratado se incorporase al acervo de la Unión por lo que el acuerdo final fue adoptar, mediante una Decisión del Consejo de junio de 2008, una parte muy amplia e importante del contenido del Tratado de Prüm, pero habiendo sido excluidas algunas de ellas.

En consecuencia, en la actualidad la mayor parte del Tratado de Prüm se aplica mediante la Decisión del Consejo en el marco de la Unión Europea, mientras que para las materias no incluidas se continúan aplicando en virtud de las disposiciones del Tratado, pero sólo evidentemente para los Estados signatarios del mismo, que no son todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Como se habrá podido observar las similitudes con el proceso Schengen son evidentes e incluso se podría decir que ha servido de modelo para hacer Prüm.

Con el fin de alcanzar un objetivo de la Unión Europea, ante la imposibilidad de avanzar en el marco de la misma por la oposición de algunos Estados miembros, un grupo reducido de Estados convencidos

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

de la necesidad de avanzar en ese ámbito decide firmar una Acuerdo internacional fuera del marco jurídico de la Unión, se desarrollan los trabajos necesarios para su aplicación efectiva y, posteriormente, se integra en el acervo de la Unión Europea.

La citada Estrategia elaborada fundamentalmente desde la perspectiva de la Política Exterior y de Seguridad común de la Unión Europea, propugnando un enfoque multilateral para afrontar los problemas de seguridad en la escena internacional, aborda temas clave desde la óptica del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como el terrorismo o la delincuencia organizada. Esta Estrategia ha sido actualizada en diciembre de 2008.

- En cuanto al futuro de Europol, el Consejo adoptó en abril de 2009, una Decisión por la cual se decide su transformación en Agencia Europea, financiada con cargo al presupuesto comunitario, a partir del 1 de enero de 2010.

En cuanto al desarrollo del acervo Schengen, durante este periodo, deben tenerse en cuenta los factores siguientes:

86

- El Espacio Schengen ha ido aumentando de forma progresiva de tal forma que en la actualidad está integrado por un total de veinticinco Estados (veintidós Estados miembros de la Unión Europea -todos menos Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgaria y Rumania- más tres Estados asociados -Noruega, Islandia y Suiza-). En los próximos años se incorporarán al mismo Chipre, Bulgaria y Rumania, además de Liechtenstein como nuevo Estado asociado, una vez que cumplan todos los requisitos necesarios para ello. Esto supone que unos quinientos millones de ciudadanos europeos disfrutarán plenamente de la libre circulación de personas en el interior de este Espacio común.
- Se ha adoptado un Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establece la Agencia Europea para la coordinación del control de las fronteras exteriores del Espacio Schengen (FRONTEX). Se ha establecido su sede en Varsovia, comenzando sus actividades en mayo de 2005.
- Se ha adoptado en marzo de 2006 un Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establece el Código Comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (conocido como Código de Fronteras Schengen). Se aplica al cruce de fronteras exteriores e interiores del Espacio Schengen, derogando algunos artículos del Convenio de Aplicación Schengen y el antiguo Manual Común de Fronteras Schengen.
- Se ha adoptado en mayo de 2004 una Decisión del Consejo por la que se crea el Sistema de Información sobre Visados, como desarrollo

del acervo Schengen, por lo que no participan en el mismo ni Reino Unido ni Irlanda. El Sistema funciona con una Base de datos central a nivel europeo conectada con cada una de las Bases de datos nacionales que cada Estado Schengen debe crear. Mediante las bases de datos nacionales cada Estado introduce en el Sistema los datos previamente acordados de cada persona que solicite un visado para entrar en cada uno de los Estados que integran el Espacio Schengen. Antes de resolver una solicitud de visado cada Estado debe consultar el Sistema para verificar que el mismo solicitante no ha pedido anteriormente visado en otro Estado Schengen. Destacar que se introduce la utilización de datos biométricos. Se han firmado los correspondientes acuerdos con Noruega, Islandia y Suiza para su aplicación.

Además, mediante una Decisión del Consejo, en junio de 2008, se ha regulado el acceso de los servicios de policía de los Estados Schengen y de Europol, en determinadas condiciones, a esta Base de datos en el transcurso de investigaciones relacionadas con el terrorismo y otros delitos.

En la actualidad, se desarrollan los trabajos necesarios para que el Sistema pueda empezar a funcionar lo antes posible.

También, continúan en curso los trabajos necesarios para que comiencen las actividades del nuevo Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II).

87

Finalmente, destacar que el Consejo ha comenzado las negociaciones, en base a una propuesta de la Comisión Europea, de lo que debe ser el próximo programa multianual para el periodo 2009-2014, el denominado Programa de Estocolmo que será adoptado previsiblemente en diciembre de este año y que sustituirá al Programa de La Haya.

7. EL FUTURO TRATADO DE LISBOA

Tras la denominada Declaración de Laeken (ciudad belga próxima a Bruselas), adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001 sobre el futuro de Europa, comenzó un ambicioso proyecto, con los trabajos de una Convención Europea creada al efecto y posteriormente de la obligada Conferencia Intergubernamental para la reforma de un Tratado de la Unión Europea, que culminó con la firma por todos los Estados miembros del Tratado de Roma, mediante el cual se derogaban los Tratados actuales y se establecía una Constitución para Europa.

Como es conocido este Tratado nunca entró en vigor, ya que en el proceso de ratificación nacional por cada uno de los Estados miembros, Francia y Países Bajos rechazaron el Tratado en la votación de los respecti-

vos referendos convocados al efecto (como anécdota recordar que España había sido el primer Estado miembro en ratificar mediante referéndum este Tratado).

Este rechazo francés y holandés provocó una crisis política que hizo imposible que el Tratado Constitucional como fue conocido entrase en vigor.

Para superar esta crisis política, se redactó un nuevo Tratado, firmado por todos los Estados miembros en Lisboa en diciembre de 2007.

El Tratado de Lisboa se encuentra en pleno periodo de ratificación nacional por cada uno de los Estados miembros, pues como requisito previo a su entrada en vigor debe ser ratificado por todos ellos.

La mayoría de los Estados miembros han culminado el proceso de ratificación. Sin embargo debe culminar en todos ellos como se ha indicado anteriormente. Tras la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional alemán declarando que el Tratado de Lisboa es conforme a la Constitución alemana, el principal escollo para su entrada en vigor es la culminación con éxito del proceso en Irlanda.

88 Irlanda rechazó la ratificación del Tratado de Lisboa en un primer referéndum celebrado al efecto, provocando una nueva crisis política europea.

Tras los acuerdos del último Consejo Europeo, celebrado en Bruselas en junio de 2009, se han establecido una serie de garantías sobre la interpretación de la aplicación de ciertas disposiciones del Tratado que, en opinión del Gobierno irlandés, habrían provocado el resultado negativo del referéndum celebrado.

Con estas garantías, el Gobierno de Irlanda convocó un nuevo Referéndum sobre el Tratado de Lisboa, celebrándose el 2 de octubre de 2009, y que entró en vigor en diciembre de 2009.

Destacar que el Tratado de Lisboa, deroga los Tratados existentes reduciéndolos a dos: El Tratado de la Unión Europea y el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea.

Puede decirse que contiene la gran mayoría de reformas previstas por el fallido proyecto de Tratado Constitucional, habiéndose eliminado especialmente las cuestiones simbólicas como, por ejemplo, la referencia a una Constitución Europea o al himno europeo.

Sin olvidar la importancia de las cuestiones simbólicas en un proceso político como el de la integración europea, dadas las circunstancias adversas, el resultado que se obtiene con el Tratado de Lisboa puede con-

siderarse muy satisfactorio, ya que se mantiene el contenido de la gran cantidad de importantísimas reformas que se introducían en el proyecto de Tratado Constitucional.

En el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea, la primera gran novedad es que desaparece la división en Pilares que, como se explicó al inicio, fue necesario realizar con el Tratado de Maastricht para poder iniciar la cooperación en este ámbito.

Es decir, el marco jurídico para los trabajos de la Unión Europea será único.

En consecuencia, desaparecen los instrumentos jurídicos específicos creados en el III Pilar. Las Decisiones marco y las Decisiones del Consejo con las que se ha trabajado estos últimos años serán sustituidas por los Reglamentos y Directivas clásicas del Derecho Comunitario.

También desaparece la regla de la unanimidad como regla general para la adopción de acuerdos, convirtiéndose en regla excepcional para supuestos determinados como, por ejemplo, la cooperación policial operativa.

Por tanto, se introduce como procedimiento legislativo ordinario el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, desapareciendo los procedimientos específicos del III Pilar.

89

En cuanto a la estructura de Comités señalar que se crea un Comité Operativo de Seguridad Interior y que desaparece del Tratado la referencia al antiguo Comité del artículo 36 (si bien nada impediría que continuase en el futuro mediante la correspondiente decisión del COREPERII).

En definitiva, un paso más, esta vez importantísimo, en los trabajos de desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea, en el proceso general de integración europea.

Por eso, cuando se valoran de forma global los resultados conseguidos desde la etapa previa al Tratado de Maastricht, sería conveniente tener en cuenta la cuestión esencial de la complejidad que ha supuesto modificar el concepto tradicional de soberanía nacional que existía en aquel momento hasta llegar a la situación actual.

Por este motivo, las lecturas excesivamente críticas en este ámbito del texto del Tratado de Lisboa, deberían modularse convenientemente en función de la especial dificultad y complejidad de todo el proceso en curso, contemplado con una necesaria perspectiva histórica.

LA SEGURIDAD HUMANA COMO MODELO DE NACIONES UNIDAS. ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN LA CRÍTICA AL MODELO

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA PERALES
Profesor de Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense

91

1. “CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ”: LA CONVERGENCIA DE LAS AGENDAS DE LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESA- RROLLO EN LA POSGUERRA FRÍA

Seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda tras la segunda guerra mundial. El Plan Marshall, primer gran programa de asistencia externa de Estados Unidos, respondía a evidentes objetivos de seguridad ligados al surgimiento del conflicto bipolar. El primer texto legal que reguló la ayuda estadounidense al tercer mundo, adoptado en 1950, recibió el elocuente título de Mutual Security Act. Programas como la “Alianza para el Progreso”, que la Administración Kennedy lanza en 1960 para promover el cambio social “ordenado” en Latinoamérica, respondían a las preocupaciones geopolíticas y de seguridad que planteó el triunfo revolucionario en Cuba en 1959. La teoría del desarrollo “ortodoxa” de Walter W. Rostow respondía explícitamente a los intereses de seguridad nacional de la confrontación Este-Oeste. El comportamiento de la Unión Soviética y sus aliados a la hora de otorgar ayuda no fue muy distinto. La fuerte reducción de la ayuda de Estados Unidos tras la caída del muro de Berlín revela que los objetivos de seguridad nacional, definidos en clave anticomunista, constituían la principal motivación de la ayuda al desarrollo de ese país. Sin embargo, que países de Oriente Próximo como Israel y Egipto continuaran recibiendo fuertes

sumas, muestra que esos objetivos no habían desaparecido a pesar de la caída del muro y, más que la lucha contra la pobreza, los objetivos estratégicos y la seguridad nacional seguían siendo un factor clave para otorgar asistencia al exterior¹.

La desaparición del bloque del Este permitió una nueva aproximación a la conexión entre paz, seguridad y desarrollo. El desarrollo adquirió un valor propio, en vez de ser un instrumento de políticas de seguridad nacional subordinadas a la competencia hegemónica. Con ello, el desarrollo se vinculó a los esfuerzos de la comunidad internacional y de Naciones Unidas para asegurar una paz duradera en los lugares en los que se logró dar fin a guerras civiles o conflictos guerrilleros; para reducir la propensión al conflicto de las sociedades desgarradas por profundas fracturas socioeconómicas, políticas o étnicas. A corto plazo, la ayuda y el desarrollo se integraron en estrategias más amplias de prevención de los conflictos. En este contexto, hay varias líneas de reflexión y práctica que se distanciaban notablemente de las políticas de “seguridad nacional” de la guerra fría:

- 92 a) La definición de nuevos conceptos de seguridad, más globales y multidimensionales, que reconocían los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad, dejando atrás la visión unidimensional de la “seguridad nacional” centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder, y las limitaciones de la noción de “seguridad colectiva”. En ese contexto, se asumen con interés conceptos no convencionales como “seguridad global”, “seguridad compartida”, “seguridad cooperativa”, y “seguridad democrática”, que llegan a ser el fundamento de distintas organizaciones de seguridad regional². Como señaló Susan Strange, “...el papel central del Estado se viene abajo si la estructura de seguridad es redefinida (tal y como la están redefiniendo ahora muchos estudiosos otrora dedicados a los “estudios estratégicos”) en el sentido de un conjunto de provisiones que ofrecen a la gente no sólo seguridad frente ataques físicos procedentes de fuerzas de otros Estados, sino también seguridad frente a otro tipo de riesgos: degradación medioambiental a largo plazo, hambrunas, escasez de petróleo o de electricidad, desempleo y miseria, y quizás hasta enfermedades evitables”³. En particular, destaca la aparición en 1994 del concepto de “seguridad humana”. Emparentado con la noción de “desarrollo humano” impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este concepto insiste en la seguridad de las personas, mientras que las concepciones convencionales privilegian la seguridad de los Estados.

1.- Un análisis detallado de esta cuestión en SANAHUJA, José Antonio. Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría. Madrid: Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

2.- Una síntesis de esta cuestión en WAEVER, Ole, BUZAN, Barry y WILDE Jaap de. Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner, 1998. SÁNCHEZ CANO, Javier El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997) Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona, 1999.

3.- STRANGE, Susan La retirada del Estado, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, p. 59.

La revisión del concepto de seguridad desde el fin de la guerra fría⁴

Los años ochenta y noventa del pasado siglo han dado lugar a una amplia revisión del concepto tradicional de seguridad nacional y sus fundamentos realistas, en la que se ha insistido en su carácter multidimensional, y en visiones menos conflictivas. A continuación se exponen algunas conceptualizaciones que han tratado de redefinir la seguridad desde perspectivas no realistas:

Seguridad colectiva: La seguridad colectiva “*implica un compromiso por parte de todos los Estados participantes en el sistema de seguridad colectiva, para adoptar medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza militar, contra el Estado que viola la paz*”⁵. Los intentos –con desigual éxito– de puesta en práctica de sistemas de seguridad colectiva constituyen un rasgo característico de las relaciones internacionales en el siglo XX. Con frecuencia, las distinciones conceptuales entre la defensa colectiva y la seguridad colectiva suelen confundirse, al grado que se tratan como un sólo concepto. Sin embargo, la seguridad colectiva es un concepto más amplio que aquel, y aspira a evitar agrupar bloques de poderes en esferas antagónicas y trazar líneas divisorias excluyentes. En todo caso, al considerar que la guerra es un acto de agresión y por tanto un hecho ilícito internacional, y adoptar la idea de “*todos contra el agresor*” como medio para dar mayor estabilidad a las relaciones internacionales, la seguridad colectiva implica la defensa colectiva frente a las amenazas o quebrantamientos de la paz y la seguridad internacionales. Con ello, la disuasión y el castigo forman parte del razonamiento para evitar (y superar) el comportamiento de Estados centrados en *self-help*⁶ y el dilema de seguridad. Los esfuerzos de la Sociedad de Naciones (artículo 10), y luego Naciones Unidas (capítulo VII), con sus aciertos y desaciertos, sería ejemplos de intentos por lograr la seguridad colectiva.

Seguridad compartida (*common security*): Surgida en el marco de las relaciones Este-Oeste, la seguridad compartida fue acuñada por el informe Palme (1982) en sus esfuerzos por

4.- Para estos conceptos, véase EVANS, G y R. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*. Penguin Books. Londres, 1999.

5.- BARBÉ, Esther, *La seguridad en la nueva Europa: una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*. Libros de la Catarata, Madrid, 1995, pp. 35-37.

6.- La noción de *self-help* (valerse por sí mismo) en las relaciones internacionales hace alusión a que, en el sistema de anarquía que da forma a las relaciones internacionales (perspectiva del realismo), los Estados sólo pueden confiar y depender en sí mismos, por tanto, tendrán que “valerse por sí mismos” (*self-help*) por lo que su seguridad nacional no se debe fiar ni al Derecho internacional, ni a otros Estados.

avanzar el desarme de ambos bloques. La seguridad compartida consiste en *“el esfuerzo de los protagonistas políticos y militares para tomar en cuenta en sus políticas de seguridad las necesidades y las percepciones de sus oponentes y entrar, por esa razón, en la negociación de tratados sobre el control de armamentos, medidas de confianza y desarme”*⁷. El concepto surge del reconocimiento de la interdependencia de las relaciones de seguridad contemporáneas, de la necesidad de asumir autolimitaciones en los instrumentos de la propia seguridad, y de adoptar políticas de defensa no amenazadoras: algo que no requiere únicamente una política de limitaciones de armamentos, sino de un incremento de la cooperación, y medidas de fomento de la confianza mutua (MCM). En suma, la seguridad compartida enfatiza que la seguridad no debería ser un bien por el cual los Estados deberían competir, ya que se podría lograr por medios no competitivos en los cuales los Estados buscan la “seguridad con” en vez de la “seguridad contra”.

Seguridad global (*comprehensive security*): La seguridad global se basa en la noción multidimensional de la seguridad. Incluye no sólo la dimensión militar, sino también la política, la económica y la humanitaria. Además, y como señala Ole Wæver, la seguridad global se da en múltiples ámbitos geográficos, es decir, en el ámbito nacional, en el regional y en el global. *“La seguridad global denota una relación en la que los mecanismos en evolución, tanto de seguridad colectiva como de seguridad compartida, se ven complementados y profundizados en el terreno de la economía, de la ecología y de los derechos humanos, por formas de cooperación institucionalizada, formales o informales”*. Como señala Barbé, el concepto de seguridad global –ciertamente amplio–, es el más próximo, en el sentido teórico, a las corrientes dominantes (multidimensionalidad y ámbitos de análisis), pero, sin embargo, carece de contenidos precisos en el terreno político, más allá de una referencia genérica a adaptaciones institucionales. Lo anterior ha generado críticas de algunos autores sobre la posibilidad de que el contenido específico de la seguridad se diluya dentro de una conceptualización tan amplia⁸.

Seguridad democrática: El concepto surge en el contexto de la posguerra fría y de cara al surgimiento de las nuevas democracias de Europa Central y Oriental y responde a la tendencia de las décadas de los setenta y los ochenta a ampliar la noción de la seguridad más allá de la dimensión militar.

7.- BARBÉ, Esther, op. cit. 1995, p. 35.

8.- BARBÉ, Esther, op. cit. 1995, p. 37-38

Ante la oportunidad histórica del fin de la división de Europa, en 1993 el Consejo de Europa, reunido en la Cumbre de Viena, lanzó el concepto con el objetivo de consolidar la paz y la estabilidad del continente. Al respecto, la Declaración de Viena de 1993 señala que: [...] *“Todos nuestros países están comprometidos con la democracia parlamentaria y pluralista, y con la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos, con el Estado de Derecho y con una herencia cultural enriquecida por la diversidad. Por tanto, Europa puede ser una vasta área de seguridad democrática.”* [...]

El concepto tiene sus raíces en la teoría kantiana de la paz democrática (que se suele resumir en el axioma *“las democracias nunca luchan entre sí”*). Esta tesis sostiene que aun cuando existan tensiones entre ellas, es altamente improbable que las democracias recurran al conflicto armado para solventar sus diferencias. Con este telón de fondo, por citar un ejemplo concreto, los Estados Centroamericanos firmaron en 1995 “El Tratado Marco de Seguridad Democrática” con el objetivo de crear un modelo de seguridad regional *“sustentado en la democracia y en el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de los derechos humanos”* (artículo 1 del Tratado).

Seguridad cooperativa: El concepto de seguridad cooperativa surgió a finales de la guerra fría, fruto del trabajo de Carter, Perry y Steinbruner del centro de investigación estadounidense *Brookings Institution*. El concepto refleja la influencia conceptual de la seguridad compartida y se deriva de la necesidad de superar los conceptos de contención, disuasión, o estabilidad nuclear, reinantes en la guerra fría, y de la aspiración de gestionar el tránsito de la guerra fría a la posguerra estableciendo nuevas relaciones interestatales de seguridad sustentadas sobre un nuevo paradigma.

La idea central del concepto consiste en minimizar la incertidumbre que perciben los Estados sobre su seguridad nacional mediante la regulación mutua de sus capacidades militares ofensivas. Con ello, como señalan sus autores, con la seguridad cooperativa se busca: a) la regulación ofensiva; b) la reestructuración defensiva; c) la transparencia mutua; y, d) la integración funcional. Mediante estas medidas, la seguridad cooperativa busca prevenir la posibilidad de una agresión interestatal.

En 1994, Janne Nolan, profundizó y redefinió el concepto, de tal forma que la seguridad cooperativa incluyera el esta-

blecimiento de una renovada relación de seguridad entre los Estados centrada en objetivos de seguridad compatibles, articulando dicha relación en términos cooperativos en vez de conflictivos. En esta dinámica, la disuasión sería reemplazada por la construcción de la confianza mutua entre las fuerzas armadas de los Estados.

- b) Los procesos de paz que se desarrollan desde finales de los años ochenta en lugares como Centroamérica, Angola y Mozambique, o Camboya, tras la firma de acuerdos que comprenden amplios programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio apoyo de la cooperación internacional. En muchos casos, esos acuerdos reconocen las causas socioeconómicas de los conflictos, y comprenden una agenda de medio y largo plazo de reformas estructurales en el ámbito socioeconómico, que se basan en la idea de que paz, democracia y desarrollo son inseparables. Las dificultades asociadas al tránsito entre situaciones de crisis y conflicto, y la reconstrucción y el desarrollo ha originado una amplia reflexión sobre el denominado “continuum” humanitario o el vínculo entre asistencia, rehabilitación y desarrollo (VARD)⁹. En este ámbito, también se han abordado los complejos problemas de coordinación y de orientación de políticas, no siempre convergentes, de los países afectados y de los donantes externos, y los problemas de coherencia de políticas que afectan a los propios donantes en sus políticas de deuda, comercio, o ayuda externa¹⁰. El debate en esta materia no se limita a la reconstrucción postconflicto, sino a cómo evitar el fracaso de los acuerdos de paz, y el retorno de la violencia, como ha ocurrido en distintos momentos en Angola, en Oriente Próximo o en Afganistán. Se estima que en el 40% de los países que atraviesan procesos de paz, esos procesos fracasan y la violencia retorna en un plazo de cinco años. Una concreción de estos debates ha sido la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en el seno de Naciones Unidas, como órgano asesor intergubernamental, en apoyo del Consejo de Seguridad, para coordinar la acción de la comunidad internacional y evitar la reaparición de la violencia¹¹.

9.- Entre otros, ver LAKE, Anthony (ed.). *After the wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa and the horn of Africa*, Washington: Overseas Development Council, 1990. BALL, Nicole y HALEVY, T. *Making Peace Work: The Role of International Development Community*, Washington: Overseas Development Council, Policy Essay n° 18, 1994. LEDERACH, John Paul: *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Tokyo, United Nations University Press, 1994. KUMAR, Krishna (ed): *Rebuilding Societies after Civil Wars: Critical Role for International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner, 1997. CARBONNIER, Gilles. *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy. A critical review of the literature*, Ginebra: UNRISD, 1998. RAMSBOTHAM, Oliver; MIAL, Hugh; WOODHOUSE, Tom (eds): *Contemporary Conflict Resolution*. London, Policy Press, 2000.

10.- BOYCE, James K. *Investing In Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

11.- Resolución sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, A/RES/60/180 de 30 de diciembre de 2005.

- c) La aparición de las “nuevas guerras”, conflictos armados internos que a menudo suponen ataques generalizados contra la población civil, las violaciones de los derechos humanos, y prácticas genocidas eufemísticamente denominadas “emergencias humanitarias complejas”, o “limpieza étnica”. Estos conflictos a menudo se asocian a “Estados frágiles” o “Estados fallidos” o “colapsados”, cuya viabilidad está en cuestión por un conjunto de causas políticas, sociales y económicas que se asocian a la crisis del desarrollo de los estados poscoloniales, en parte inducida por el proceso de globalización. En ciertos casos, se trata de guerras inducidas por el control de los recursos y/o de redes ilegales –producción y tráfico de drogas, diamantes, minerales estratégicos, petróleo...– y configuran particulares “economías de guerra” en las que han de desenvolverse, con muchas dificultades, las organizaciones de socorro y desarrollo¹². Como señala Herfried Münkler, los siglos XIX y XX marcan el apogeo del Estado-nación, en el que este pudo reclamar el monopolio en el ejercicio legítimo de la violencia, y en paralelo se registró un proceso de “estatalización” de la guerra. En la actualidad, la guerra se privatiza y se torna “asimétrica”, y cada vez es más frecuente que los actores armados sean no-estatales, en ocasiones de carácter transnacional, y ello incluye a las compañías privadas de seguridad que operan en contextos de guerra como contratistas de los Estados¹³. Uno de los hechos que explica el debilitamiento y menor relevancia de los Estados y de las capacidades militares estatales “y ello afecta a las que posee la hiperpotencia estadounidense”, es que estas se diluyen en las denominadas “guerras asimétricas”. Este concepto, utilizado desde hace décadas pero ahora de actualidad, no sólo alude a las asimetrías de poder, sino a las referidas a la naturaleza de los actores. En la guerra asimétrica, los actores armados no estatales “en ocasiones, sin base territorial” tratan de reequilibrar la asimetría de poder militar utilizando tácticas, armadas y no armadas, con las que el enfrentamiento se lleva a escenarios que tornan irrelevante la capacidad militar del adversario. Puede alegarse, por ello, que el enorme desequilibrio del poder militar que ha caracterizado a la posguerra fría, ha alentado ese tipo de conflicto, que las grandes potencias tienden a perder¹⁴.

12.- Sobre esta cuestión, ver KALDOR, Mary. Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global. Barcelona, Tusquets, 2001. DUFFIELD, Mark, Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad. Madrid, La Catarata, 2004; y KLARE, Michael T. Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. Madrid, Urano, 2003.

13.- MÜNKLER Herfried, Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia, Madrid, Siglo XXI, 2005. Sobre las compañías de seguridad privadas, véanse, entre otros, SINGER, Peter W., Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry, Ithaca, Cornell University Press, 2007 (2ª edición); KINSEY, Cristop, Corporate Soldiers and International Security. The Rise of Private Security Companies, Routledge, 2007; y CHESTERMAN, Simon y Chia LEHNARDT (Eds.), From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies, Oxford, Oxford University Press, 2007.

14.- La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Además de los textos clásicos de líderes guerrilleros (Vo Nguyen Giap, Mao Zedong, o Ernesto “Che” Guevara), puede verse la aportación temprana de Andrew J.R. MACK, “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict”, World Politics, vol. 27, nº 2, enero de 1975, pp. 175-200. Algunas aportaciones recientes, que incorporan la experiencia del 11-S e Irak son las de Ivan ARREGUIN-TOFT, How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; David L. BUFFALO, Defining Asymmetric Warfare, Arlington, Association of the United States Army, 2006; y Patricia SULLIVAN, “War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars”, Journal of Conflict Resolution vol. 51 nº 3, 2007, pp. 496-524.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

- d) La preocupación por la prevención de los conflictos, haciendo frente a sus “causas profundas” relacionadas con las fracturas socioeconómicas y los factores de discriminación étnica, cultural, religiosa que se convierten en causas o factores desencadenantes del conflicto¹⁵. Ha sido el final de la guerra fría el que ha permitido abordar ese tipo de factores causales sin que se (mal)interpretaran dentro de las claves ideológicas del conflicto bipolar.
- e) Los desafíos de la ayuda humanitaria en contextos de conflicto armado interno y de “intervenciones humanitarias” que afectan al espacio y posibilidades de actuación de las organizaciones de socorros y desarrollo¹⁶.

A través de estas temáticas, la “construcción de la paz” (*peacebuilding*) se convirtió en un objetivo expreso de la política de cooperación al desarrollo. El término, además, se impuso a los anteriores conceptos de “reconstrucción posconflicto” para reflejar un enfoque global que abarcaba la prevención de conflictos, las intervenciones para promover la paz cuando ha estallado la violencia, y la asistencia dirigida a la consolidación de la paz y evitar que reaparezca la violencia. Por otra parte, “construcción de la paz” es un concepto que parte de la premisa de Galtung de que la paz no es sólo la ausencia de la “violencia directa” de la guerra o la violencia política. Es un compromiso deliberado, activo y sostenido para afrontar la “violencia estructural”; para identificar y afrontar las condiciones y los factores económicos, sociales, políticos e institucionales que pueden llevar a la erupción de la violencia. La construcción de la paz, por ello requiere agentes proactivos e instrumentos adecuados en cada momento y para cada uno de esos factores¹⁷.

98

El creciente consenso internacional respecto a la construcción de la paz, en tanto convergencia de las agendas de la seguridad y el desarrollo, se reflejó en las políticas de Naciones Unidas, como la “Agenda de Paz” y la “Agenda de Desarrollo” elaboradas por el Secretario General, Butros Ghali, y en las complejas operaciones de mantenimiento de la paz que han jalonado el decenio de los noventa¹⁸. Por su parte, los donantes del Comité de Ayuda al

15.- Entre otros, ver STEWART, Frances. *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions* Oxford, Quen Elizabeth House WP n° 16, 1996. RUPESINGHE, Kumar. *Advancing Preventive Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 1994. CROCKER, Chester A., HAMPSON Fen Osler; AALL, Pamela (eds): *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, United States Institute of Peace Press, 1996. Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict. *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington, 1997. KLUGMAN, Jenny. *Social and Economic Policies to Prevent Humanitarian Complex Emergencies*. Helsinki: UNU-WIDER, 1999.

16.- Ver, entre otros, COMMINS, Robert (coord.), *Desarrollo en Estados de guerra*. Madrid, Centro de Investigación para la Paz 1998. ANDERSON, Mary. *Do no Harm. How Aid can Support Peace-or War*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. MACFARLANE, Neil (2000), *Politics and Humanitarian Action*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Occasional Paper n° 41. HARMER, Adele y MACRAE, Joanna (Eds.). *Beyond the continuum. The changing role of aid policy in protracted crises*. Londres, Overseas Development Institute (ODI), 2004.

17.- TSCHIRGI, Necla. *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* Nueva York, International Peace Academy, diciembre de 2003.

18.- Naciones Unidas. *Una Agenda de Paz*. Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992. Naciones Unidas. *Una agenda de desarrollo*. Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994. Naciones Unidas. *Suplemento a “Un programa de paz”*. Nueva York, A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero de 1995.

Desarrollo (CAD) adoptaron en 1997 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la paz que reflejan y sistematizan ese consenso¹⁹.

2. LA SEGURIDAD HUMANA

Ante los cambios que se produjeron en el contexto internacional y en las ideas sobre la seguridad durante los últimos años de la guerra fría, y después de ella, Naciones Unidas promovió una visión comprehensiva de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas en un marco emergente de gobernanza democrática cosmopolita. Muestra de ello son documentos tan relevantes como la “Agenda de Paz” de 1992 y la “Agenda de desarrollo” de 1994, impulsadas por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali. En ese marco, hay que destacar la aparición en 1994 del concepto de “seguridad humana”. Emparentado con la noción de “desarrollo humano” impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este concepto insiste en la seguridad de las personas, mientras que las concepciones convencionales privilegian la seguridad de los Estados.

Este concepto apareció por primera vez en el *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, y desde entonces, sigue siendo un concepto en evolución, y por ello no exento del debate²⁰. La novedad de la seguridad humana consiste en centrar al ser humano, en vez del Estado, como sujeto y objeto de referencia de la seguridad. Como resultado, el ámbito del análisis de la seguridad es el individuo, y con ello se trasciende la subjetividad del Estado en dos direcciones: hacia abajo, al centrarse en el individuo, y, hacia arriba, al considerar la seguridad humana como un bien global que trasciende los Estados. Con el cambio de enfoque que supuso la seguridad humana, surgen una serie de valores que deben ser asegurados y protegidos, distintos a los valores propios de la seguridad nacional²¹.

99

Como señalaba el informe del PNUD, la seguridad humana pretende que el ser humano se vea libre de necesidades (*freedom from want*) y libre de temores (*freedom from fear*). Este concepto reconoce que la seguridad signi-

19.- Comité de Ayuda al Desarrollo. DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation. París: OECD, 1997. Ver también la declaración política Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century. París: OECD, 1997. Estas directrices fueron complementadas por otro texto del Comité de Ayuda al Desarrollo. Helping Prevent Violent Conflict. París: OECD, 2001. Una reflexión de los países donantes del “Grupo de Utstein” de países afines en SMITH, Dan, Getting Their Act Together: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Oslo: The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2003.

20.- Krause, K. (2005) “Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?” en Papeles de Cuestiones Internacionales, n° 90, pp. 19-30; Mack, A. (2005), “El concepto de seguridad humana”, Papeles de Cuestiones Internacionales, n° 90, pp. 11-18; y Pérez de Armiño, K. (2007), “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos” en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n° 76., pp. 59-77.

21.- Human Security Centre, Human Security Report. War and Peace in the 21st Century, Oxford/Vancouver, Oxford University Press, 2005.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

fica cosas distintas para distintas personas. Para una parte muy grande de la humanidad, la seguridad es evitar el flagelo del hambre y la enfermedad. Para otra, evitar la violencia directa que se sufre allí donde no se garantiza el derecho a la vida.

En el informe de 1994, el PNUD identificó los siguientes elementos como componentes de la seguridad humana:

- Seguridad económica: ante los riesgos de la pobreza.
- Seguridad alimenticia: ante los riesgos del hambre.
- Seguridad de salud: ante los riesgos de las lesiones y la enfermedad.
- Seguridad medioambiental: ante los riesgos de la contaminación, deterioro del medio ambiente y agotamiento de los recursos.
- Seguridad personal: ante las amenazas y los riesgos de la violencia.
- Seguridad comunal: ante las amenazas y los riesgos contra la integridad de las culturas.
- 100 • Seguridad política: ante las amenazas y los riesgos de la represión política.

El concepto de seguridad humana es relativamente novedoso, y posee tanto fortalezas como debilidades. Al centrarse en el ser humano, brinda nuevas posibilidades para abordar la seguridad y para mejorar los vínculos entre la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. No obstante, aun adolece de cierta imprecisión conceptual, se corre el riesgo de que sea instrumentalizado para fines político-militares de ciertas potencias o sea utilizado como justificación para intervenciones extranjeras. Pese a estas limitaciones, la evolución del concepto bien podría implicar importantes potencialidades para mejorar la seguridad de los seres humanos en las dimensiones militar, política, económica, social y medioambiental.

Existen por lo menos dos iniciativas políticas específicas de importancia surgidas a finales de la década de los noventa en torno al concepto de seguridad humana, que a su vez son el reflejo de dos diferentes visiones, una amplia y otra más restringida, en torno a la seguridad humana.

La primera de ellas fue la creación de la Red de Seguridad Humana en 1999. Esta red es concebida como una agrupación diversa de Estados liderados por Canadá, Noruega y Suiza, que incluye como países miembros a Chile, Jordania, Austria, Irlanda, Malí, Grecia, Eslovaquia, Tailandia, Holanda y Sudáfrica (como observador). La misión de la red es procurar políticas comunes sobre seguridad humana en una serie de instituciones

internacionales y regionales. Se reúne anualmente a nivel de Ministerio de Asuntos Exteriores y, a lo largo del año, persigue determinadas iniciativas a través de distintos métodos formales e informales, que forman un foro para la coordinación y la confección de la agenda internacional de seguridad. Como resultado, muchos de los Estados miembros, en particular los tres Estados a la cabeza, han dedicado importantes recursos financieros para promover iniciativas en seguridad humana, a menudo en compañía de ONGs o de otros Estados de la red.

La segunda iniciativa fue liderada por Japón, que en 1999 creó el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (Trust Fund for Human Security) y una Comisión sobre Seguridad Humana codirigida por el antiguo Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, el Dr. Sadako Ogata, y el Premio Nobel de Economía Amartya K. Sen²². Su informe titulado *Human Security Now* (Seguridad Humana Ahora) fue publicado en 2003. El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana apoya iniciativas lideradas por las instituciones que forman parte del sistema de Naciones Unidas.

Las dos iniciativas han promovido la seguridad humana, aunque con enfoques distintos. La concepción canadiense se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios, y considera que la seguridad humana es, ante todo, verse libre del miedo (*freedom from fear*) ante la amenaza o el uso de la fuerza y la violencia directa en la vida diaria de las personas. Por esta razón, este enfoque está directamente relacionado con la propuesta de “responsabilidad de proteger”, en la que se plantea la posibilidad de intervención de la comunidad internacional a través de medios coercitivos, incluyendo el uso de la fuerza, para impedir que un determinado Estado u otro actor no estatal cometa crímenes de lesa humanidad, actos de genocidio u otras violaciones graves de los derechos humanos. Por otra parte, la visión de Japón da continuidad a la propuesta del PNUD y subraya la importancia de las cuestiones del desarrollo y de la dignidad humana, y gira en torno a asegurar las necesidades humanas básicas (*freedom from want*) en el ámbito económico, salud, alimentación, aspectos sociales y medioambiente. Pone en cuestión el enfoque canadiense, porque se asocia con la intervención militar ex-post, descuidando la dimensión preventiva²³.

22.- Consultar el sitio de la Comisión: <http://www.humansecurity-chs.org>

23.- Andrew Mack, “El concepto de seguridad humana”, Papeles n° 90, 2005, pp. 11-18.

3. LAS SEIS AMENAZAS Y RIESGOS IDENTIFICADAS POR EL GRUPO DE ALTO NIVEL DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y EL CAMBIO (2004)²⁴

En 2004 Naciones Unidas publicó el “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios” que se elaboró con el objetivo de atender las amenazas, los riesgos y los desafíos a la seguridad, así como aprovechar las oportunidades, que en la actualidad, se encuentran interconectadas debido a las dinámicas de la globalización. El mundo ha cambiado mucho desde 1946 y, como es natural, también las amenazas, los riesgos y los desafíos a la seguridad, sean estos en el ámbito global, regional, nacional o individual.

Al atender y responder a estos desafíos, el informe afirma que los Estados soberanos son los protagonistas principales en la respuesta a las amenazas y los riesgos.

102 El Grupo de Alto Nivel identificó seis amenazas [y riesgos²⁵] para la seguridad que la comunidad internacional debe enfrentar. Dicho grupo sostiene que la seguridad colectiva del siglo XXI debe basarse en tres pilares fundamentales: a) el hecho que las amenazas y los riesgos de la actualidad no reconocen las fronteras nacionales; b) están interconectadas; y, c) deben abordarse en el ámbito global, regional y nacional. Dichas amenazas y riesgos son: a) amenazas [riesgos] económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; b) los conflictos entre Estados; c) los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala; d) las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; e) el terrorismo; y, f) la delincuencia organizada transnacional. El informe establece que una amenaza a la seguridad internacional es “cualquier suceso o proceso que cause muertes a gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”. (Naciones Unidas, 2004: 27).

3.1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental

Desde 1990, en al menos 54 países el ingreso per cápita ha disminuido. La pobreza creciente viene de la mano de un aumento en la desigualdad general y en la desigualdad de ingresos en muchos países pobres²⁶. Cuando la pobreza coincide con desigualdades étnicas o regionales, la tendencia ha-

24.- Naciones Unidas (2004), Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida. Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios. Nueva York.

25.- El documento oficial sólo hace referencia a “amenazas”, no obstante, como se argumenta arriba, sería importante hacer la distinción entre las amenazas y los riesgos a la seguridad.

26.- Naciones Unidas, op. cit. 2004: 28.

cia la violencia incrementa. Las tendencias actuales (aceleradas por el alza de los precios de los alimentos) indican que en muchos países, particularmente en África Subsahariana, se agrava la inseguridad alimentaria. Para 2050, se espera que la población del mundo incremente en 2.600 millones de habitantes²⁷, siendo los países menos desarrollados los sitios donde habrá una mayor tasa de crecimiento demográfico de población.

“Las actuales estructuras mundiales de gobernanza en los ámbitos económico y social son lastimosamente inadecuadas para hacer frente a los problemas que se avecinan”²⁸. Entre los compromisos acordados para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está el compromiso de reducir la pobreza extrema para 2015. Sin embargo, algunas regiones del mundo registran regresiones; por otra parte, y en un sentido más amplio, ha habido pocos esfuerzos por abordar los aspectos de género en el conjunto de dichos objetivos. Alrededor del 70% de la población más pobre del mundo depende de la agricultura para su sustento, los efectos generados por las barreras comerciales y por los subsidios agrícolas de los países más desarrollados han sido devastadores. *“Todos los Estados deberían reafirmar su compromiso con los objetivos de erradicar la pobreza, lograr un desarrollo económico sostenido y promover un desarrollo sostenible”*. Los Estados donantes que no hayan cumplido con su compromiso de destinar el 0,7% de su PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo deben fijar un calendario para hacerlo²⁹.

103

La malaria, la tuberculosis, la polio y el VIH y sida, entre otras enfermedades y pandemias constituyen un importante riesgo de seguridad. Los efectos sociales y económicos han sido devastadores, particularmente en África subsahariana. Sólo para contener el VIH y sida, se requerirá anualmente de más de 10.000 millones de dólares³⁰. “Los donantes internacionales, en asociación con las autoridades nacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil, deberían emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir los sistemas locales y nacionales de salud pública en todo el mundo en desarrollo”³¹.

La degradación medioambiental ha sido otro riesgo identificado. Este ha aumentado el potencial destructivo de los desastres naturales, y, en algunos casos, los ha desencadenado. Naciones Unidas señala que no ha habido *“coherencia en las actividades de protección del medio ambiente en el plano mundial. La mayoría de los intentos de crear estructuras de gobernanza para encarar los problemas de la degradación del medio ambiente mundial no han logrado tratar con eficacia las cuestiones del cambio climático, la deforestación y la desertificación”*³². El Protocolo

27.- Actualmente la población del mundo se aproxima a los 6.300 millones de habitantes.

28.- Naciones Unidas, op. cit. 2004: 30.

29.- Naciones Unidas, op. cit. 2004: 30.

30.- En 2002 se destinaron 2.800 millones de dólares.

31.- Naciones Unidas, op. cit. 2004: 33.

32.- Naciones Unidas, op. cit. 2004: 30.

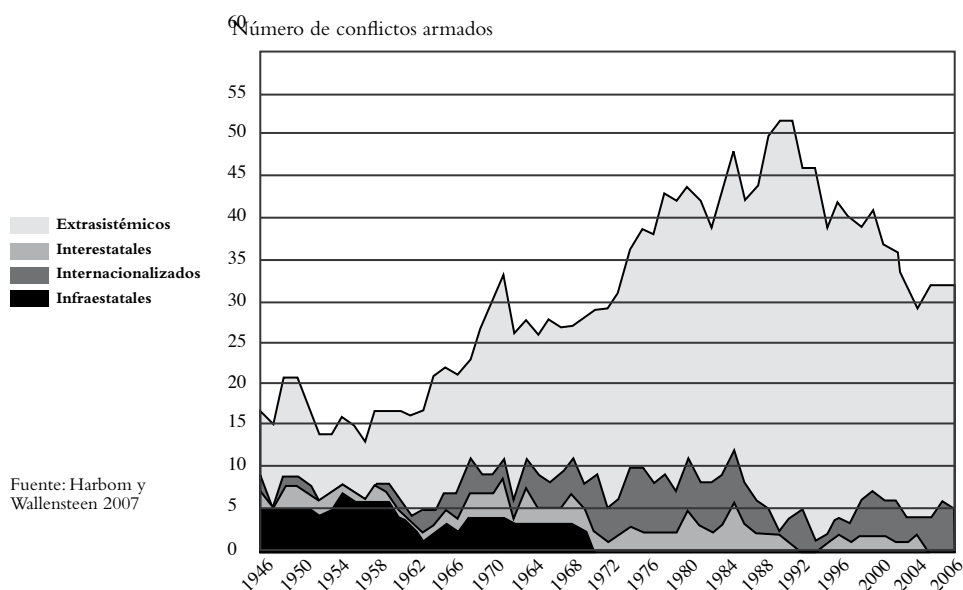
de Kyoto, al que aun faltan Estados por adherirse a él, y que no prevé obligaciones más allá del 2012, es sólo un pequeño paso frente un desafío con riesgos asegurados que requiere una atención más urgente.

3.2. Los conflictos entre y dentro de los Estados³³

Los conflictos armados entre los Estados y dentro de los Estados (guerras civiles, insurgencias, genocidio, etc.) constituyen una de las grandes amenazas a la seguridad internacional. Si bien es cierto que, en los últimos sesenta años las guerras entre Estados han disminuido, en algunas regiones como en Asia Central, el sur de Asia, o en el Oriente Medio, persisten conflictos de esta naturaleza que sin duda suponen un riesgo para la seguridad del planeta.

En los esfuerzos por preservar la paz y prevenir los conflictos, el Consejo de Seguridad ha acordado, en múltiples ocasiones, el establecimiento de regímenes de sanciones. Algunos han sido exitosos, mientras que otros no, ya sea por que no se fijaron eficazmente o por su deficiente aplicación. En algunos casos dichas sanciones han sido perjudiciales a la población civil.

CONFLICTOS ARMADOS POR TIPOS ENTRE 1946 Y 2006



Tras el fin de la guerra fría, los conflictos intraestatales se ha multiplicado. Autores como Kaldor (2001), Münkler (2005) y Duffield (2001) han

33.- Para un análisis más sistemático sobre los conflictos armados véase el Tema 40.

llamado a este tipo de conflictos “nuevas guerras”. Esta tendencia la ilustran Crevald al decir que *“la época de las guerras entre Estados, tal como se concibieron y analizaran paradigmáticamente en la obra de von Clausewitz, ha tocado definitivamente su fin, y ha dado comienzo a una nueva época de ‘guerras de baja intensidad’, en la que las guerras arden lenta y prolongadamente como una pequeña llama”*³⁴. El desinterés de las superpotencias tras el fin de la guerra fría, los efectos negativos de la globalización que permitió el libre flujo de bienes y capitales (legales e ilegales), junto con las dinámicas conflictivas de las sociedades de algunos Estados, ha exacerbado esta clase de guerras. La limpieza étnica, el genocidio y la violencia sexual han estado presentes en este tipo de conflictos, que por lo general se libran con armas ligeras. Las facilidades tecnológicas y comerciales de la globalización fueron factores que sirvieron para el surgimiento de una nueva economía política de la guerra que se basó en la extracción de recursos como los diamantes o minerales. Con ello, el conflicto armado se convirtió en un orden socioeconómico en sí, que las partes en conflicto buscaban mantener para obtener mayores beneficios y prolongar su disfrute. Parafraseando a von Clausewitz, la guerra se convirtió en *“la continuación de la economía por otros medios”*. No obstante, las llamadas “guerras por recursos” no sólo estallan en el interior de los Estados, sino también entre los Estados.

3.3. Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas

105

El uso, sea accidental o planificado, de armas nucleares generaría una catástrofe humana y económica a gran escala. Prevenir su proliferación y su uso, ya sea por parte de actores estatales o no estatales, representa uno de los desafíos más importantes y urgentes para la comunidad internacional.

Para Naciones Unidas, la amenaza de la proliferación de armas nucleares tiene dos aspectos. El primero, y más inmediato, consiste en que algunos Estados, bajo el marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, desarrollen de manera clandestina y en contravención con el Tratado, programas de armas nucleares. El segundo aspecto, consiste en la erosión y en el posible colapso del régimen previsto por dicho Tratado³⁵. Actualmente alrededor de sesenta Estados cuentan con, o están en proceso de construir plantas o reactores nucleares. Muchos de ellos poseen los conocimientos básicos que les permitiría construir armas nucleares en un tiempo relativamente corto.

Por su parte, las armas radiológicas plantean un peligro distinto, ya que podrían causar el caos masivo. Dichas armas podrían usar plutonio o uranio

34.- Van Crevald citado en Münkler, op. cit. 2005: 43

35.- El régimen de no proliferación nuclear, junto con otros acuerdos de control de armas y de desarme se aborda con mayor detenimiento en el Tema 40.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

muy enriquecido, o simplemente material radiactivo disponible en el sector médico o industrial. Con ellos se podría fabricar una bomba “sucía”, que en términos de destrucción inmediata se equipararían a una bomba convencional, sin embargo sus efectos posteriores, al emitir radiación tendrían el potencial de interrumpir la actividad económica, generando el caos y el miedo en la evacuación de la población y en la limpieza de las áreas afectadas.

Las armas químicas y biológicas también representan una importante amenaza. El material químico es relativamente fácil de conseguir y de transformar en armas. Al igual que las armas nucleares, las armas químicas tienen el potencial de generar una destrucción masiva en términos de vidas humanas. El sector biotecnológico también representa un cúmulo de peligros. *“Los espectaculares avances de la tecnología del ADN recombinado y la manipulación directa de genes plantean el peligro de agentes infecciosos sintéticos, que podrían crearse para reintroducir enfermedades ya erradicadas y para resistir a las vacunas, los antibióticos y otros tratamientos existentes”*³⁶. En términos similares, la provocación deliberada de brotes de enfermedades infecciosas podría causar la muerte a gran escala. Un atentado con sólo un gramo de viruela convertido en arma podría causar la muerte de entre 100.000 y 1.000.000 de personas.

106

More or less			
Nuclear warheads			
	Early 1990s	Present	2012
United States*	9,680	5,235	1,700-2,200†
Russia*	10,966+	3,503	1,700-2,200‡
Britain	260	185	Similar
France	538	348	Similar
China	250	200-400	Building more
India	na	40-50	Building more
Pakistan	na	30-50	Likely to build more if India does
Israel	100-200	200	na
Iran	0	3-10 years from a nuclear capability§	
North Korea	Possibly 1 or 2	Up to 10	Claims to be building more
*Strategic Warheads		+Soviet Union	
†Allowed under Moscow treaty		§Current estimate	
Sources: Bulletin of the Atomic Scientists International Institute for Strategic Studies Stockholm International Peace Research Institute			

Infamous ambitions			
Countries with nuclear, chemical or biological weapons (W) and research programmes (R)			
	Nuclear	Biological	Chemical
China	W	W	W
Israel	W	W	W
Russia	W	W	W
US	W		W
Britain	W		
France	W		
India	W	R	W
Pakistan	W	R	R
Iran	R	W	W
Iraq	R	W	W
North Korea	R	W	W
Egypt		W	W
Syria		R	W
Libya		R	R
Sudan		R	R
Sources: “Deadly Arsenals” by Joseph Cirincione, Carnegie Endowment for International Peace. 2002			

Fuente: The Economist

36.- Naciones Unidas, op. cit. 2004: 44.

3.4. *Terrorismo*

El terrorismo, sea internacional o local, supone una amenaza a la seguridad internacional. De acuerdo con el informe de Naciones Unidas, existen dos nuevos factores que exigen mayor urgencia al atender esta amenaza. En primer lugar, es posible que Al-Qaeda no sea la última red terrorista internacional con una capacidad sofisticada para actuar de manera global. En segundo lugar, la amenaza de que los terroristas tratarán de causar bajas masivas plantea peligros sin precedentes.

La falta de acuerdo entre la comunidad internacional sobre el establecimiento de un marco jurídico derivado de la firma de una convención anti-terrorista y una definición legal del terrorismo ha limitado la capacidad de la comunidad internacional de prevenir y de responder con mayor eficacia a la actividad terrorista. Pese a los existentes convenios internacionales sobre el tema, al no existir un marco normativo general sobre el terrorismo, la autoridad moral y la capacidad política de Naciones Unidas también ha sido limitada.

El debate sobre la definición comúnmente entre dos espacios contenciosos. El primero ha sido sobre la inclusión o no de los Estados en la definición cuando éstos utilizan sus fuerzas armadas contra la población civil. En este sentido cabría recordar que existe un marco jurídico bastante completo sobre el uso de la violencia por parte de los actores estatales (basta con recordar la Convención de La Haya, las Convenciones de Ginebra, y el Estatuto de Roma, entre otros instrumentos). El segundo espacio contencioso ha sido delimitar y distinguir entre el derecho de un pueblo a la resistencia frente a la ocupación extranjera y el acto terrorista. En ambos casos, la violencia contra civiles, independientemente de que sea perpetuada por actores estatales o por actores no estatales, no puede ser justificada.

107

De acuerdo con el informe de Naciones Unidas (2005), la definición del terrorismo debería incluir los siguientes elementos:

- El reconocimiento de que el uso de la violencia por parte de actores estatales contra civiles está regulado por las Convenciones de Ginebra y demás instrumentos. En su caso, la violencia contra la población civil podría constituir un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad.
- Reafirmar que los actos terroristas previstos por las doce convenciones anti-terroristas, son, en efecto actos terroristas y por tanto constituyen un crimen conforme al Derecho internacional. Reafirmar, asimismo que los actos terroristas cometidos en un periodo de conflicto armado están prohibidos por las Convenciones de Ginebra.

- Hacer referencia a las definiciones contenidas en la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (1999), y a la resolución 1566 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2004).
- Describir el terrorismo como: “cualquier acción (además de aquellas mencionadas y especificadas en las convenciones sobre terrorismo, en las Convenciones de Ginebra y en la Resolución 1566 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), que pretenda causar la muerte o daños corporales serios a civiles o a no combatientes, cuando el propósito de tales actos, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno u organización internacional llevar a cabo o abstenerse de realizar cualquier acto”.

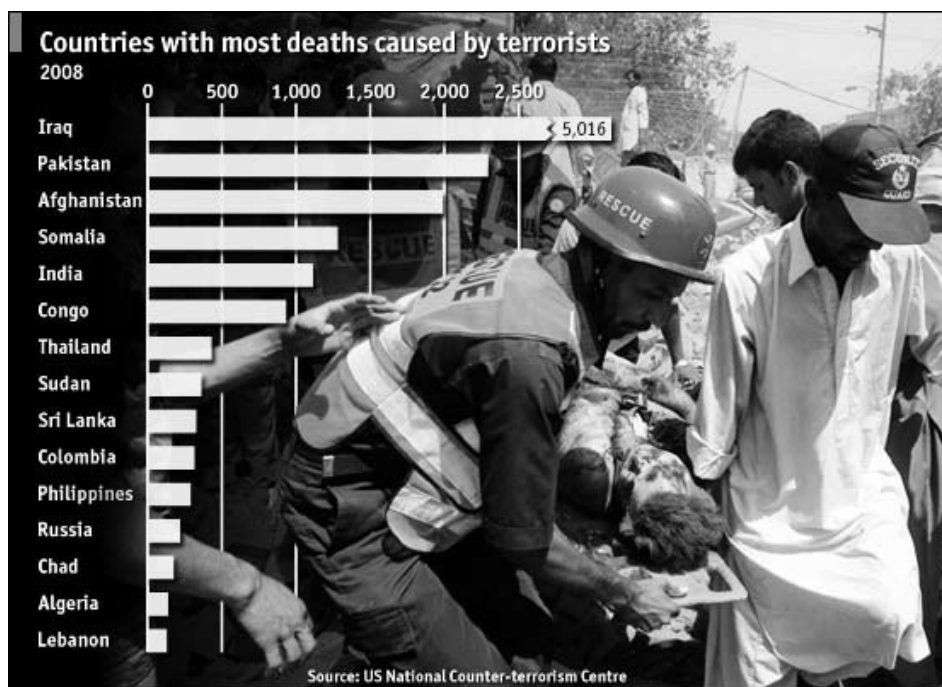
En definitiva, la falta de consenso y los intereses encontrados en torno a la definición legal del terrorismo ha sido un factor que ha debilitado la capacidad de respuesta de la comunidad internacional.

108 Desde la perspectiva académica, Laqueuer señala que el terrorismo es “*el uso o la amenaza del uso de la violencia, un método de combate o una estrategia para el cumplimiento de determinados objetivos; siendo el fin inmediato el inducir un estado de miedo en la víctima, que sea indiscriminado y en contravención de las normas humanitarias, y en donde la publicidad del acto sea esencial para la estrategia*”³⁷. Por su parte, Reinares hace la distinción entre el terrorismo transnacional y el terrorismo internacional³⁸. El primero, el terrorismo transnacional, es aquel “*que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción alguna las autoridades a que dirigen en última instancia sus demandas*”. Dado el fenómeno de la globalización, en la actualidad la mayoría de las organizaciones terroristas han transnacionalizado sus actividades, ya sea con la finalidad de movilizar sus recursos o con el propósito de planificar y ejecutar sus actividades terroristas. Mientras que el segundo, el terrorismo internacional, sería aquel “*que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial*”. En este orden de ideas, todo terrorismo internacional, será terrorismo transnacional, más no necesariamente a la inversa.

37.- Citado en C.W. Kegley y Ch. Wittkopf, *World Politics. Trend and Transformation*. Bedford /St. Martin's. Octava Ed. Boston y Nueva York, 2001

38.- Reinares, F. (2005), *Conceptualizando el Terrorismo Internacional*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. ARI N° 82/2005. Madrid

Al observar el actual contexto internacional sobre el cual se desarrollan las actividades terroristas, Lacqueuer recurre al término de “terrorismo posmoderno” en cuanto a las facilidades que brinda el entorno globalizado para una amplia gama de actores y para el uso de una amplia gama de métodos y armas. El debilitamiento de las fronteras, el avance de la tecnología³⁹ y el auge de las redes del crimen organizado internacional, y la “debilidad” institucional de ciertos Estados plantean importantes desafíos para la política internacional y para la cooperación en la lucha contra este método de violencia.



Fuente: The Economist

3.4.1. El terrorismo como amenaza estratégica a la paz y a la seguridad mundial: La respuesta de la comunidad internacional

Lamentablemente, todo parece indicar que en el siglo XXI el terrorismo en general, y el terrorismo internacional en particular, continuará siendo un importante desafío de la sociedad internacional. Los libertadores (*freedom-fighters*) de unos, serán los terroristas de otros. En este sentido los terroristas serán definidos por sus *medios* (el terror), mientras que los libertadores por sus *fines*. Tal parece que la financiación y el apoyo de determinados Estados a actividades y grupos terroristas para avanzar sus fines político-militares

39.- Cabría señalar la vulnerabilidad derivada de determinadas sociedades en la dependencia de la tecnología, de allí el llamado “ciber terrorismo”, y otras modalidades de terrorismo tecnológico.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

continuará siendo una característica en el cálculo de las políticas y de las relaciones de seguridad de los Estados. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha acusado a Cuba, a Irán, a Siria y a Corea del Norte de apoyar el terrorismo; mientras que otros acusan a Washington de actividades terroristas en Vietnam, Chile, El Salvador y en Nicaragua, entre otros lugares.

En respuesta a la actividad terrorista, los Estados, sea de forma individual o conjunta, pueden recurrir tanto a estrategias antiterroristas como a estrategias contraterroristas. Cabe recordar que desde una perspectiva militar, el terrorismo es una táctica, y no una ideología. El empleo de dicha táctica puede observarse en la guerra entre Estado-naciones, en una guerra civil, en una insurgencia, o como parte de la estrategia de determinado grupo para avanzar su agenda. La respuesta que los Estados dan a dicha táctica puede ser defensiva u ofensiva, lo que marca la diferencia entre la estrategia antiterrorista y la contraterrorista.

La estrategia antiterrorista es defensiva en esencia, y está diseñada para reducir la posibilidad de un ataque terrorista en determinado lugar, y en reducir la vulnerabilidad de determinados objetivos ante la táctica terrorista. Según el departamento de Defensa de Estados Unidos, el antiterrorismo consiste en *“medidas defensivas para reducir la vulnerabilidad de los individuos y de propiedades a los actos terroristas, que incluye la contención y respuestas limitadas por parte de las fuerzas militares y civiles locales”*.

110

Por otro lado, el contraterrorismo se refiere a las estrategias ofensivas diseñadas para prevenir que determinado actor recurra a tácticas terroristas. El departamento de Defensa estadounidense lo define como *“las operaciones que incluyen medidas ofensivas para prevenir, disuadir, anticipar y responder al terrorismo”*. Al ser ofensiva, la estrategia contraterrorista busca reducir y limitar las capacidades terroristas del adversario.

En respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la Administración Bush, que calificó dichos ataques como “actos de guerra”, tomó una serie de medidas militares y no militares. La respuesta de Washington, enmarcada en la llamada “Guerra Global contra el Terror”, fue de naturaleza marcadamente contraterrorista que se caracterizó por sus capacidades militares. Pese a que, desde 2001 Estado Unidos no ha sufrido un ataque terrorista dentro de su territorio nacional, las críticas contra la “Guerra Global contra el Terror” abundan y cuestionan la viabilidad de dicha estrategia. Desde entonces, la actividad terrorista se ha incrementado en el mundo. Entre las críticas, se señalan la instrumentalización del contraterrorismo (v.g. invasión de Irak) y del antiterrorismo (v.g. tortura, violación de los Convenios de Ginebra, limitación de las libertades civiles de los estadounidenses) para el avance de objetivos político-militares más amplios.

A lo largo del proceso de consulta que realizó en Grupo de Alto Nivel del Informe de Naciones Unidas, distintos actores gubernamentales y de la

sociedad civil expresaron su preocupación “por el hecho de que la actual ‘guerra contra el terrorismo’ había vulnerado en algunos casos precisamente los valores que los terroristas pretendían conculcar: los derechos humanos y el Estado de Derecho”⁴⁰. No es que no se cuestione la amenaza que representa el terrorismo, sino que existía [en el en proceso de consulta del Grupo de Alto Nivel] “el temor de que si la lucha contra el terror se centraba exclusivamente en la labor de las fuerzas militares y policiales y los servicios de información se corría el riesgo de socavar los esfuerzos por promover la gobernanza y los derechos humanos, de que una parte considerable de la población del mundo se distanciara y de comprometer así la posibilidad de adoptar medidas colectivas contra el terrorismo” (Naciones Unidas, 2004: 50). Por tanto, se podría agregar que la forma en que los Estados desarrollan sus políticas contraterroistas y antiterroistas podría suponer un riesgo de seguridad.

El Informe Naciones Unidas ha abogado por una estrategia global e integral para luchar de manera eficaz contra el terrorismo, que aborde sus causas profundas y que fortalezca el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Para ello, Naciones Unidas ha propuesto una estrategia integral centrada en los siguientes cinco puntos:

- La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de Derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados.
- Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público.
- El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda y los controles financieros.
- El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas.
- El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública.

40.- Naciones Unidas, op- cit. 2004: 50.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Finalmente, cabe señalar que existen doce convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo⁴¹, y ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

3.5. La delincuencia organizada transnacional

La delincuencia organizada transnacional representa otra amenaza al orden y a la seguridad internacional. Se estima que las actividades delictivas transnacionales generan entre 500.000 millones y 1,5 billones de dólares anuales. En general, la actividad delictiva transnacional responde a motivaciones económicas, y por tanto, mejorar las capacidades de la comunidad internacional para reducir el lavado de dinero podría redundar en una reducción de la actividad delictiva.

112 Responder adecuadamente a las actividades delictivas transnacionales tiene el doble beneficio de reducir las amenazas y los riesgos que representan para el Estado y para la seguridad humana, y por otra parte, constituye un importante aspecto de los esfuerzos de prevención y de resolución de los conflictos internos, así como del terrorismo. Según Naciones Unidas, existen tres tipos de impedimentos que limitan las capacidades de la comunidad internacional para responder con mayor eficacia a la delincuencia transnacional; la primera es la falta de cooperación entre los Estados, la segunda se deriva de la débil coordinación entre las agencias internacionales, y la tercera, surge del cumplimiento inadecuado de algunos Estados a las normas y a los tratados internacionales sobre la delincuencia internacional. La corrupción, y los lazos entre ciertos grupos delictivos y élites políticas son factores que han socavado los esfuerzos de los Estados para fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones estatales.

Se estima que el tráfico de drogas genera entre 300.000 y 500.000 millones de dólares anuales. Casos como el de Afganistán muestran cómo las drogas sirven para perpetuar conflictos armados y debilitan el gobierno a través de la corrupción. Sin embargo, el caso afgano también refleja la dependencia que gran parte de su población tiene del cultivo del opio para

41.- Estos instrumentos son: el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos en las aeronaves (1963); el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970); el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971); la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973); la Convención internacional contra la toma de rehenes (1979); la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (1980) y el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional (1988); el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988); el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988); el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991); el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997); el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999); y, el Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005).

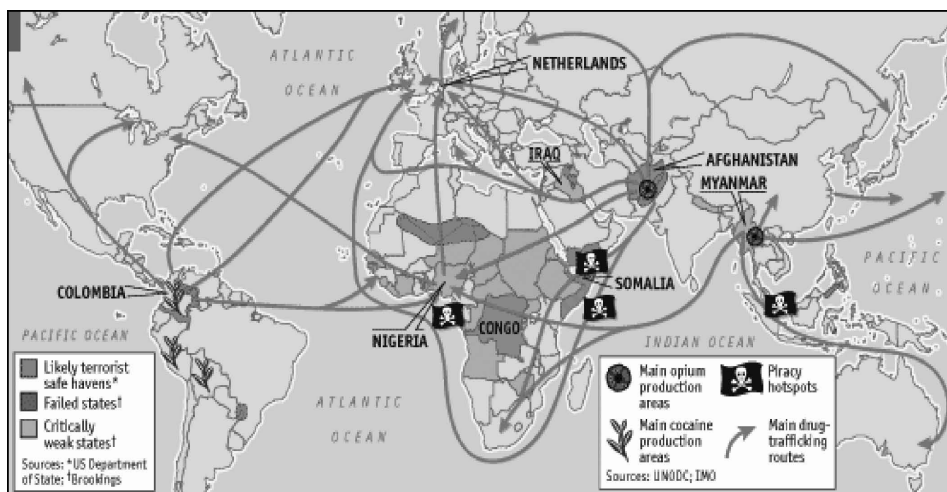
**LA SEGURIDAD HUMANA COMO MODELO DE NACIONES UNIDAS.
ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN LA CRÍTICA AL MODELO**

su supervivencia. La lucha con las drogas también puede tener efectos negativos en el ámbito político, tal como se ha observado en América Latina (véase Youngers y Rosin, 2005).

La amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional es de tal magnitud que en Centroamérica, por citar un ejemplo, existen países donde la cantidad de muertes causadas por la delincuencia es más alta que las muertes causadas por las guerras de la década de los ochenta e inicios de los noventa. Al tráfico de drogas y de armas, se suma el tráfico humano, que afecta particularmente a mujeres y a menores. En respuesta deben tomarse más medidas para la implementación y observación del “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que aun no ha sido firmada y ratificada por todos los Estados.

La lucha contra la delincuencia transnacional exige mejorar los marcos normativos internacionales e intensificar los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad del Estado de preservar el imperio de la ley (véase Mesa, 2007). Desde la perspectiva de Naciones Unidas (2004), la respuesta colectiva a la delincuencia organizada depende de la consolidación y el fortalecimiento del marco de tratados internacionales. Más de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no han firmado o ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus tres Protocolos, ni la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

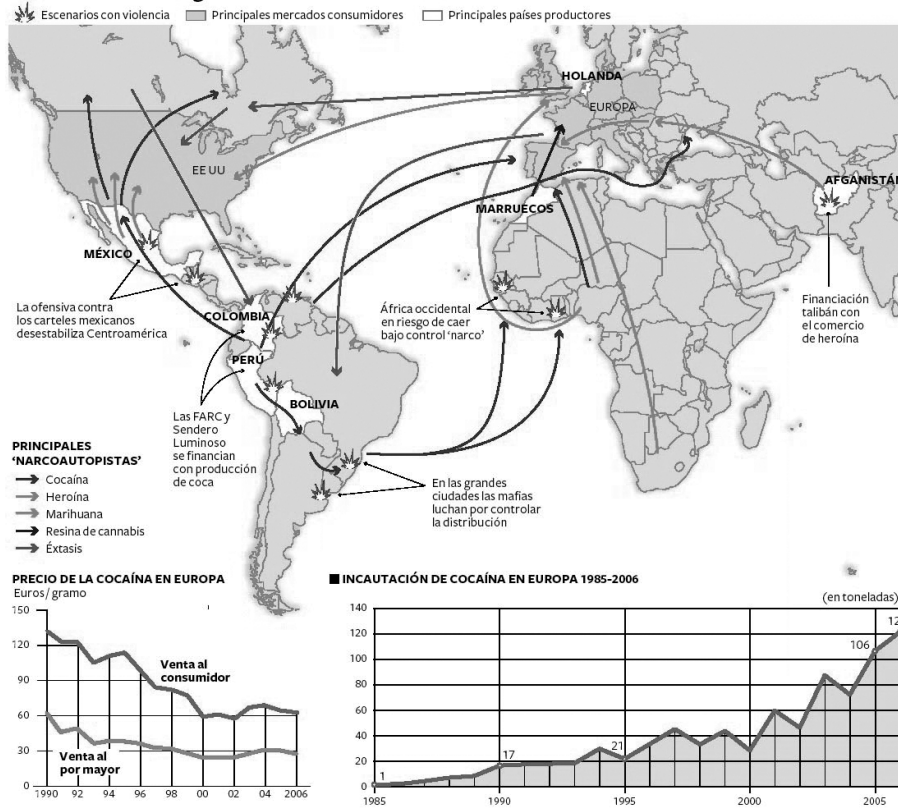
113



Fuente: The Economist

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR ¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

El mercado de la droga



Fuente: Informe Mundial de la Droga 2008. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

EL PAÍS

4. LOS DESEAFÍOS MUNDIALES Y LAS PRINCIPALES AMENAZAS SEGÚN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

En diciembre de 2003 el Consejo de Europa adoptó la estrategia de seguridad de la Unión Europea y la publicó en un documento titulado “Una Europa más segura en un mundo mejor”. Dicho documento hace referencia a los desafíos mundiales y a las principales amenazas para la seguridad. El documento señala los desafíos derivados de la globalización, en la cual, con la apertura de las fronteras, los aspectos internos y externos de la seguridad de los Estados y de la Unión han quedado indisolublemente vinculados. El grado de dependencia y de interconexión de la Unión Europea en su infraestructura de transporte, de energía y de informática ha incrementado sus oportunidades, también pero, ha supuesto un incremento en su vulnerabilidad.

El documento afirma que la seguridad es una condición para el desarrollo, no sólo en Europa sino en todo el mundo. En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y las enfermedades son causa de sufrimiento y pro-

vocan una apremiante sensación de sufrimiento. Señala que la competencia por los recursos naturales, como el agua, se agravará en las próximas décadas debido al calentamiento del planeta. Asimismo, advierte contra la dependencia energética de Europa como una posible fuente de inseguridad.

En cuanto a las amenazas, el documento señala que pese a que se ha disminuido la amenaza de agresiones de gran escala entre los Estados, aun existen otras que deben atenderse. En concreto, afirma que Europa se encuentra frente a cinco amenazas principales: el terrorismo; la proliferación de armas de destrucción masiva; los conflictos regionales; la descomposición del Estado; y la delincuencia organizada.

5. LOS ESTADOS “FALLIDOS”

Los llamados Estados “en vías del fracaso”, “débiles”, “frágiles”, “fallidos”, o “colapsados”, son términos relativamente ambiguos en torno a los cuales ha habido mucho debate. Consecuentemente, tanto en el ámbito político como en el académico, la terminología, y los modos de abordar y de enmarcar la problemática interna y externa que alimenta y que origina dichos Estados también ha sido objeto de mucha confusión y de posturas encontradas. En definitiva, desde el fin de la guerra fría la “fragilidad” estatal ha sido objeto de una creciente atención.

115

En general, estos términos son utilizados para calificar aquellos Estados que –con variantes grados– no tienen la capacidad o la voluntad para proveer de manera adecuada bienes y servicios básicos, seguridad y garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Para Rice y Patrick (2008) los Estados “débiles” son *“aquellos que carecen de la capacidad esencial y/o la voluntad política para cumplir con cuatro áreas cruciales de la actividad gubernamental: a) auspiciar un entorno favorable al crecimiento económico sostenible y equitativo; b) establecer y mantener instituciones políticas legítimas, transparentes y responsables; c) brindar seguridad a su población y controlar el territorio estatal; y, d) atender las necesidades básicas de su población”*.

Para Rotberg (2003), los Estados “fuertes” pueden ser distinguidos de los Estados “débiles”, y estos, de los “fallidos” o “colapsados”. Desde esta perspectiva, la eficacia de la estatalidad puede ser valorada y clasificada a lo largo de un continuum, en el cual en un extremo se ubican los Estados “fuertes” y en el otro, aquellos que han “colapsado”. Según Rotberg, algunas de las características definitorias de cada categoría son las siguientes:

- Los Estados “fuertes”: controlan de forma incuestionable sus territorios y proveen una amplia gama de bienes y servicios de alta calidad a sus ciudadanos. Muestran tener un alto rendimiento conforme a diversos índices como el PIB per cápita, en el índice de desarrollo humano, o en el índice de la percepción de la co-

rrupción de Transparencia Internacional. En general, los Estados “fuertes” son lugares de estabilidad, paz y orden.

- Los Estados “débiles”: lo pueden ser una amplia y diversa gama de Estados. Algunos son inherentemente débiles debido a limitaciones geográficas, físicas y/o económicas. Algunos son “fuertes”, pero temporalmente “debilitados” debido a conflictos internos, a malas gestiones, a la avaricia, al despotismo, o a ataques externos. En los Estados “débiles” la habilidad de proveer de manera adecuada bienes y servicios a la población ha disminuido, o está disminuyendo. La infraestructura física se encuentra en un estado de deterioro. Indicadores como el PIB per cápita han empeorado, o están en proceso de empeoramiento. Con frecuencia dichos Estados son gobernados por déspotas. Para Rotberg, Corea del Norte, Bielorrusia, o el Irak de Saddam Hussein serían ejemplos de esta clase de Estados.
- Los Estados “fallidos”: esta clase de Estados son peligrosos y se encuentran sumergidos en la violencia generada por distintas facciones en conflicto, que en ocasiones se deben a divisiones étnicas, comunales o religiosas. En muchos de los Estados “fallidos” las fuerzas armadas del Gobierno se encuentran luchando contra uno o más actores armados. En algunos casos, la guerra -no necesariamente de alta intensidad- se convierte en el nuevo orden socioeconómico. La extracción de recursos de alto valor, como diamantes, o la producción de sustancias ilegales, como las drogas, genera incentivos para prolongar el caos y, así, prolongar las ganancias obtenidas de la extracción/producción de dichos bienes. Los Estados “fallidos” han perdido la capacidad de controlar su territorio y sus fronteras y, con frecuencia, la expresión del poder oficial se reduce a la capital o a zonas de determinadas etnias. Sus instituciones de gobierno son muy débiles, y en ocasiones se limitan a las funciones ejecutivas. En su búsqueda de protección y seguridad, la ciudadanía comúnmente recurre a “señores de la guerra” y/o a otros personajes “fuertes”. En suma, un Estado “fallido” *“es una entidad política que ha dejado de ser capaz, o que no está dispuesta, a realizar las funciones fundamentales de un Estado-nación en el mundo moderno”* (Rotberg, 2003). Sudán, Sierra Leona, o Liberia, podrían ser clasificados bajo esta categoría.
- Los Estados “colapsados”: Para Rotberg (2003), los Estados “colapsados” son una versión rara y extrema de los Estados “fallidos”, donde existe un vacío de autoridad política; y por consiguiente, *“constituyen un especie de hoyo negro en el cual se ha hundido una entidad política fracasada”*. Los bienes políticos se obtienen por medios privados y/o ad hoc, y la seguridad responde a la ley del más fuerte. Tras el colapso, desaparece o disminuye hasta la práctica

desaparición el débil gobierno que había, y surgen actores sub-estatales que se hacen con el control de regiones o subregiones, creando sus propios mecanismos de seguridad, mercados (negros y de guerra), e incluso, determinadas prácticas de relaciones internacionales. Por su duración, Somalia sería el Estado colapsado por excelencia, mientras que Afganistán y Sierra Leona han pasado por el colapso estatal.

Según el Banco Mundial, en 2006 había 46 Estados en situación de “debilidad” o “fragilidad” que afecta a alrededor de 870 millones de personas. Desde la perspectiva de seguridad de los Estados “desarrollados”, los Estados “fallidos” constituyen una fuente de inseguridad. Según el Departamento suizo de Asuntos Exteriores, “el problema de los Estados “frágiles” representa uno de los desafíos más serios y apremiantes para las políticas *de desarrollo, de paz y de seguridad*” (véase también Woodward; 2005). Para Krasner y Pascual los Estados “fallidos” representan uno de los desafíos más importantes para la diplomacia contemporánea (Krasner y Pascual, 2005). Dichos Estados son considerados como sitios propicios para el terrorismo internacional, para el crimen organizado y para la proliferación de armas. Para la agencia de ayuda al desarrollo de Estados Unidos USAID (que articula un componente del “enfoque de las 3 Ds”⁴² al momento de trabajar con los Estados “fallidos”), señala que dichos Estados representan uno de sus problemas más urgentes. Por su parte, la “Estrategia Europea de Seguridad” (2003), considera a la “descomposición del Estado” entre las “principales amenazas” para la seguridad de Europa.

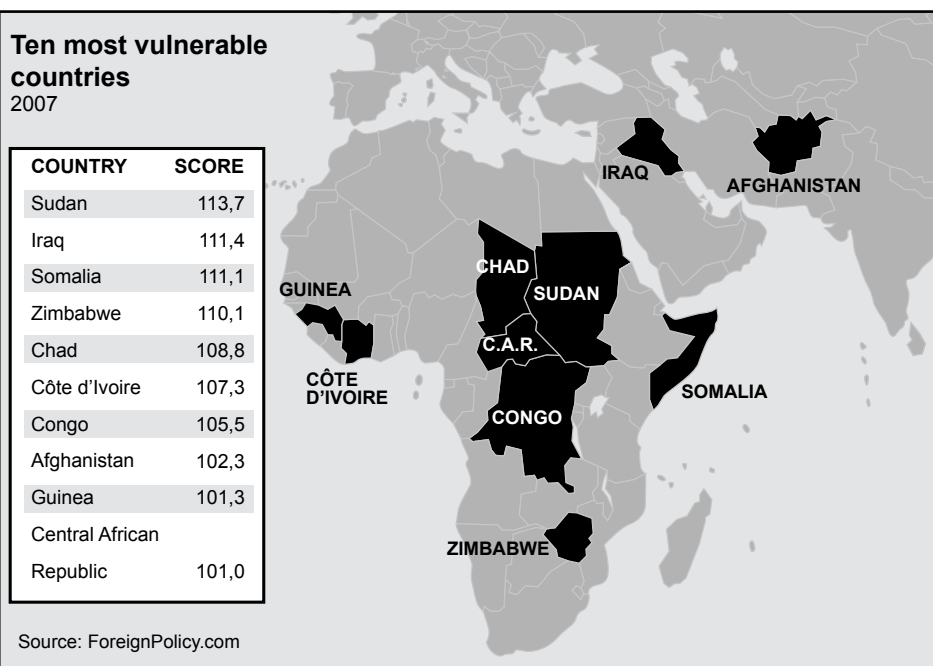
117

Existen también posiciones académicas críticas con las corrientes dominantes del pensamiento sobre los Estados “fallidos” (véase Boege, et al., 2008). Estas visiones críticas argumentan que lo “fallido” es un juicio normativo derivado de la comparación con el modelo de Estado Occidentalizado. Se argumenta que el discurso académico y político del Estado “fallido” parte de la noción Occidental del Estado westfaliano, es decir, una entidad política (el Estado) que funciona en un sistema internacional cuya única unidad de organización política es el Estado soberano. Por otro lado, se asume como única la concepción –igualmente Occidental–, el Estado Weberiano, en cuanto a que el Estado deberá ser capaz de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, y con ello, la capacidad de imponer su orden. Al ser el Estado y su soberanía una construcción social, el proceso de formación estatal es largo, y por tanto, para esta corriente de pensamiento, tildar a determinadas entidades políticas de Estados “fallido” podría ser un error de enfoque, ya que nunca había existido una entidad estatal con anterioridad, sino otras formas de gobierno y de organización política centradas en la costumbre y en instituciones tradicionales.

42.- El enfoque de las “3 Ds”, recurrido por varios Estados, busca dar una respuesta integral situaciones de conflicto y de “pos-conflicto” centrada en la Defensa, la Diplomacia y el Desarrollo. Entre las críticas a este enfoque, destaca el posible riesgo de subordinar una de las “Ds” a las otras; en este sentido, los criterios de la defensa han tendido a prevalecer.

5.1. Índice de los Estados “fallidos”

Desde 2005, el centro de investigación estadounidense Fund for Peace y la revista Foreign Policy han publicado de forma anual el “índice de Estados ‘fallidos’⁴³. En 2008, el índice evaluó a 177 Estados, considerados como “soberanos” y que pertenecen a Naciones Unidas. El objetivo del índice es medir la “fragilidad” estatal y clasificar en orden de debilidad a los Estados evaluados. Dicha evaluación se efectúa conforme a doce indicadores de vulnerabilidad estatal, divididos en tres sectores: el social, el económico y el político. De acuerdo con éste índice, en 2008 los diez Estados que peor puntuaron fueron: Somalia, Sudan, Zimbabwe, Chad, Irak, República Democrática del Congo, Afganistán, Costa de Marfil, Pakistán, y la Republica Centroafricana.



43.- Se han publicado otros índices similares, como el Index of State Weakness in the Developing World de The Brookings Institution y del Center for Global Development; el State Fragility Index de George Mason University; el Sovereignty Index de The Brookings Institution, del Institute for State Effectiveness y del Australian National University; y, el Index of African Governance de la Mo Ibrahim Foundation; entre otros.

LA PREVENCIÓN COMO PRIORIDAD FRENTE A LA RESPUESTA EN TEMAS DE SEGURIDAD

DOLORES DELGADO GARCÍA
**Fiscal Coordinadora de Terrorismo Internacional
de la Audiencia Nacional**

119

Desde el punto de vista de un Fiscal, hablar de prevención fuera de los temas que nosotros tocamos o de la prevención del delito, parece que no es nuestra tarea o que no forma parte de nuestras competencias. Sin embargo, tengo que decir que si la justicia no sirve para prevenir el delito, no sirve para nada. No solamente estamos para castigar los hechos delictivos que ya se han cometido sino que estamos también para controlar actividades delictivas. Y todo esto no lo digo yo, lo está diciendo el Tribunal Supremo de una forma ya reiterada, permanente y constante; especialmente en materia de terrorismo internacional o terrorismo yihadista. Todo esto es fundamental porque el trabajo de todos: de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la Fiscalía y de la Judicatura; de la Justicia en definitiva, tiene que estar avocado a lo mismo, de una parte a prevenir, y si no hemos sido capaces de prevenir, tendremos que ser capaces de ajusticiar y capaces de juzgar las acciones criminales. La prevención desde el punto de vista de la Justicia es complicada porque es adelantarnos a algo que todavía no ha ocurrido.

En materia de terrorismo yihadista el camino lo está marcando el Tribunal Supremo, éste, ha dicho que, a veces la actividad criminal no sirve para condenar pero si sirve para que la controlemos. En la última sentencia, la sentencia de Nova, de la que yo fui el Fiscal que llevó adelante la acusación, donde en la fase de instancia conseguimos una condena de 20 yihadistas y sin embargo el Tribunal Supremo absolvió a 14 de esos veinte. Diciéndonos, que la actividad que ha sido objeto de acusación no es una actividad terrorista.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Sin embargo el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, fue correcto, porque lo que se hizo fue controlar una actividad peligrosa.

Cada uno de nosotros ejerce una actividad importante, inteligencia tiene que actuar en la fase de la actividad sospechosa; cuando nos encontramos con actitudes, cuando nos encontramos con sujetos que demuestran o que expresan un comportamiento que puede resultar sospechoso, ahí tiene que estar la inteligencia: comprobando, constatando e investigando.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ante situaciones ya peligrosas, cuando hemos dado un paso más en la actividad de estas organizaciones o de estas personas es donde entra la investigación de los jueces y de los fiscales, en la fase de instrucción; cuando tenemos ese punto de indicio, hemos pasado de la sospecha, hemos pasado del peligro y nos encontramos en que existen datos objetivos sobre una determinada actividad que puede ser una actividad criminal o apuntar a una actividad criminal; en ese momento entramos los jueces y los fiscales y pasamos al siguiente paso, al paso del juicio oral, donde nos encontramos no solamente con esos datos objetivos o con esos indicios no suficientes, nos encontramos en el mundo de la prueba.

120 Pasar de la sospecha a la prueba es muy complicado. Cuando a mi me han preguntado en operaciones, por ejemplo la “operación Nova” donde de 30 acusados, 20 condenados y finalmente 14 absueltos por el Tribunal Supremo ¿qué ha pasado?; nos encontramos con la “operación Tigris”, “Tigris” fue un fracaso, de 12 peticiones fiscales resultaron solamente 4 condenados y 8 resultaron absueltos ¿qué ha pasado?. Qué ha pasado desde aquellas iniciales detenciones o aquellas iniciales investigaciones que daban soporte a una solicitud policial: vamos a intervenir un teléfono, hay unos correos electrónicos, hay unas vigilancias, hay unos seguimientos y después hubo unas detenciones. Además, unas detenciones dirigidas por el Juez de Instrucción con la asistencia del Fiscal y luego la acusación. Concretamente en este caso, yo, formulé la acusación contra 14 personas, retire 2, ¿qué ha ocurrido?, ¿Por qué hemos llegado al punto en el que solamente 4 han sido condenados? Estamos en el mundo de la prevención y estamos en el mundo de la condena o en el mundo de la justicia, ¿por qué existe esta diferencia entre un supuesto y otro? Seguramente porque estamos encontrando el camino en materia de terrorismo internacional, donde quizás adelantamos las barreras punitivas, a un determinado momento, nos adelantamos, evitando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado atentados terroristas. Ha habido grupos que se estaban conformando que resultaban extraordinariamente sospechosos, extraordinariamente peligrosos, que demostraban una determinada actividad pero que después el Tribunal Supremo o bien la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, nos han dicho, que no constituían en sí actividad terrorista. Que no constituían, o no habían realizado, o no habían exteriorizado una conducta que constituyese una actividad terrorista y nos está marcando el camino el Tribunal Supremo.

Y quizás en esta diferente valoración del indicio, del dato objetivo, de la sospecha y de la prueba es donde estribe la diferencia. ¿Nos tenemos que parar, tenemos que dejar de investigar, tenemos que decir hasta aquí hemos llegado, nos ha pegado un palo el Supremo o nos ha pegado un palo la Audiencia y ya no podemos seguir en la línea que tenemos? Pues, clarísimamente el Tribunal nos está diciendo que lo estamos haciendo bien, a pesar de la diferencia entre condenas y acusaciones. Estamos en la línea, tenemos que seguir así, cada uno tiene que seguir con su trabajo: inteligencia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Jueces de Instrucción, Fiscales, Salas de lo Penal y Tribunal Supremo. Cada uno está haciendo su trabajo.

¿Tenemos que intentar ajustar las condenas o las acusaciones a los investigados?, yo creo que no y si lo hacemos nos equivocaremos. Precisamente en materia de terrorismo internacional, lo que tenemos que hacer cada uno es lo que se está haciendo en este momento, si bien, hay una cosa en la que tenemos que mejorar y es en la prueba que necesitamos para ir a juicio. Hay que mejorar sensiblemente, nos estamos quedando cortos en la prueba, el Mea Culpa pasa por la acusación, por los fiscales que tenemos que formular esas acusaciones ante la Sala de lo Penal.

Necesitamos mejorar nuestros canales de cooperación internacional, tenemos que mejorar nuestra actividad probatoria, al margen, quizás, de lo que nos está otorgando la Policía.

121

Yo llevé la acusación de “Tigris”; “Tigris” fue una operación extraordinariamente importante; un servicio de inteligencia, en este caso amigo, el de los Estados Unidos, nos comunicó que en España había una red que estaba sirviendo de base logística para mandar muyahidines combatientes a Irak; estaban asentados en España, concretamente, en la zona de Cataluña y, estaban con conexiones con Siria y con Irak. Al mismo tiempo nos llega también la misma información desde Marruecos.

Desde España, se estaban mandando correos electrónicos a Siria y a Irak, había una comunicación, mediante la cual, se estaba adoctrinando a la gente, se les estaba dando también documentación falsa y se estaba financiando la actividad de estos muyahidines que pasasen de Europa a Irak. Nos dieron la cuenta de un correo electrónico y un número de teléfono asociado a ese correo electrónico. Los servicios de Información, en este caso, de la Policía Nacional, se pusieron a trabajar sobre ese correo electrónico y sobre el número de teléfono que se nos da.

¿Qué ocurrió?, que los americanos estaban interviniendo correos electrónicos, dentro de su propio sistema de información; ellos, conforme a su legislación, estaban interviniendo esos correos electrónicos. Se nos estaba dando información casi a tiempo real del contenido de los correos electrónicos: los que se mandaban, los mensajes que recibían, el recorrido de estos mensajes, las distintas cuentas de correo y las distintas direcciones.

La Policía, pidió al Juzgado la aportación de esos correos electrónicos. El Juzgado, solicita de las autoridades americanas la remisión de esos correos electrónicos, esto se hace por Providencia, ¿se debía haber hecho por Auto o resolución judicial motivada?, pues si y no: si, si hubiéramos sido extraordinariamente garantistas o previsores de lo que después podría haber ocurrido y no, porque no era necesario. No era necesario, por lo siguiente: porque los americanos conforme a su legislación habían intervenido ellos los correos electrónicos y nosotros no pedíamos una intervención de los correos electrónicos, nosotros pedíamos el resultado de la intervención que ellos conforme a su legislación habían realizado.

122 Nosotros pedimos por vía de comisión rogatoria que nos diesen esa información. Esta petición era similar a la que cuando nosotros pedimos a los franceses: operación antiterrorista en Francia, se intervienen documentos en Tarbes a Susper, los papeles de Susper, nosotros le pedimos a los franceses el resultado de esas entradas y registros y de la intervención de esa documentación; nosotros no lo hacemos por Auto, nosotros no libramos una comisión rogatoria por Auto, nosotros rogamos una comisión rogatoria librada por Providencia y le dijimos a Madame Lebert que, nos diera los papeles intervenidos en Tarbes en las entradas y registros, que usted conforme a su legislación ha hecho y no tuvimos ningún problema. Nos pasaron la documentación que intervinieron en las entradas y registros, y nos la remetieron ¿hemos vulnerado algún derecho fundamental?, ¿hemos pedido algo indebido a los franceses?, no, y así nos lo dijo el Tribunal Supremo, en la sentencia del 2007 sobre los papeles de Susper. Mandaron una comisión rogatoria y, nos dice el Tribunal Supremo: las comisiones rogatorias, las peticiones de auxilio judicial internacional se tienen que desarrollar conforme a la legislación del país al que se le solicitan. Esto es así, en tema de terrorismo nacional y sin embargo en el tema de “Tigris” el tribunal sentenciador, el tribunal de instancia, la Sección 2ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, declara la ilicitud de todos los correos electrónicos porque se tenían que haber interesado por Auto a Estados Unidos. La defensa mía fue que, nosotros no pedíamos una intervención, pedíamos el resultado de la intervención de los americanos conforme a su legislación.

Yo, pedí una información suplementaria en la embajada de Estados Unidos, que una funcionaria hiciese una declaración jurada de que esos correos electrónicos habían sido ya intervenidos, conforme a la legislación americana y además con unos requisitos extraordinarios. El tribunal sentenciador de la Audiencia Nacional no admitió esa prueba, que yo proponía, que era la licitud de la intervención de los Estados Unidos.

En su momento, me dijo, la sala sentenciadora: mire usted, no nos fiamos de lo que ha hecho la Policía, porque la Policía ha recibido por tres canales distintos los correos electrónicos. Porque resulta que la Policía estaba recibiendo a tiempo real los correos electrónicos y es que había funcionado la cooperación internacional, estaban mandando a diario esos correos electró-

nicos, se estaban analizando a diario y esto es lo que dice la sala sentenciadora que no vale, que tenía que haberse canalizado por la comisión rogatoria.

La sentencia está recurrida en casación por vicio *in iudicando* porque la sentencia de Tigris no está motivada, no se ha utilizado toda la prueba que el Ministerio Fiscal había ofrecido como prueba incriminatoria, que solamente se tuvo en cuenta la prueba absolutoria, que incluso se llegó a decir que la Policía había presionado en las declaraciones realizadas en sede policial; sin embargo, no se dedujo testimonio contra los funcionarios policiales que habían realizado esa presión, que dijo la sala que se había ejercido.

Ante este cúmulo de argumentaciones que hace la sala sentenciadora, no tuve más remedio que acudir en casación y estamos pendientes a ver lo que contesta el Tribunal Supremo. La sala sentenciadora partía y, especialmente el Magistrado ponente, de una tesis muy difícil de combatir desde la acusación: que el adoctrinar, reclutar y mandar combatientes a Irak no es una actividad terrorista; y que el muyahidín que parte de Europa, que llega a Irak y se coloca un cinturón de explosivos, se pone en la cola de un mercado lo hace explotar, por ejemplo, y se lleva por delante a 22 personas no está realizando una acción terrorista; lo que está realizando es un acto de insurgencia frente a las tropas invasoras, porque es un país Irak que está invadido por tropas extranjeras, enemigas del pueblo irakí.

123

Claramente partiendo de esa concepción cualquier prueba incriminatoria en relación a esto, me fue desechada, había un prejuicio previo a la hora de enjuiciar estos hechos. El Magistrado ponente venía de un Tribunal de la ex Yugoslavia. Y me dijo, que en Bosnia frente a los musulmanes los serbios habían cometido un genocidio, y casi, las tropas aliadas en Irak estaban cometiendo un genocidio contra los irakíes. Ante todo esto tengo que decir que no se tuvo en cuenta la prueba incriminatoria, que se declaró la ilicitud de los correos electrónicos, que se dijo que la Policía había presionado e incluso afectado a la libertad a la hora de recibir declaración de los detenidos en sede policial. Resultado: de doce, cuatro condenas. ¿Había pruebas para los ocho absueltos?, yo creo que sí, fui la acusación y la mantuve, yo creo, que había pruebas y así lo he expresado en mi Recurso de Casación y el Tribunal Supremo me pondrá en mi sitio o pondrá a la sala en su sitio o veremos a ver qué resuelve.

¿Por qué existe esa diferencia entre acusación, tribunal sentenciador y Tribunal Supremo? porque hay muchos factores que afectan a la hora de juzgar algo. Si a mi alguien me pregunta ¿qué prefieres, en materia de terrorismo yihadista, un jurado popular o un tribunal profesional? yo, sin duda, elegiría un jurado popular, lo tengo clarísimo.

El Tribunal Supremo, nos está marcando un poco, tiene sentencias fantásticas. La sentencia del 11 de Marzo fue muy buena, la sentencia de Nova a pesar de absolver a toda la gente que se absolvió, fué buena porque

nos dice el Tribunal Supremo: “*¿es necesario prevenir actividades peligrosas, sospechosas, es necesario intervenir teléfonos, es necesario estar alerta, es necesario investigar ese tipo de actividades?*”. Y al mismo tiempo nos está diciendo el tribunal que actividades se pueden considerar terroristas y que actividades son terroristas o que exteriorización de esas actividades son terroristas.

Es tremendamente difícil, comparado con el terrorismo de ETA. La investigación del terrorismo yihadista es extraordinariamente complicada. Para empezar porque hay que demostrar la propia existencia de la organización. Por ejemplo, la organización terrorista ETA está ahí y sabemos lo que es: es una organización terrorista jerarquizada, estructurada, que tiene sus armas, que ha cometido sus acciones y que tiene una historia de cuarenta años. Cuando nos encontramos con el terrorismo yihadista no sabemos dónde está la organización, cuál es la organización, frente a quién van a atacar, son normalmente horizontales; ¿tienen un paraguas ideológico?, que sí, que es el de Al Qaeda, pero no tienen vinculación con Al Qaeda. Tienen: una vinculación ideológica, tienen una vinculación de los textos, tienen una vinculación de emires, tienen una vinculación tangencial, pero, no tenemos una vinculación directa. Aquí se mezcla un tema de radicalismo religioso ¿dónde termina la religión tomada desde un punto extremo y dónde empieza la actividad terrorista?

- 124 En todas las operaciones: “Nova”, “Tigris” y “operación Chacal”. Se trata más o menos de lo mismo, un grupo de gente que al salir de la mezquita se va a un domicilio, que llega a ese domicilio donde se retroalimenta en una ideología patógena, enfermiza sobre odio a todo aquel que no sea musulmán, sobre odio a todo aquel que se aparte de ese radicalismo Salafista-yihadista. Se van adoctrinando, se van preparando, le comen a la gente la cabeza, es decir, les convencen de que hay que ir a hacer la yihad a una zona de conflicto. Pero da igual, la yihad se puede hacer aquí en España, tenemos la prueba con el 11 M. Después cogen a un individuo, en este caso Abelyn Belgacer: un chico joven, le comen la cabeza, se va para Irak, llega a Irak, se mete dentro de Al Qaeda de los Dos Ríos, allí contacta con la organización terrorista, se sube a un camión cargado con 500 kilos de explosivos, se va a la base de Nasiriya de los Carabinieris y pega un pepinazo con un resultado de 22 muertos y 88 heridos. Eso que ocurrió allí en Irak se ha generado aquí en Vilanova y la Geltrú, en un piso donde dentro llegaron hasta los extremos de lavarle el cerebro a alguien, adoctrinarle con una serie de textos y con eso causar daño y realizar una acción terrorista.

En este juicio, que lo tendré en breve, tengo serias dificultades de prueba, dificultades ideológicas. Lo primero que se me dice, como ya se me ha dicho, que estoy persiguiendo razonamientos religiosos radicales. Pues no, de lo que yo acuso no tiene nada que ver con la religión sino que estoy acusando a alguien que prepara ideológicamente, desde una ideología patógena, a un grupo de personas para que cometan acciones terroristas.

Pero, como he comentado, lo complicado que es demostrar que el preparar ideológicamente a alguien es una actividad terrorista. En relación a ETA no hay ningún problema, porque como ETA existe y además ahora tenemos un espaldarazo con el tema de Estrasburgo.

Tenemos una sentencia de las cartas que mandaba Antxon, desde la República Dominicana, en la que se dice: que Antxon lo que está haciendo es preparando a los miembros de la organización en la ideología patógena necesaria tanto para realizar atentados como para justificar los atentados. Porque los atentados de ETA son reales, están ahí, los tenemos día a día, ETA mata, está clarísimo. Pero en el tema yihadista estamos en ese mundo de las arenas movedizas.

En la prueba que he propuesto para el tema “Chacal”, he tenido que traer cuatro operaciones marroquíes donde se intervienen los mismos textos que en “Chacal” y, en estas cuatro operaciones se perpetraron atentados terroristas. Es decir, textos utilizados para adoctrinar a gente que al final llevan a cuatro acciones terroristas, me los he traído para que me acrediten que esos mismos textos son utilizados, aquí en España, para la realización de atentados terroristas. Incluso he traído a un islamólogo para que me cuente que lo que hacían en Vilanova y la Geltrú, no era dar clases de religión, no era hablar de religión sino que era algo diferente a la religión. La yihad violenta no es religión, es como un entrenamiento ideológico para la violencia, para la actividad terrorista; pero eso es tremendamente complicado de demostrar porque no vale simplemente con vigilancias o seguimientos policiales, no vale simplemente con declaraciones donde ellos dicen que son muy radicales, sino que necesitamos pruebas materiales de la actividad terrorista y eso es lo realmente complicado en el terrorismo yihadista.

125

Nos hace falta la cooperación internacional, nos tenemos que adelantar extraordinariamente. Hemos establecido canales de comunicación con: Bélgica, Rabat, Madrid y París. Pero no es suficiente, no quiero ser pesimista, pero es realmente complicado sacar adelante una investigación. Cuanto más nos alejamos del 11 M más complicado es.

El 11M, supuso un punto de inflexión en las investigaciones de terrorismo internacional, nadie se lo creía o muy poca gente se creía que esto era un peligro real, ni siquiera con el ataque a las Torres Gemelas. Hasta que nos tocó a nosotros de cerca, no fuimos conscientes que también éramos un objetivo y de que podíamos ser un objetivo. En el 11M, lo que pasó en las investigaciones que se produjeron, un montón de investigaciones, un montón de actuaciones judiciales, un montón de actuaciones policiales; pero ahora ya han pasado cinco años y al cabo de los cinco años del 11 de Marzo, volvemos otra vez a encontrar serias dificultades en las condenas por terrorismo internacional, volvemos otra vez a colocarnos en un momento anterior. Hoy, estamos en un momento complicado donde la actividad terrorista internacional es muy difícil.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Prevención, hay que seguir investigando. Acusación, hay que ser mucho más riguroso por la parte que al Fiscal toca, hay que hilar mucho más fino desde el punto de vista de los jueces investigadores. En cuanto a las medidas de investigación se está siendo muy restrictivo, a la hora de conceder intervenciones telefónicas porque se tiene miedo a lo que después vayan a hacer las salas sentenciadoras y a lo que después vaya a hacer el Tribunal Supremo. Se están concediendo pocas intervenciones telefónicas, se conceden durante poco tiempo y nos estamos nutriendo mucho de la información que viene de fuera. Esta es la situación actual.



TERCER PANEL
ANÁLISIS DETALLADO DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS
A LA SEGURIDAD

EL TERRORISMO Y EL RIESGO DE LA UTILIZACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. EL CONTROL DE LOS MATERIALES DE DOBLE USO

EMILE PÉREZ
**Jefe del Servicio de Cooperación Técnica Internacional
de Policía (SCTIP – Francia)**

129

El atentado con gas sarín perpetrado en el metro de Tokio (marzo de 1995) y los atentados del 11 de septiembre de 2001 han demostrado que los terroristas no renunciarán a ningún medio para ocasionar los mayores daños posibles. Estos acontecimientos subrayaron el riesgo de que los terroristas puedan proveerse de armas de destrucción masiva para perpetrar sus acciones. En el ámbito multilateral, esta toma de conciencia se ha traducido especialmente en la adopción, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 2002, de una resolución presentada por la India y apadrinada por Francia, titulada “Medidas para impedir que los terroristas adquieran armas de destrucción masiva (ADM)”¹.

Los terroristas también pueden considerar una agresión contra instalaciones nucleares o un atentado radiológico (dispersión de materia radioactiva). Por otra parte, se han constatado las intenciones de grupos terroristas en materia química o biológica.

Actualmente el riesgo de que un grupo terrorista consiga un arma nuclear es escaso pero no nulo, sobre todo si el grupo terrorista dispone de la

1.- Lucha contra la proliferación, manejo de armamento y desarme: la acción de Francia - 2005

ayuda de un Estado. Como subraya este informe oficial, la amenaza es nueva, escasa, improbable...

Efectivamente, con frecuencia lo nuevo se olvida².

En materia penal, Conan Doyle dijo a través de su personaje Sherlock Holmes, nuestro maestro, que cuando se elimina lo imposible, lo que queda, aunque sea improbable, debe ser la verdad ("When you have eliminated the impossible, whatever remains, however improbable, must be the truth"³... Therefore, you are sitting on my pipe⁴).

Pero en materia de terrorismo, lo improbable e increíble se había convertido en imposible.

Por inercia, por debilidad o por miedo a la reacción de las autoridades superiores, las fuerzas policiales y de información no pudieron aceptar tratar lo increíble. En 2001 lo increíble se hizo realidad.

Si seguimos creyendo que los fenómenos delictivos y terroristas tienen que funcionar según los modelos culturales tradicionales, habituales u occidentales, entonces la causa está perdida.

130 Si aceptamos comprender mecanismos de mutación del delito, en el sentido más amplio, de su hibridación, de las bandas terroristas, entonces podremos tener éxito.

Entre lo que se sabe, lo que se cree y lo que se busca, lo que se sabe es la parte más pequeña del conjunto.

Desde 1990, con la caída del muro de Berlín, las fronteras y los espacios cambiaron. El delito, como el terrorismo, ha entendido el liberalismo económico y la globalización.

La Europa del Delito ya está hecha. Incluso Turquía, con su maffiyah especializada en el servicio a los demás grupos delictivos. Queda por hacer la Europa de la Policía y de la Justicia.

El mundo del delito y del terrorismo ya está globalizado y sin embargo la policía sigue estando dividida. Es hora de que evolucionen nuestras culturas de seguridad tanto nacionales como internacionales.

Frente a una amenaza difusa o incluso improbable en un contexto de seguridad en plena evolución a lo largo de estos 20 años (1), es más que nunca

2.- Consejo de Seguridad Nacional por parte de Michal ROCARD y Alain BAUER (defensa nacional y seguridad colectiva).

3.- The Sign of the Tour (1890), The Adventure of the Beryl Coronet, The Adventure of the Bruce-Partington Plans, The Adventure of the Blanched Soldier.

4.- A Study in Terror (1965).

esencial poner en marcha medidas de control, de prevención, de detección y de intervención (2).

Pero es aún más necesario desarrollar nuevas estrategias para una nueva cultura de acción basada en un diagnóstico exhaustivo de la situación y sobre todo de nuevas capacidades de detección precoz (3).

1. TERRORISMO Y UTILIZACIÓN DE LAS ADM: ¿UNA AMENAZA IMPROBABLE?

Francia, país comprometido con la vida internacional, ha sido el objetivo de muchos atentados durante la segunda mitad de siglo XX.

Hemos conocido el terrorismo asociado a cuestiones de política interna, ya sea por los atentados cometidos en el contexto de la guerra de Argelia o por el terrorismo asociado a las reivindicaciones ideológicas o regionalistas. Este terrorismo de inspiración regionalista no se ha olvidado ni de Francia ni de España.

No obstante, en el pasado, nuestro país no ha tenido que soportar campañas terroristas muy largas o de gran repercusión. De 1965 a 2005, es decir, durante cuarenta años, los atentados ocasionaron el asesinato de 192 personas en suelo francés, frente a las más de 800 víctimas de ETA en España durante el mismo periodo.

131

Es cierto que de una manera global estos atentados adoptaron formas “tradicionales” y también es cierto que sigue pareciendo improbable que el terrorismo utilice armas de destrucción masiva (ADM) o materiales o bienes de doble uso (BDU).

Pero ¿qué hay detrás de estos términos? ¿Es todo esto realmente improbable en nuestro mundo actual?

1.1. Algunas definiciones: terrorismo, ADM y BDU.

1.1.1. Para luchar eficazmente contra el terrorismo, en primer lugar tenemos que ser capaces de nombrarlo, de definirlo.

“Todo acto que tenga la finalidad de matar o herir gravemente a civiles o a no combatientes y que, por su naturaleza o por el contexto en el que se cometa, tenga como efecto intimidar a la población u obligar al Gobierno o a una organización internacional a actuar o a hacer que renuncie a una determinada forma de actuación”⁵.

5.- “Dans une liberté plus grande”, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, marzo 2005, p.67.

Esta es la definición de terrorismo propuesta por el Secretario General de las Naciones Unidas con ocasión de la cumbre de la Asamblea General para celebrar el sexagésimo aniversario de la organización en septiembre de 2005.

Pero, aunque esta definición no sea todavía objeto de un consenso internacional, Francia la ha aceptado de entrada. Corresponde a una forma de violencia conocida en nuestro país desde hace dos siglos.

1.1.2. Las armas de destrucción masiva (ADM) son armas concebidas para matar a una gran cantidad de personas, ya sean civiles o militares.

Algunos las definen como armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas (o biológicas) o químicas (NRBC), incluso explosivas (NRBC-E). Es decir, como criterio de definición, se refieren más a su propia naturaleza que a su poder de destrucción.

Aunque el concepto de ADM sea relativamente vago⁶, el control de estas armas ha pasado al rango de paradigma desde los últimos años de la guerra fría: el 31 enero de 1992, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reunido a nivel de los jefes de Estado y de Gobierno, declaró que la proliferación de estas armas constituía “una amenaza para la paz y la seguridad internacional”

132

1.1.3. Un “bien de doble uso” (BDU) es un producto o servicio “susceptible de tener una utilización tanto civil como militar”.

Es decir, generalmente destinado a un uso civil, por ejemplo en la industria, pero que también puede servir para desarrollar armas o material militar.

Las tecnologías duales son tecnologías civiles pero conllevan posibilidades de aplicación militar.

1.2. El contexto geopolítico de seguridad⁷.

En un mundo cada vez más inestable debido a los microconflictos, parece que actualmente está de moda eternizar la asimetría de los conflictos eludiendo el poder por parte de las entidades no gubernamentales, que utilizan medios globales que ponen en peligro nuestras sociedades y sus ejércitos.

La amenaza de un terrorismo que utilice ADM sigue siendo improbable, pero el miedo o el impacto de tal uso es tal o sería tal, que las sociedades occidentales han convertido a las tecnologías duales de seguridad y la ad-

6.- El control de armas de destrucción masiva: ¿cómo están implicadas Europa y la OTAN” por Bernard Sitt.

7.- Ministerio de Economía, Finanzas y de Industria, Dirección General de Empresas, 12 /2006.

quisición de éstas en la mayor apuesta porque la capacidad de control se ha transformado en el elemento central de poder.

1.3. Nueva amenaza, nuevos productos.

La proliferación de armas de destrucción masiva o el empleo de sustancias tóxicas en actos terroristas no es ciencia ficción. El compromiso total de algunas entidades infraestatales, que instrumentalizan grupos humanos dispuestos a autodestruirse y a utilizar cualquier tecnología o cualquier tipo de ADM, con un impacto devastador, si pueden apoderarse de ellas.

De modo que al facilitar los intercambios, la globalización facilita el comercio de bienes de doble uso o de material bélico.

Esta amenaza se desarrolla más en las zonas de tensión o en los Estados débiles.

1.4. Nueva amenaza, nuevos actores.

Las nuevas amenazas no han sustituido a las antiguas, sino que se han sumado a ellas, utilizando para ello nuevos actores híbridos dispuestos a adquirir ADM si es necesario.

Estos últimos se sustentan en una evolución agravante de la amenaza en torno a una mayor discreción y descentralización. Gracias a Internet, a la radicalización en las prisiones, ya no es necesario ir a las madrassas o a campamentos más o menos lejanos...

La dispersión de las células de red conlleva una menor sofisticación de las acciones pero podría excluir una mutación que llevara a recurrir a las ADM y a otras tecnologías duales que condujeran a otras formas de violencia y de horrores legitimadas por las fatwas y facilitadas por la difusión de las tecnologías (así mismo la proliferación de las ADM aumenta el riesgo de que sean adquiridas por terroristas) y un reclutamiento diversificado.

Los únicos obstáculos siguen siendo la necesidad de adquirir un mínimo nivel de conocimiento técnico (pero eso se adquiere) y productos no convencionales.

Es urgente que no se pase de lo imposible a lo improbable, de lo posible a lo probable, poniendo en marcha todos los dispositivos de control, de prevención, de neutralización y de intervención tanto a nivel de los Estados como a nivel internacional.

2. EL CONTROL NECESARIO DEL RIESGO IMPROBABLE: LA ACCIÓN DE FRANCIA.

Como acabamos de ver, la fisonomía de la amenaza terrorista está en continua evolución, tanto por el perfil de los actos como por sus itinerarios de formación ideológica y técnica o por su forma de actuación.

Francia se ha salvado de los atentados perpetrados en Europa desde 2004 en España, en Reino Unido y en Alemania. Pero no está a salvo de los ataques que pudieran producirse en un futuro próximo por parte de grupos presentes en nuestro territorio o de células con base en el extranjero. Ha sido señalada en diversas ocasiones por los líderes históricos de Al Qaeda y por el grupo salafista para la predicación y el combate argelino convertido en la organización Al Qaeda del Magreb Islámico.

Miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Francia también tiene responsabilidades particulares para preservar y reforzar la paz y la seguridad internacional.

Francia ha hecho de la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva una prioridad nacional en materia de política extranjera, de defensa y de seguridad.

134

El terrorismo sigue siendo la preocupación central del Gobierno, de la Secretaría General de la Defensa Nacional y de la Policía Nacional: lo testimonian sus trabajos para el Libro Blanco sobre terrorismo publicado en marzo de 2006, o los emprendidos recientemente para el futuro libro blanco sobre la defensa y la seguridad nacional o los de los planes de defensa y de seguridad.

Francia se ha ido dotando gradualmente de un dispositivo de prevención y de intervención⁸ que es, seguramente, uno de los más desarrollados de Europa.

La prevención esencial se interesa en:

- El control de los agentes tóxicos y de sus precursores (ver los sistemas de control).
- La reducción de la vulnerabilidad de los lugares sensibles, de los sectores de actividad de vital importancia (SAIV) y los demás objetivos potenciales (establecimientos industriales, depósitos de agua potable...).
- La detección precoz de las transferencias ilícitas (ver el control de los BDU y de las tecnologías duales - con una prioridad inmediata: la protección de los sistemas informáticos sensibles).

8.- SGDN (Secretaría General de Defensa Nacional) Revista de Defensa.

EL TERRORISMO Y EL RIESGO DE LA UTILIZACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. EL CONTROL DE LOS MATERIALES DE DOBLE USO

La lucha contra el terrorismo es fundamentalmente una “batalla de los orígenes” sobre todo en dos de sus campos: la información (ver ficha de los servicios de información) y la garantía de la seguridad de las actividades esenciales.

Esta misión de prevención moviliza cada día a nuestros servicios de información, a nuestras fuerzas de seguridad interior encargadas de controlar las personas que entran, salen y transitan en nuestro territorio, a nuestros jueces antiterroristas, a nuestras fuerzas armadas y a nuestra diplomacia.

La intervención conlleva diferentes fases (ver los planes de intervención):

- La detección y la neutralización del ataque antes de que se concrete.
- La limitación de las consecuencias de una agresión mediante la asistencia a la población.
- La salvaguardia de los bienes y del medio ambiente.
- El mantenimiento del orden público.
- La realización de la investigación judicial.

Por último, debemos intentar encontrar una respuesta internacional organizada y coordinada a la amenaza terrorista (ver: la cooperación internacional necesaria).

135

3. EL NUEVO ENFOQUE METODOLÓGICO NECESARIO: LA BÚSQUEDA DE UNA VERDAD AUNQUE SEA IMPROBABLE

¿Cuál es entonces el problema de las fuerzas de seguridad en todo el mundo? Diagnóstico, anticipación, detección precoz.

Sin diagnóstico no hay solución posible; si hay suerte quizá pero es raro. Tomemos el ejemplo de Al Qaeda. La estructura existe desde hace 10 años; surgen decenas de obras y de notas sobre el caso y sin embargo casi todo lo que se dice es erróneo.

Las cosas no son como queremos sino como son. El principio de realidad obliga y nuestra incompreensión puede dar lugar a efectos perversos en los demás asuntos que tenemos entre manos (delincuencia, estupefacientes,...).

Hay que disponer del tiempo y de los medios necesarios para analizar, reestructurar y adaptar, después de haber trabajado en el diagnóstico. Elegir bien e invertir en la detección precoz.

No hay que buscar la luz atrás, en el pasado, sino adelante, en el futuro puesto que “al alba se ve la luz de día que todavía no ha llegado” (ver ficha de la detección precoz).

3.1. Un nuevo enfoque: el descubrimiento (o la detección) precoz⁹

Las amenazas presentes del mundo real seguramente sólo pueden ser detenidas, bloqueadas, derrotadas con técnicas de detección precoz. La utilización de estas técnicas es fundamental puesto que el sistema internacional se descompone y el terrorismo y la delincuencia organizada se están globalizando, sufriendo mutaciones e hibridaciones. Y las entidades peligrosas del mundo actual son caóticas, fugaces, ilógicas y a veces fulgurantes. Como pueden provocar graves estragos hay que detectarlas para neutralizarlas lo antes posible.

De modo que, en los albores del siglo XXI, la detección precoz es fundamental pero no es fácil; los únicos que se comprometen en esta vía son los que comprenden que lo que no se ha visto, lo que no se ha querido ver, a lo que no se ha hecho caso, o en lo que no se ha creído, es lo realmente peligroso hoy en día.

136 Y esto choca con la cultura tradicional de los servicios policiales que actúan más de forma reactiva que proactiva.

Un enfoque dinámico, geopolítico y que se anticipe forma el marco más adecuado para circunscribir y pensar en estas amenazas.

Como ya hemos indicado varias veces, es fundamental detectar con la mayor antelación posible las entidades o actividades potencialmente peligrosas. Y esto hay que hacerlo con mucha anterioridad a la Información electrónica e incluso humana, con la idea de orientar con mayor precisión las actividades de información y de llegar antes a los objetivos que interesan. Esta tarea de detección es prácticamente casi conceptual, no necesita grandes medios materiales y, sin embargo, “agudiza” considerablemente el sentido de los actores de la información que alerta e informa.

Nos limitamos aquí a exponer los principios y las orientaciones de este método de trabajo.

La detección precoz de los peligros reales del mundo actual se asemeja a la medicina preventiva. Proporciona la capacidad de:

- Localizar, descartar las apariencias y por tanto acceder a lo real.

9.- El nuevo caso mundial- La seguridad en un mundo caótico: principios y perspectivas por Alain Bauer y Xavier Raufer.

- Plantear los diagnósticos de forma rápida y eficaz.
- Actuar pronto, con precisión y autoridad.

Por tanto, la detección precoz es un trámite (decisión de comprometerse con una vía) original. En un mundo caótico en el que reina el ataque inopinado y el adversario es intangible, la detección temprana de las amenazas consiste en buscar la luz, no hacia atrás, en el pasado, sino hacia delante, en el futuro, puesto que “al alba se ve la luz del día que todavía no ha llegado”. La detección temprana es la observación experta y anclada en el futuro del brote, no en el del árbol adulto.

CONCLUSIONES:

La buena noticia es que los grandes países y coaliciones del mundo tienen una visión común -aunque imprecisa y demasiado vaga- de los peligros reales del mundo actual, de cuál es la verdadera amenaza actual.

Tengamos en cuenta cuatro textos importantes para Occidente, todos ellos publicados entre 1999 y 2003. Juntos, forman la base de nuestra reflexión sobre este punto.

- El Concepto estratégico de la Alianza Atlántica (1999).
- El comunicado final de la cumbre de Praga (OTAN, 2002).
- La National Security Strategy (Estados Unidos, 2002).
- La estrategia europea de seguridad (Unión Europea, 2003).

Todos estos textos describen las mismas amenazas contemporáneas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, delincuencia de Estado y delincuencia organizada.

Todos dicen más o menos lo mismo que se extrae de la Estrategia Europea de Seguridad: “La conjunción de todos estos elementos: un terrorismo firmemente dispuesto a utilizar la máxima violencia, el acceso a las armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal y la privación de la fuerza podrían exponernos a una seria amenaza”.

Entre los sectores que deben llamar nuestra atención figuran la protección contra el riesgo NRBC, la detección de explosivos, el control de los flujos de comunicación, la videovigilancia, la protección de sistemas de información y la biometría.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Además, el terrorismo representa dos grandes peligros para nuestras sociedades: intenta fracturarlas y hacer que pierdan su alma. El terrorismo mundial también intenta atacar el corazón de nuestras democracias.

En primer lugar, debilitándolas mediante la perpetración de atentados destinados a escandalizar a la opinión pública y a minar la confianza de ésta sobre la capacidad de los poderes públicos para defenderlos eficazmente, pero sobre todo haciéndolas renunciar a los principios en los que se basan.

La libertad, que constituye la base fundamental de nuestra democracia, no puede ser sinónimo de falta de previsión o de debilidad. Hay que prevenir los atentados y castigar con firmeza a los que llegan a perpetrarlos o intentan hacerlo. El desafío consiste en garantizar la eficacia de los métodos de lucha antiterrorista sin obviar el respeto al Estado de Derecho.

En efecto, desviarse de esta línea sería seguirle el juego al terrorismo mundial. Con ocasión de la conmemoración del primer aniversario de los atentados perpetrados en Madrid en marzo de 2004, el Secretario General de la ONU declaró que “atentar contra los derechos humanos no sería contribuir a la lucha contra el terrorismo, sino que por el contrario permitiría a los terroristas alcanzar más fácilmente sus objetivos dando la impresión de que la moral está de su parte y [...] suscitando odio y desconfianza [...] precisamente en aquellos entre los cuales suelen encontrar nuevos adeptos los terroristas.

138

Respetando el Derecho, la lucha antiterrorista gana legitimidad. Gana pues, eficacia, con una perspectiva estratégica a largo plazo.

Nuestro país seguirá caminando por esta estrecha vía. Mantendrá la justicia y el Derecho en el centro de la lucha antiterrorista preocupándose de que la balanza no se incline hacia una justicia de excepción.

Nuestros servicios de información y de seguridad continuarán recurriendo a los métodos de vigilancia más modernos dentro del respeto a las libertades públicas como el derecho a moverse libremente y del respeto a la vida privada. Las medidas más restrictivas sólo se adoptarán con una duración limitada y serán debatidas ante el Parlamento.

Nuestro país ha apostado por una elección jurídica, filosófica y estratégica que luche contra el terrorismo en el marco del Estado de derecho. Y nuestro país no se va a desviar de ésta.

Como ven, es importante informar mejor a nuestros ciudadanos sobre un riesgo que les inquieta y sobre los medios que ponemos en marcha para protegerlos. Frente a una amenaza que pretende dividir nuestra sociedad, nuestra lucha ha de ser la lucha de todos. Debe apoyarse en una convención compartida sobre la gravedad de la amenaza y sobre la importancia de las reglas que deben regir la lucha antiterrorista.

**EL TERRORISMO Y EL RIESGO DE LA UTILIZACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN
MASIVA. EL CONTROL DE LOS MATERIALES DE DOBLE USO**

Francia no está en guerra contra los terroristas pero dirige una acción de fondo cuyo éxito necesita ganar las batallas de lo cotidiano, de la tecnología, de las ideas.

La lucha contra el terrorismo se ganará, en primer lugar, mediante una actitud de alerta ante lo cotidiano. Prevenir los riesgos de atentados implica, como veremos, la movilización de todas las instancias y una cultura de detección precoz.

Esta no es espontánea ni puede ser solamente asunto de los servicios especializados en la lucha antiterrorista, especializados sobre todo en la información humana.

Esta nueva dimensión del espíritu de defensa y de seguridad debe de difundirse ampliamente y de estar muy repartida en el seno de nuestras sociedades.

En la lucha contra el terrorismo, nuestra mejor arma son nuestros principios democráticos. Nuestra fuerza es la tolerancia, el respeto a las libertades públicas, el respeto a las identidades que nuestro país ha sabido defender. Renunciar a estos valores sería seguir el juego a los terroristas.

Ceder a la tentación de la excepción sería comenzar a perdernos. Seamos fieles a nuestros valores: éste es nuestro mayor triunfo en nuestra lucha contra el terrorismo.

GRANDES MIGRACIONES HUMANAS, FORMAS DE CONTROL Y SOLUCIONES A LARGO PLAZO. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y POLICIAL CON LOS PAÍSES DE ORIGEN

ENRIQUE TABORDA ÁLVAREZ
Comisario General de Extranjería y Fronteras

141

1. ANÁLISIS INICIAL

La llegada de inmigrantes es uno de los fenómenos que mayor impacto tiene sobre la estructura social y económica de los países desarrollados. Sin perder de vista los retos que representa para cualquier país construir nuevas relaciones con colectivos de ciudadanos recién llegados y que presentan mayores o menores dificultades de integración y necesidades específicas, lo cierto es que los efectos económicos y sociales de la inmigración son siempre positivos tanto para el país de acogida (aumento de la productividad, mayor creación de empleo, corrección del envejecimiento de la población), como para el país de origen (alivio de tensiones sociales, recepción de remesas económicas).

España, especialmente en los últimos nueve años, junto a Irlanda e Italia, se ha incorporado al grupo de países europeos que, formado fundamentalmente por Francia, Alemania y Reino Unido, han sido tradicionalmente considerados los mayores receptores europeos de inmigración. Las sucesivas ampliaciones (en 2004 y 2007) de la U.E. hasta 27 miembros y la creación en su seno de un espacio sin fronteras (Schengen) han aumentado considerablemente la capacidad de atracción de inmigrantes de cualquiera de los Estados miembros de la Unión.

En el caso español además, el crecimiento de la población extranjera ha sido vertiginoso, aumentando desde el 2,2 % en el año 2000 hasta el 12 % del total de población residente en el 2009, lo que ha añadido un punto de dificultad al tratamiento del fenómeno y especialmente a la parte del mismo que tiene que ver con su vertiente de gestión integral de fronteras y lucha contra los flujos irregulares y las formas de explotación de sus protagonistas: ciudadanos procedentes de países en desarrollo que viven rodeados de pobreza, inseguridad e inmovilismo social y ante la falta de expectativas de mejora, se sienten atraídos por una visión idealizada del hemisferio norte y/o son captados por estructuras de delincuencia organizada, para iniciar un siempre incierto y en no pocas ocasiones dramático proyecto vital lejos de sus raíces.

La reciente desaceleración migratoria observada en nuestro entorno responde tanto a la crisis económica mundial desatada en la segunda mitad del pasado año, como a la puesta en marcha (en el caso español) de un conjunto de actuaciones diplomáticas, de cooperación al desarrollo y policiales que han tenido como resultado más evidente la reducción a límites más que razonables del flujo de inmigrantes irregulares desde el continente africano, demostrando con ello unos niveles de eficacia que no ha sido posible lograr hasta el momento en otras regiones de la frontera sur de Europa. Evidentemente estamos hablando de un fenómeno global y estructural, provocado por el desarrollo asimétrico norte-sur, pero que no es inmune a la aplicación de estrategias inteligentes y a la selección de coyunturas favorables para aplicar medidas correctoras.

142

2. LOS FLUJOS DE INMIGRACIÓN IRREGULAR HACIA ESPAÑA. EL TRÁFICO ILÍCITO DE EMIGRANTES

Se entiende por tráfico ilícito de emigrantes la facilitación de la entrada ilegal de personas en otros Estados, a través de redes u organizaciones cuya estructura está ubicada en los países de origen y de tránsito, por lo que obtienen un beneficio económico.

A España llegan flujos irregulares procedentes de América, Asia, Europa Oriental y África. Son más importantes cuantitativamente los flujos irregulares que llegan por nuestras fronteras del Norte, o sea procedentes de América, Asia y Europa Oriental, que los que nos llegan por nuestras fronteras del Sur, es decir del continente africano, si bien estos últimos, por los modos y procedimientos utilizados para alcanzar nuestras costas, preferentemente a través de pequeñas embarcaciones de madera, lanchas neumáticas o fibra de vidrio, conocidas como pateras o cayucos, y cuya utilización, por su fragilidad y distancias a recorrer, conlleva grandes peligros y riesgos para la integridad de los emigrantes, generan una mayor alarma social.

El flujo migratorio procedente de América es posiblemente el más numeroso, en base a razones lingüísticas, culturales, etc. si bien, más difícil de

cuantificar en tanto que la entrada en territorio español se hace en principio de manera aparentemente legal. Los emigrantes proceden preferentemente de América del Sur y necesariamente tienen que utilizar la vía aérea y llegando directamente a España o bien a otros aeropuertos de los Estados Schengen. En la actualidad se está detectando un descenso en las llegadas de estos flujos, motivado principalmente por la situación económica española, así como un aumento en el retorno voluntario de parte de estos flujos, acogándose a los distintos programas oficiales de ayuda, y a la asistencia prestada en este sentido por determinadas organizaciones no gubernamentales, como la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.) organización con experiencia en cuanto a los retornos voluntarios.

El flujo migratorio asiático está constituido principalmente por la inmigración china, y la procedente del Sudeste Asiático (Pakistán, India, y Bangladesh). Estos flujos irregulares, que generan gran preocupación en Europa, no son muy importantes cuantitativamente para España, y generalmente nos llegan tras haber efectuado su entrada, normalmente de forma irregular, a través de los perímetros fronterizos de otros Estados de la Unión. Únicamente, a los territorios españoles de Ceuta y Melilla, mediante el cruce irregular de los perímetros fronterizos, acceden vía continente africano algunos flujos procedentes de India, Pakistán y Bangladesh.

143

En cuanto a esos nacionales destacar la detención o paralización de llegadas de barcos mercantes o pesqueros a las costas españolas con inmigración asiática procedente del continente africano (en este estancamiento de llegadas han influido de forma decisiva las labores de Inteligencia e intercambio de información de esta Comisaría General).

Hasta el año 2006 Dakar (Senegal) era el lugar de actuación de las redes que buscaban mandar estos inmigrantes a bordo de barcos mercantes, sin embargo a partir de ese año, las redes asiáticas cambiaron Dakar por Conakry (G. Conakry) como centro de operaciones (adquisición de barcos, y alojamiento de inmigrantes) en especial las redes pakistaníes. Durante el año 2007 la actividad de estas redes fue intensa, y desde esta Comisaría General de Extranjería y Fronteras se realizaron seguimientos a una serie de barcos susceptibles de partir con inmigrantes (asiáticos en su mayoría) hacia las costas españolas. Pero desde la interceptación de los barcos “Marrine I” y “Happy Day” (en dicho año 2007) la actividad de estas redes fue en descenso, y en la actualidad no se tiene conocimiento ni siquiera de la existencia de asentamientos de inmigrantes asiáticos en Conakry, estando paralizada actualmente esta actividad.

En cuanto a la inmigración china, los métodos de entrada ilegal en España son dos fundamentalmente: la utilización de las rutas controladas por las redes y mafias chinas, y la obtención fraudulenta de documentos de viaje.

Dentro de los métodos de entrada relacionados con la falsedad documental, destacan el fraude laboral y las reagrupaciones familiares fingidas.

Los flujos procedentes del Este de Europa han descendido considerablemente desde la entrada en la Unión Europea de Rumania y Bulgaria. Está apreciándose cierto aumento de llegadas de flujos irregulares procedentes de Ucrania, Rusia y Moldavia. Estos flujos están compuestos en su mayoría por mujeres jóvenes que posteriormente son destinadas a la explotación sexual en clubs de alterne y locales de ocio. Como se dice, todavía no son alarmantes ni preocupantes en cuanto a número, pero ya empieza a tener cierto auge la presencia de ciudadanas rusas explotadas en España, teniendo su importancia el hecho de que lleguen a España a través de redes de trata de personas para la explotación sexual.

144 **Los flujos procedentes del continente africano**, como se ha indicado anteriormente, son los que generan una mayor alarma social por los modos empleados para realizar su entrada en territorio español. Estos flujos están compuestos por ciudadanos magrebíes y subsaharianos que intentan, o bien alcanzar las costas españolas mediante el uso de embarcaciones irregulares, o bien introducirse en los territorios españoles de Ceuta y Melilla. El método usado principalmente por estos flujos es la utilización de embarcaciones irregulares para alcanzar las costas peninsulares españolas o las Islas Canarias. La entrada en los territorios de Ceuta y Melilla se ha producido en algunas ocasiones mediante el intento de asalto a la valla del perímetro fronterizo en avalancha, si bien, el procedimiento más usado es el cruce del control fronterizo ocultos en vehículos, sobre todo desde la construcción de los nuevos vallados con el alzado de la altura y el entramado de los mismos.

Por último, significar dentro de estos flujos la llegada de mujeres jóvenes, especialmente nigerianas, para ser explotadas sexualmente en territorio de la Unión Europea.

3. LOS MODOS DE ENTRADA UTILIZADOS POR ESTOS FLUJOS

La llegada de los flujos irregulares a España se produce de las siguientes maneras:

- a) Cruce clandestino de frontera marítima
- b) Cruce clandestino de frontera terrestre
- c) Uso de documentos falsos
- d) Entrada regular con apariencia de turista

a) Cruce clandestino de frontera marítima

Método utilizado principalmente por los flujos procedentes del continente africano.

En estos flujos hay que distinguir dos tipos: flujos de inmigración magrebí y flujos de inmigración subsahariana.

Los flujos de inmigración magrebí, a su vez se dividen en flujos de inmigrantes marroquíes y flujos de inmigrantes argelinos.

Los inmigrantes marroquíes tradicionalmente han partido desde las costas del norte de Marruecos para alcanzar mediante el cruce del Estrecho las costas peninsulares españolas. La proximidad geográfica de las costas españolas con el continente africano a través del Estrecho de Gibraltar, apenas 14 Km., facilita la llegada de estos flujos. Además, los inmigrantes marroquíes también han partido hacia las costas españolas desde el territorio del Sahara Occidental para llegar hasta las Islas Canarias (Lanzarote y Fuerteventura). Para ello, estos flujos utilizan embarcaciones de madera, fibra de vidrio o lanchas neumáticas. En la actualidad, la llegada de estos flujos a las costas españolas va en continuo descenso. Durante el primer semestre del presente año se ha producido un descenso en comparación con el mismo periodo del año anterior de un 85% en la llegada de marroquíes a través del Estrecho y de un 84% en la llegada de estos inmigrantes a las Islas Canarias.

145

Los inmigrantes argelinos también parten desde las costas del norte de su país hacia las costas españolas a través del Estrecho, para llegar a nuestras costas peninsulares y, en algún caso, también a las Islas Baleares. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con los flujos de inmigrantes marroquíes, la llegada de estos flujos durante el presente año va en aumento. Durante el primer semestre de este año se ha producido un aumento de un 65% en la llegada de estos inmigrantes en comparación con los llegados en el mismo periodo del año anterior.

En cuanto a los flujos de inmigración subsahariana conviene especificar lo siguiente:

Hasta el año 2005 la llegada de estos flujos se producía fundamentalmente desde las costas del norte de Marruecos alcanzando las costas peninsulares españolas, y desde el territorio del Sahara Occidental, alcanzando las Islas Canarias de Lanzarote y Fuerteventura (al igual que los flujos de marroquíes). A partir del año 2005, como consecuencia de la actuación de las autoridades marroquíes y argelinas en sus territorios, ejerciendo un mayor control de los mismos y desmantelando los campamentos de inmigrantes subsaharianos existentes, se produjo la salida de embarcaciones desde las

costas occidentales africanas hacia las Islas Canarias mediante la utilización del cayuco, embarcación usada tradicionalmente para la pesca en Senegal y Mauritania, que permite recorrer distancias mas largas que con la utilización de otras pequeñas embarcaciones (pateras).

En el año 2006 se produjo una enorme llegada de estos flujos a las Islas Canarias procedentes de las costas senegalesas y en menor medida de las mauritanas. A partir del año 2007, las autoridades senegalesas deciden firmemente colaborar con las autoridades españolas, lo que conllevó a un descenso progresivo de la salida de embarcaciones desde Senegal, a lo que contribuyó el enorme flujo de informaciones remitidas por la Ucrif Central a las autoridades senegalesas, y la identificación y puesta a disposición de los patrones de embarcación llegados a las Islas Canarias.

146 Ello condujo a que desde el año 2008 Mauritania (concretamente Nouadhibou) se convirtiera en el principal y casi único lugar de salida de estas embarcaciones desde la costa africana. Como consecuencia de la situación producida, se llegan a acuerdos de colaboración con las autoridades mauritanas quienes a partir de finales del año 2008 colaboran estrechamente con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras produciéndose como resultado, un descenso en la llegada de inmigrantes a bordo de estas embarcaciones. Durante el primer semestre del año, se ha producido un descenso de un 60% en la llegada de inmigrantes subsaharianos a las Islas Canarias, en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Por el contrario, esta presión y el control ejercido en las costas occidentales ha conllevado a una reactivación de la ruta terrestre que desde los países subsaharianos llega hasta Argelia y Marruecos para alcanzar las costas peninsulares españolas desde el Norte de Marruecos. Durante el primer semestre de este año se ha producido un aumento de un 40% en la llegada de inmigrantes subsaharianos a través del Estrecho, con respecto al año anterior.

b) Cruce clandestino de frontera terrestre

Se produce en las fronteras de España con Marruecos en Ceuta y en Melilla. Las entradas irregulares en Ceuta y Melilla tuvieron su auge en 2004 y 2005, pues en esas fechas, en los alrededores de Ceuta y Melilla, se hallaban asentados importantes colectivos de subsaharianos a la espera de acceder de forma irregular, vía perímetro fronterizo, tanto a Ceuta como a Melilla. Fue en dicho periodo cuando se produjeron los asaltos a la valla por grupos de hasta de trescientos o cuatrocientos individuos, muchos de los cuales conseguían superar las vallas dando lugar a numerosos incidentes con lesionados, e incluso fallecidos, con ocasión de dichos saltos.

A finales de 2005, las autoridades marroquíes, (a las que esta Comisaría General hizo llegar un importantísimo número de notas indicando

los lugares en los que se hallaban asentados y escondidos los inmigrantes que estaban a la espera de acceder a Ceuta o Melilla), llevaron a cabo una amplia operación policial que concluyó con el desmantelamiento de los campamentos y asentamientos irregulares en las zonas adyacentes a Ceuta y Melilla, con desplazamiento e incluso repatriaciones de subsaharianos.

Estas actuaciones, unido a la elevación del vallado fronterizo por encima de los cinco metros, y la implantación de la sirga tridimensional que dificulta enormemente su traspaso, condujeron a una práctica eliminación del riesgo de asalto del vallado fronterizo.

En la actualidad, el promedio total de entradas detectadas entre ambas ciudades es de 2,8 entradas diarias.

c) Uso de documentos falsos

La entrada mediante el uso de documentos falsos, es el método principalmente utilizado por aquellos flujos procedentes de países a los que se les exige visado para acceder a territorio de la Unión Europea.

Estos inmigrantes intentan obtener documentos de países a cuyos nacionales no se les exige visado, haciéndose pasar por nacionales de dichos países, o bien, por nacionales de la Unión Europea (practica muy utilizada por ejemplo por los inmigrantes brasileños haciéndose pasar por ciudadanos portugueses). Durante el primer semestre del año se han intervenido un total de 882 documentos falsos en frontera siendo las principales nacionalidades de los documentos intervenidos de España, Italia, Francia, Portugal, Marruecos y Nigeria.

147

d) Entrada regular con apariencia de turista

Los ciudadanos de los países que no necesitan visado intentan acceder libremente por los aeropuertos del Espacio Schengen bajo la apariencia de realizar un viaje turístico o de placer, aunque con la verdadera intención de establecerse definitivamente o, cuando menos, por un largo periodo de tiempo en este territorio.

Estos ciudadanos vienen aleccionados sobre la información que deben aportar en el control fronterizo, en caso de ser interrogados. La entrada de estos ciudadanos es en principio legal, si bien posteriormente al continuar permaneciendo en territorio español tras superar el periodo de estancia permitido (noventa días) su permanencia deviene en una situación de estancia irregular. De ahí la importancia de la comprobación en el control fronterizo del objeto del viaje y la exigencia de los medios económicos establecidos, para averiguar la verdadera intención de estas personas.

4. REFERENCIA A LA TRATA DE SERES HUMANOS: EXPLOTACIÓN SEXUAL Y LABORAL

El aumento de los flujos migratorios hacia España en los últimos tiempos, ha traído consigo la llegada de personas (principalmente mujeres) que, acuciadas por el estado de necesidad y pobreza de sus países de origen, son víctimas de explotación en el nuestro.

El reclutamiento de mujeres y menores para ser explotadas en la prostitución en países distintos a los originarios de las mismas, en situaciones de esclavitud o semiesclavitud, es un fenómeno común a todas las culturas y civilizaciones, en el que, a la discriminación de género, se une la inherente a un desigual reparto de la riqueza. Cuanto mayor nivel socioeconómico alcanza un país, menor es el número de sus ciudadanos dedicados a la actividad de la prostitución, sobre todo por cuenta ajena, y mayor el número de ciudadanos prostituidores y consumidores de sexo. El ejemplo lo tenemos en España, en el que existe actualmente un número muy reducido de mujeres españolas en los clubes y locales de alterne.

148 La explotación sexual es considerada, en el día de hoy, como una forma moderna de esclavitud de la mujer. Si hace unos años el ejercicio de la prostitución y el consumo de sexo, mediante precio, era considerado, como un ejercicio de la libertad sexual, hoy la tendencia se está invirtiendo y empieza a ser visto como una especial violencia de género y un ataque a la dignidad de la mujer, ya que si ésta lo ejerce es debido a diversos factores, tales como: engaño, falta de cultura, pobreza, vulnerabilidad, abuso de superioridad de los explotadores, cargas y violencias familiares, estado de necesidad, etc.

En este sentido, España es lugar de tránsito y destino de personas que han sido captadas y trasladadas mediante engaño o usando violencia o intimidación sobre ellas o sus allegados, para su posterior explotación sexual o laboral en nuestro territorio o en otros del marco de la Unión Europea.

Las redes organizadas de tráfico de mujeres, con fines de su explotación sexual de mayor incidencia en España son:

Las iberoamericanas: principalmente las brasileñas, colombianas y paraguayas. El tráfico de las mujeres, procedentes de estos países es muy intenso, debido al idioma común con nuestro país. Muchas de ellas vienen engañadas, con la promesa de trabajo como camareras o artistas en espectáculos. Otras son conscientes de que vienen a ejercer la prostitución, pero desconocen que, al tener que pagar la deuda contraída con la organización (2.000 a 5.000 euros) o con quien las ha introducido, estarán prácticamente secuestradas hasta satisfacer ésta y sometidas a un fuerte control con respecto a sus ingresos y obligadas a aceptar siempre y en cualquier condición a sus clientes, lo cual desvirtúa el ejercicio de la prostitución en libertad. La capta-

ción en sus países de origen se realiza por medio de anuncios engañosos en la prensa, en Internet o a través de compatriotas que han ejercido la prostitución en España y que ahora son pareja del dueño, encargado del club o de algún intermediario, que actúan entre sus allegados, vecinos o conocidos de la zona de la que ellas mismas proceden. Son ya residentes legales en España y realizan frecuentes viajes a su país con esta finalidad. Otras veces son dueños o empleados de los locales los que viajan y “examinan el género” antes de que sean trasladadas a España. Es frecuente que los billetes sean pagados previamente por los explotadores de España.

Las europeas: especialmente las rumanas y las rusas. Las rumanas son las más importantes en España. Al formar parte Rumanía de la UE, se ha facilitado enormemente su ilícita actividad, ya que, como miembros que son de la Unión ni los explotadores ni las explotadas van a poder ser expulsados ni prohibida su entrada en el país. Son también las redes más violentas con las víctimas, utilizando como coacción las palizas y, a veces, las violaciones, para someter a sus víctimas. Las redes rusas son muy activas en cuanto a la explotación sexual de mujeres en España. Todas vienen con visados de turistas, de corta duración, expedidos en la mayoría de las ocasiones por otros países diferentes de España, pertenecientes al Espacio Schengen, debido a la restricción en su concesión de las legaciones diplomáticas españolas. Raramente denuncian su situación y su documentación, una vez en España, es guardada en pisos diferentes de los que habitan ellas, por lo que muchas veces están indocumentadas. Utilizan, para su captación, al igual que las brasileñas, a mujeres que han sido prostitutas y, o bien figuran como matrimonio de conveniencia, o bien como parejas de hecho, con los dueños de los prostíbulos o encargados, para que, a través de sus contactos con rusos que viven en aquel país o con agencias de viaje, consigan nuevas víctimas. Muchas vienen engañadas, para trabajar en el servicio doméstico, en el cuidado de niños y ancianos, como bailarinas e incluso con la promesa de matrimonio

149

Las subsaharianas, en concreto las nigerianas: con estas mujeres se practica frecuentemente “VUDÚ”, aprovechando la superstición de la víctimas de esta procedencia, para mantener el dominio psíquico sobre ellas. Estos rituales suelen consistir en ceremonias en las que, tras mezclar ingredientes orgánicos procedentes de la víctima, con otros de animales, profiriendo determinadas maldiciones y amenazas, que surten el efecto requerido, vía sugestión en sus víctimas, son guardados en un sobre cerrado, que queda en poder del proxeneta o es enviado a Nigeria, donde es recibido y custodiado por otro miembro de la red. Muchas veces, estas mujeres han sido vendidas a sus proxenetas en España por familiares de las mismas en Nigeria. Su dependencia y sometimiento al proxeneta es prácticamente total, teniendo que pagar deudas próximas a los 40.000 Euros. Trabajan en la vía pública y en menor medida en locales cerrados.

Las asiáticas: son generalmente chinas y tienen poca implantación, hasta el momento actual, ya que hace poco que han iniciado su introducción en

España. Son explotadas, casi exclusivamente, en apartamentos y se anuncian en periódicos.

Estas organizaciones responden a los parámetros de delincuencia organizada, como son la pluralidad de personas, jerarquía y reparto de roles entre los miembros de la organización, estabilidad en el tiempo, realización de forma permanente o reiterada de estas conductas delictivas. Son también activas a nivel internacional y producen ingentes beneficios económicos.

Así, una red de trata de personas constaría de los siguientes elementos: traficante propiamente dicho; captador; tramitador; financiador o “chulquero”; pasador; receptor; intermediario; madame o “mami”; proxeneta o empleador en local de alterne o en economía sumergida.

No siempre se produce la trata a través de estas redes tan amplias. Algunas veces participan únicamente una o dos personas en su captación, traslado y explotación.

150 Tanto unas redes como otras obligan a las mujeres, que están bajo su dominio, a ejercer la prostitución en jornadas, horarios y lugares marcados por ellas, permaneciendo prácticamente secuestradas en pisos, burdeles o alojamientos facilitados por la organización, en donde son continuamente vigiladas por empleados del club, jefa de equipo o proxeneta, incluso a través de circuitos cerrados de televisión, sin que puedan salir solas a la calle, ni relacionarse con vecinos u otras personas; les retiran muchas veces los documentos de viaje y el equipaje, guardándolo en otro piso o local que ellas desconocen; si se resisten a su suerte les propinan palizas, con amenazas de muerte hacia ellas o hacia sus familiares e incluso son violadas por una o varias personas, hasta vencer su resistencia.

El control coordinado de los numerosísimos clubes de alterne de cada organización permite la distribución rotatoria de las víctimas, quienes, en caso de fuga, son localizadas y reconducidas por la fuerza a otro local, en peores condiciones que el anterior.

4.1. La explotación sexual en la vía pública

En las vías públicas y carreteras suelen estar, por un lado, las mujeres que por su edad ya no “generan” suficientes beneficios a los dueños de los locales de prostitución y por otro, aquellas que no han sido admitidas en estos mismos locales, bien por no disponer de plaza, bien porque su fisonomía no se ajusta al perfil fijado por los dueños o encargados o porque sus explotadores lo prefieren de esta forma, ya que así, las controlan mejor y no tienen que repartir las ganancias, ni pagar alojamientos y porcentajes.

4.2. La explotación laboral

También el tráfico y la trata de seres humanos para explotación laboral es una realidad en nuestro país, muchas veces oculta. La agricultura, la construcción y el servicio doméstico constituyen los lugares de trabajo en los que más se produce esta explotación de inmigrantes. La economía sumergida y la contratación de inmigrantes irregulares, en condiciones que suprimen, perjudican o restringen sus derechos supone una forma de favorecer la inmigración irregular y facilitar la permanencia de inmigrantes ilegales en España.

En el ámbito de la explotación laboral, la organización normalmente facilita a las víctimas falsas ofertas de trabajo. Una vez en España son de nuevo engañadas ya que con la promesa de conseguir la documentación para trabajar, les exigen grandes cantidades de dinero que deberán satisfacer trabajando en condiciones precarias para la organización. Raros son los casos en los que acaban teniendo la documentación en regla para residir y trabajar en España, y cuando es así ha sido a costa de un alto precio por ello.

4.3. Problemática en la investigación de estas redes

La investigación de estas redes o grupos resulta muy complicada, ya que las víctimas raramente quieren cooperar, ni como víctimas ni como testigos; todo lo contrario que sucede en otros delitos, en los que la víctima es la primera interesada en cooperar con el investigador para el esclarecimiento del hecho. Y en el caso de haberse conseguido tal cooperación, es muy frecuente que la víctima, una vez en sede judicial cambie la declaración que había efectuado ante la policía, sobre todo si la comparecencia se demora, ya que el traficante o su abogado habrá contactado con ella y orientado sobre lo que debe decir, además de amenazarla con represalias a ella o a sus familiares. Debido a esto resulta trascendental la realización de la denominada “prueba preconstituída” ya que existe el riesgo de que las víctimas desaparezcan de nuestro país o al menos de sus domicilios conocidos, con lo que no podrán posteriormente celebrarse, en su día, los juicios orales. A veces hay jueces de Instrucción que no permiten que la víctima sea llevada inmediatamente a su presencia para la simple ratificación, con lo que días después, al ser citada, ha desaparecido, perdiéndose un testimonio espontáneo que, después, al dilatarse en el tiempo, lo más seguro es que ya no quiera prestar.

En la mayoría de los casos la red no puede ser totalmente desarticulada, ya que algunos de sus elementos, no residen ni se encuentran en España. También es muy frecuente que la víctima desconozca datos importantes o significativos de los traficantes o miembros del grupo organizado, ya que utilizan nombres falsos, apodos y los contactos con aquella se realizan por teléfono, intermediarios y en la vía o lugares públicos.

A estas dificultades hay que añadir, en muchos casos, el desconocimiento del idioma. Conseguir un intérprete resulta muy complicado, cuando se pretende denunciar o acudir a la policía en pequeñas localidades, donde se ubican los locales de prostitución. Estas personas suelen desconocer también la legislación española y las normas que pueden protegerlas de sus explotadores. El temor a la policía es muy frecuente entre este colectivo al haber tenido experiencias traumáticas en su relación con los Cuerpos policiales de su país de origen y suelen pensar que la policía está del lado del poderoso y del explotador y no del suyo. Además, ya se habrán encargado los que las han traído o los dueños de los clubes de avisarles que si denuncian, las primeras perjudicadas van a ser ellas, puesto que se les va a expulsar, por encontrarse irregularmente en España, mientras que a ellos, al ser españoles o residentes en España, no les va a suceder nada malo.

4.4. Protección de las víctimas de tráfico de personas

La sociedad actual demanda una policía que, sin abandonar la función represiva, sea más bien preventiva o proactiva y sobre todo asistencial, como corresponde a un Estado como el nuestro, social y democrático de Derecho.

152 Con la víctima en la calle, la actitud del funcionario policial debe ser de tranquilidad ante el estado de nerviosismo en el que sin duda se encuentra ésta. En este momento se le prestará toda la ayuda necesaria y se le informará de forma clara y concisa de las posibles soluciones a su problema y se le facilitará el ejercicio de sus derechos.

Con la víctima en la dependencia policial, el trato ha de ser correcto y esmerado. Se orientará a la víctima de forma adecuada y ha de ser atendida por especialistas en la materia. Si no es así, se corre el riesgo de que sean nuevamente victimizadas y que se nieguen a denunciar ya que considerarán que su denuncia no va a servir para nada, y no podrán resolver su problema.

Podemos decir que, el principal cometido de la policía encargada de la persecución de estos delitos, es la de identificación de la víctima y su inmediata protección. Posteriormente se le tomará declaración o se recibirán las informaciones que pueda aportar sobre su captación, traslado, recepción y explotación laboral o sexual. También se debe asesorar a las víctimas sobre sus derechos, ventajas y beneficios legales si colaboran en la investigación e información sobre estamentos oficiales y ONGs que les puedan prestar asistencia social, legal, sanitaria. La propia Policía debe contactar con estas ONGs para que procedan a acogerlas y dispensarles la protección y ayuda que precisen.

4.5. Medidas legales aplicables a las víctimas

L. O. 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, art. 5.2, en el que se establece que sus miembros “deberán observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes

procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello”.

Los derechos reconocidos en los artículos 109 y 110 de la L.E.Crim., en donde se recoge que, en la primera declaración que se le tome al ofendido, se le instruirá sobre los derechos que le asisten a mostrarse parte en el procedimiento, reparación del daño e indemnización de los perjuicios causados.

La Ley O. 38/2000, de 24 de Octubre, que reforma la L.E.Crim., en su art. 771.1 impone la obligación que tiene la Policía Judicial de informar a las víctimas, ofendidos o perjudicados, por escrito, de los derechos que les asisten, como son: a) mostrarse parte en la causa, sin necesidad de formular querrela.; b) derecho a nombrar abogado o que les asista uno de oficio; c) en general a instar lo que les convenga en Derecho.

Ley 35/95, de 11 de Diciembre, de ayuda a las víctimas, directas o indirectas, de delitos violentos o contra la libertad sexual.

Ley 19/94 de protección de peritos y testigos en juicio, que permite que en los atestados policiales y diligencias judiciales no aparezcan los datos de filiación, domicilio y lugar de trabajo de aquellos.

Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de Abril de 2004 (Todavía no incorporada a nuestra legislación), relativa a la expedición de un permiso de residencia a los nacionales de terceros países que hayan sido víctimas de trata de seres humanos o hayan sido objetos de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes y que establece un período de reflexión para las víctimas

153

La L.O. 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su artículo 59 que posibilita la concesión de un permiso de residencia, por circunstancias excepcionales, a las víctimas o testigos de inmigración ilegal, tráfico de personas y explotación laboral o sexual de las mismas, abusando de su situación de necesidad, que colaboren en la investigación aportando datos esenciales a la misma.

La lucha contra las redes de tráfico de personas, dentro del Cuerpo Nacional de Policía, está encomendada específicamente a las Unidades Contra las Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales, dependientes de la Comisaría General de Extranjería. Estas Unidades, conocidas como UCRIFs, están extendidas por el territorio nacional y existen 23, coordinadas por una UCRIF Central, que realiza sus propias investigaciones y además, presta asistencia humana y técnica a aquellas otras que lo precisan.

Dentro de la UCRIF Central citada, está la Brigada Central contra las redes de inmigración ilegal, en la que existen actualmente OCHO grupos especializados en la lucha contra el tráfico de personas, tanto para explotación

laboral, como sexual y contra las redes de inmigración ilegal, con arreglo a los continentes o países de procedencia de las víctimas.

Por último es necesario resaltar la comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento europeo y al Consejo sobre la lucha contra la trata de seres humanos, la cual, entre otras cosas, dice: “la trata de seres humanos es un delito grave contra las personas, que debe abordarse como una forma de delincuencia organizada ligada a otros delitos graves y como una prioridad clara para la actividad policial. Los cuantiosos beneficios derivados de la explotación sexual y laboral suelen ser objeto de blanqueo de dinero y permiten a los traficantes dedicarse a otras actividades delictivas y lograr poder económico, social e incluso político”.

La trata de seres humanos debe pasar de ser una actividad de bajo riesgo y elevada compensación para la delincuencia organizada, a ser una actividad de elevado riesgo y escasa compensación. Las autoridades policiales y judiciales deben utilizar todos los recursos y capacidades disponibles para aplicar la prohibición de trata de seres humanos, privarla de cualquier ventaja económica y, cuando se hayan obtenido beneficios económicos, incautar y confiscar los activos. A la investigación sobre la trata de seres humanos deberá otorgarse la misma prioridad que a otras áreas de la delincuencia organizada, utilizando técnicas de investigación especializada y estrategias de desmantelamiento.

154

Los Estados miembros deberán proporcionar a sus autoridades policiales y judiciales las estructuras organizativas necesarias, personal especializado y recursos financieros adecuados para luchar eficazmente contra la trata de seres humanos.

5. MEDIDAS CORRECTORAS Y COOPERACIÓN POLICIAL

Con el objeto de reducir la llegada de embarcaciones por vía marítima y de luchar contra el tráfico de emigrantes, el Gobierno español ha puesto en práctica un ambicioso plan de cooperación internacional, tanto a nivel bilateral (acuerdos de readmisión, aplicación de medidas de coordinación operativa, fondos de ayuda al desarrollo, política de facilitación de visado y contratación de trabajadores en origen), como europeo (presencia y participación en FRONTEX, impulso de una política común europea sobre emigración y asilo, diálogo mediterráneo).

A continuación se detallan parte de las actuaciones llevadas a cabo en el terreno policial:

- a) Potenciación de los recursos humanos y medios técnicos en los puestos fronterizos habilitados para la entrada en el territorio español, para un mejor control de las entradas y salidas de extranjeros.

- b) Automatización del control de fronteras e incremento y mejora de los medios técnicos (analizadores de documentos de viaje, sistemas de control de documentos y datos biográficos,) ubicados en los puestos de entrada para un mejor control de los documentos de viaje.
- c) Creación de una unidad central especializada en la lucha contra las redes que trafiquen o traten con personas, así como unidades territoriales periféricas en aquellas provincias en que exista una problemática importante en cuanto asentamiento de estructura de redes que trafiquen o traten con personas.
- d) Potenciación de las fuentes de información en los países de origen y tránsito donde se encuentran asentadas las redes.
- e) Mejora del intercambio de información con servicios homólogos de inmigración ilegal en los países de origen y tránsito.
- f) Incremento del despliegue de agregados de Interior y oficiales de enlace en los países emisores de flujos irregulares.
- g) Fomentar el desarrollo y la cooperación internacional con los países de los que parte la inmigración irregular.
- h) Fortalecimiento de la colaboración operativa internacional especialmente con las autoridades policiales de los países afectados.
- i) Incremento de la participación del Cuerpo Nacional de Policía en operaciones bilaterales y conjuntas internacionales de control de fronteras, coordinados por la Agencia Europea de Fronteras. Estas operaciones consisten en el desplazamiento de funcionarios españoles a puestos fronterizos de otros estados de la Unión para colaborar en los controles de entrada en el espacio europeo. Obviamente España también recibe funcionarios de otros Estados.
- j) Eficaces medidas de repatriación con la firma de Convenios en materia de extranjería con los países emisores de inmigración irregular.
- k) Dispositivos y despliegue de medios marítimos y aéreos coordinados por la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. España, en el primer semestre del 2006, como consecuencia de la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias, solicitó a FRONTEX la puesta en marcha de medidas comunitarias para un mejor control y gestión de nuestros perímetros fronterizos marítimos. Así se iniciaron las operaciones HERA, consistentes en el despliegue de medios marítimos y aéreos comunitarios, con el objetivo de prevenir llegadas irregulares

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

al territorio español, mediante la interceptación de embarcaciones irregulares antes de que abandonen el mar territorial del país de salida. Estas operaciones también conllevan labores de Inteligencia e identificación y determinación de la nacionalidad de los inmigrantes llegados al territorio español.

- l) Cooperación con la Inspección de Trabajo en la lucha contra el empleo irregular mediante la colaboración y cooperación conjunta en actuaciones encaminadas a detectar fraudes y situaciones de explotación laboral.
- m) Incorporación a las investigaciones del componente financiero-patrimonial, para detectar los movimientos y transacciones económicas, e identificar los bienes muebles e inmuebles de las redes y grupos dedicados al tráfico de inmigrantes.

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA INTERNACIONAL. LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

JUAN ANTONIO GONZÁLEZ GARCÍA
Comisario General de Policía Judicial

157

El Crimen Organizado, en su más amplia expresión, constituye uno de los fenómenos más característicos de la criminalidad desde el último tercio del siglo XX, que ha supuesto un progresivo cambio en el “modus operandi” de las actividades delictivas, una evolución desde la concepción y ejecución básicamente individuales hacia un desarrollo por parte de grupos de delinquentes bien estructurados que asumen el crimen como un negocio, fin éste que les diferencia de los grupos terroristas.

1. ASPECTOS GENERALES DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Uno de los rasgos más preocupantes que presenta esta criminalidad organizada lo constituye su dimensión internacional, consecuencia entre otras razones de la creciente globalización mundial y el avance de las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones, lo que dificulta enormemente las actuaciones encaminadas a la prevención y persecución de las distintas tipologías delictivas.

Ante el peligro que representa la internacionalización de la delincuencia organizada, los distintos países han ido poniendo en marcha numerosos instrumentos para luchar contra este fenómeno emergente, elaborados en el seno de las distintas Organizaciones Internacionales (Naciones Unidas, Consejo de Europa, etc.), además de la participación en las instituciones

policiales de carácter transnacional como pueden ser Europol e Interpol. Un ejemplo de esos instrumentos lo representa el *GAFI* (Grupo de Acción Financiera Internacional), organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales, en lo que respecta al Crimen Organizado, así como la financiación del terrorismo.

El ámbito del Derecho Penal es otra de las vías por las que los distintos Estados intentan abordar el problema que les plantea este tipo de criminalidad, tratando de castigar adecuadamente tanto la pertenencia a una organización criminal como los diferentes tipos delictivos que constituyen su manifestación, especialmente el tráfico de estupefacientes y el blanqueo de capitales procedentes de esos ilícitos penales.

En ese sentido, una de las medidas adoptadas en la mayoría de los países, incluido el nuestro, consiste en la confiscación de las ganancias y el lucro procedentes de la comisión de los delitos relacionados con el Crimen Organizado, que junto a los bienes intervenidos constituyen una buena parte de los recursos económicos destinados al área de Policía Judicial, responsable de la lucha contra la delincuencia organizada.

158 La extensión de la extraterritorialidad, la atenuación de la responsabilidad penal aplicable a la figura del “*arrepentido*” y la extensión de esa misma responsabilidad penal a las personas jurídicas no son sino medidas orientadas en ese mismo sentido y adoptadas en el seno de los distintos Estados para lograr mayor eficacia en la investigación criminal, convencidos de que tanto desde la perspectiva policial como desde la perspectiva jurídica, una de las mayores dificultades para combatir la delincuencia organizada consiste en la obtención de pruebas incriminatorias.

La colaboración interestatal entre las Autoridades Judiciales competentes en la materia se ha convertido en una constante en la persecución de este tipo de delincuencia, de la que es buen ejemplo la Unidad de Cooperación Judicial (*EUROJUST*) a nivel de la Unión Europea, órgano encargado de facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros mediante la adopción de medidas estructurales que facilitan la mejor coordinación de las investigaciones y las actuaciones judiciales relativas a la delincuencia grave que cubren el territorio de más de uno de ellos.

Tal es así que no resulta extraño que en las investigaciones en las que aparecen involucrados dos o más países miembros de la Unión Europea los distintos Cuerpos Policiales vayan de la mano junto con el Magistrado y el Fiscal competentes, encargados de buscar los puntos de conexión entre las respectivas legislaciones nacionales y de facilitar instrumentos jurídicos que permitan el éxito policial, como son las *Comisiones Rogatorias*.

La cooperación policial internacional es un hecho, que va más allá de las reuniones de coordinación que se puedan celebrar, siempre necesarias, y

**LA DELINCUENCIA ORGANIZADA INTERNACIONAL.
LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

que se traduce en acciones operativas conjuntas entre las Policías de distintos países, fundamentalmente a través de la conformación de los denominados *Equipos Conjuntos de Investigación*.

Resulta impensable pretender dismantelar un grupo criminal organizado, integrado por delincuentes de distintas nacionalidades, que puede estar actuando en nuestro territorio y en países del entorno, sin contar con la colaboración de las Autoridades y las Policías de esos otros Estados afectados por su actividad criminal, además de las del país o países origen de los delincuentes.

La continua modernización y adaptación del Cuerpo Nacional de Policía a las demandas generadas por el Crimen Organizado ha impulsado la puesta en marcha de los “*Agentes Encubiertos*”, una figura que a pesar de venir siendo utilizada en muchas investigaciones, no aparecía regulada convenientemente, lo que planteaba problemas en su actividad, pero que una vez solventados resulta de gran eficacia en la lucha contra este tipo de delitos, no solo en la captación de información que posteriormente puede hacerse operativa sino en el propio desarrollo de las investigaciones contra grupos criminales organizados.

Para facilitar el cometido de la Unidad de Agentes Encubiertos del CNP, adscrita a la Comisaría General de Policía Judicial, sus integrantes disponen de identidades falsas, debidamente autorizadas y documentadas, de negocios y empresas pantalla, de vehículos y embarcaciones a nombre de esas empresas, y de otros instrumentos que les permiten relacionarse con los delincuentes investigados sin levantar sospecha e infiltrarse en las redes criminales sin dejar huella que denote su verdadera condición de Agentes de Policía.

159

Sin duda, una de las medidas más utilizadas por los diferentes Cuerpos Policiales para combatir el Crimen Organizado consiste en la vigilancia electrónica de las comunicaciones. Los delincuentes, sabedores de que es la mejor forma de evitar que sus comunicaciones sean interceptadas, recurren a la encriptación de las conversaciones, al empleo de teléfonos vía satélite o al envío de mensajes vía fax, teléfono móvil o correo electrónico. Sin embargo, sigue siendo uno de los recursos policiales que mejores resultados ofrece para avanzar en las investigaciones.

Además de lo antedicho, conviene señalar otra serie de instrumentos cuya aplicación en este tipo de criminalidad resultan de gran interés por los buenos resultados que permiten lograr, como son las entregas controladas, las medidas de protección a los testigos, así como la regulación de los mecanismos de las entidades financieras para la vigilancia del blanqueo de capitales, un delito de gran importancia puesto que puede poner en peligro la estabilidad económica y social de un país.

Destacan, por su significancia en cuanto a la actividad desplegada y a los resultados obtenidos, los grupos especializados creados para la lucha contra este tipo de criminalidad.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

En el ámbito del CNP, se ha realizado un despliegue de efectivos en aquellas áreas del territorio nacional donde la incidencia de la delincuencia organizada resulta más notable. Son los denominados “GRECO” (Grupos de Respuesta Especializada contra el Crimen Organizado), dependientes de la Comisaría General de Policía Judicial, con la capacidad de abordar, en colaboración con las Plantillas territoriales y con otras Unidades de los Servicios Centrales, investigaciones sobre grupos criminales organizados que, por regla general, se dilatan en el tiempo, habida cuenta su complejidad tanto por el número de investigados como por los objetivos perseguidos, difícilmente asumibles por las Plantillas locales, ocupadas con la problemática delictiva del día a día en su demarcación territorial.

El Crimen Organizado constituye un fenómeno complejo que supone una transgresión sistemática de los marcos jurídicos que los países han establecido para la convivencia ciudadana, en el marco del Estado de Derecho. Representa una amenaza directa tanto para la seguridad pública como para el bienestar de los ciudadanos, lo que no resulta extraño teniendo en cuenta que dos de sus características más notables son el blanqueo de capitales (el dinero procedente de las actividades ilícitas se oculta para posteriormente ser reintegrado en el flujo económico legal mediante actividades lícitas) y la corrupción o influencia ejercida sobre personas e instituciones.

160 Siendo como es un problema de ámbito general presente en multitud de países, la primera cuestión que se debía abordar era la definición concreta de lo que se entiende por Crimen Organizado, alcanzada en la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Unión Europea, ahondando en dicha definición, estableció una serie de indicadores cuya presencia se considera imprescindible para poder hablar de Crimen Organizado: más de dos personas, con un reparto específico de tareas, donde cada miembro tiene una misión, con una cierta disciplina o control interno y una actuación prolongada en el tiempo, con la sospecha de que se hayan cometido delitos graves, a nivel internacional, con empleo de violencia e intimidación, utilización de estructuras empresariales y comerciales para el blanqueo de los beneficios económicos obtenidos de las actividades ilícitas, que constituye el fin primordial de la actividad criminal, así como el recurso sistemático a la influencia o corrupción sobre personas particulares o instituciones públicas o privadas.

A tenor de los datos de que dispone la Policía española, las áreas donde mayor influencia tienen las bandas criminales organizadas y donde representan una mayor amenaza son, por este orden, Madrid, Costa del Sol, Barcelona, Levante, Cádiz, Mallorca y el litoral de Murcia, con un total de 16.739 investigados a lo largo del año 2008, de los que 3.309 fueron finalmente detenidos, con una media de 43 miembros por grupo criminal investigado, siendo las actividades relacionadas con el tráfico de estupefacientes, fundamentalmente cocaína, las más extendidas entre las desarrolladas por los mismos.

**LA DELINCUENCIA ORGANIZADA INTERNACIONAL.
LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

La composición de los distintos grupos criminales que operan a nivel internacional depende muy mucho de las actividades delictivas a las que se dedican, dada su especialización, y su ámbito espacial de actuación guarda relación con el origen de esos miembros, siendo muy importantes los aspectos culturales y lingüísticos para desarrollar sus actividades, permitiéndoles integrarse en el entramado social del país de que se trate, lo que explicaría por ejemplo la fuerte presencia en nuestro país de grupos criminales organizados integrados por sujetos sudamericanos y no en países del norte de Europa, donde su presencia no pasaría tan desapercibida, por razones obvias.

Resulta difícil encontrar en la actualidad grupos criminales organizados integrados exclusivamente por personas de un solo país, ya que siempre recurren a los nacionales para que les faciliten determinadas tareas, aunque sean accesorias a la actividad criminal principal.

2. LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

A nivel de la Comisaría General de Policía Judicial, las Unidades encargadas de la investigación de la delincuencia organizada son las que integran su estructura operativa, la cual responde a las diferentes manifestaciones delictivas que presenta este tipo de criminalidad.

161

La Unidad Central de Drogas y Crimen Organizado (UDYCO Central), encargada de las investigaciones por tráfico de estupefacientes y crimen organizado, en la que se incardina la Brigada de los GRECO; la Unidad Central de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV Central), que se ocupa básicamente de los delitos contra las personas y contra el patrimonio; la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF Central), encargada de las investigaciones por corrupción y en el ámbito económico y financiero; la Unidad Central de Inteligencia Criminal (UCIC), con tareas de inteligencia y análisis operativo y estratégico; y por supuesto, la Unidad de Cooperación Policial Internacional (UCPI), de la que dependen tres órganos fundamentales en la lucha contra el fenómeno de la criminalidad organizada a nivel internacional: la Oficina Central Nacional de Interpol (OCN INTERPOL), la Unidad Nacional de Europol (UN EUROPOL) y la Oficina SIRENE.

INTERPOL es la mayor organización policial de carácter internacional, con 188 países miembros, lo que la convierte en la tercera organización internacional más grande del mundo, tan sólo por detrás de las Naciones Unidas. Creada en 1923, apoya y ayuda a todas las organizaciones, autoridades y servicios policiales cuya misión es prevenir o combatir la delincuencia internacional.

Su sede central se encuentra en Lyon (Francia), existiendo una Oficina Central Nacional en cada uno de los Estados miembros, encargada de cana-

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

lizar todas las solicitudes de asistencia y respuesta procedentes del resto de países integrados en la organización.

Debido al papel políticamente neutro que debe jugar, la constitución de la INTERPOL prohíbe cualquier tipo de relación con crímenes que no afecten a varios países miembros, y ningún tipo de crímenes políticos, militares, religiosos o raciales. Su trabajo se centra en la seguridad pública, el terrorismo, el crimen organizado, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas, blanqueo de dinero, pornografía infantil, crímenes económicos y la corrupción.

La cooperación policial internacional se vale de instrumentos y organismos como éste para sus cometidos. Un ejemplo claro lo constituyen las órdenes internacionales de Busca y Captura ya que es INTERPOL la encargada de hacerlas llegar a todos los Servicios Policiales de los Estados miembros. Otro ejemplo son las colaboraciones a nivel policial con Estados con los que no existen relaciones diplomáticas pero en cambio sí forman parte de INTERPOL, a través de la cual se pueden gestionar esas colaboraciones puntuales.

162 EUROPOL es la organización policial de la Unión Europea que gestiona información reservada sobre delitos. Su objetivo es mejorar la eficacia y la cooperación de las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión en la prevención y la lucha contra la delincuencia internacional organizada grave y el terrorismo. Su misión es contribuir de forma significativa a la actividad policial de la Unión Europea en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, haciendo hincapié en las organizaciones delictivas.

Con competencia en los 27 Estados de la Unión Europea, existe una Unidad Nacional en cada uno de ellos, dependientes de la sede central ubicada en La Haya (Países Bajos).

EUROPOL presta su apoyo a las actividades policiales de los Estados miembros, principalmente en la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes, las redes de inmigración ilegal, el terrorismo, la falsificación de moneda (falsificación del euro) y de otros medios de pago, la trata de seres humanos (incluido el abuso de menores), el tráfico ilegal de vehículos, y el blanqueo de capitales.

Entre sus prioridades destacan los delitos contra las personas, los delitos económicos y los delitos informáticos, siempre que esté implicada una estructura delictiva organizada y afecte a dos o más Estados miembros.

Ese apoyo se materializa facilitando el intercambio de información entre los Estados miembros a través de los *Oficiales de Enlace* asignados a Europol como representantes de los distintos servicios policiales nacio-

**LA DELINCUENCIA ORGANIZADA INTERNACIONAL.
LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

nales, realizando análisis operativos en apoyo de actuaciones, elaborando informes estratégicos (por ejemplo, evaluaciones de amenazas) y análisis de delitos basados en la información suministrada por los Estados miembros, generados por Europol u obtenidos de otras fuentes, así como proporcionando conocimientos especializados y apoyo técnico para investigaciones y otras operaciones llevadas a cabo por los servicios policiales de los Estados miembros, bajo la supervisión y la responsabilidad jurídica de los países afectados.

Asimismo, Europol promueve activamente el análisis de los delitos y la armonización de las técnicas de investigación en los Estados miembros.

La Oficina SIRENE fue concebida como una herramienta para facilitar a los distintos Estados de la Unión Europea un punto de contacto único y de acceso permanente que hiciera posible el funcionamiento del Sistema de Información Schengen (SIS), una base de datos o fichero que recoge las descripciones (o señalamientos) de personas buscadas para su detención a efectos de extradición o entrega, cuya introducción en el sistema es competencia exclusiva de las autoridades judiciales, para permitir una transmisión rápida y eficaz de tales datos y la consulta automatizada de los mismos en el territorio de los Estados miembros, al efectuar controles en las fronteras o en el desarrollo de controles policiales, todo ello como consecuencia de la entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, que supone la supresión de las fronteras interiores en el marco de la Unión Europea y permite la libre circulación de personas entre Estados.

163

La puesta en marcha de determinados instrumentos modernos para la lucha contra el Crimen Organizado también requiere de la coordinación a través de SIRENE, como son la *persecución en caliente*, las *entregas vigiladas* o la *Orden europea de detención y entrega*, una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea cuya finalidad es la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para el ejercicio de acciones penales (entrega para el enjuiciamiento) o la ejecución de una pena o ejecución de una medida de seguridad privativa de libertad (entrega para el cumplimiento de condena).

En cuanto a las *entregas vigiladas*, es otro de esos instrumentos a los que se recurre con cierta asiduidad, especialmente en las investigaciones por tráfico de estupefacientes a nivel internacional, en las que tan importante como la aprehensión de la sustancia resulta la desmantelación de la organización responsable del tráfico, deteniendo a los máximos responsables, lo que no es posible sin este tipo de recursos, ya que normalmente los que transportan la droga son simples colaboradores a comisión o escalones inferiores de la organización, de manera que, contando con la preceptiva autorización judicial, se deja que la “mercancía” circule (aunque siempre sujeta a control) y sea entregada a los destinatarios para obtener el máximo de información en cuanto a los responsables de la organización criminal investigada.

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

A nivel internacional, es necesario destacar una serie de organismos en los que España es partícipe y donde el CNP tiene presencia activa con personal incardinado en sus estructuras.

Uno de ellos, de reciente creación, es el Centro de Operaciones para controlar el tráfico marítimo de drogas (*MAOC-N*), con sede en Lisboa (Portugal) y en el que España participa junto a Francia, Italia, Reino Unido, Irlanda, Holanda y Portugal, orientado a frenar la entrada de cocaína en Europa a través del Atlántico, procedente de Latinoamérica.

El modelo de colaboración de los países miembros consiste en contar con un Oficial de Enlace, que en el caso de España es un Inspector del CNP, y contribuir, tanto económicamente como con información, además de atender con sus fuerzas policiales respectivas las posibles operaciones que surjan a petición del Centro.

En la misma línea de actuación pero en el ámbito del mar Mediterráneo, está el Centro de Coordinación de la lucha antidroga en el mar Mediterráneo (*CECLAD-M*), con sede en Toulon (Francia), cuyo objetivo será el control del tráfico de hachís procedente de Marruecos y destino España y el resto de Europa.

164 Otro de esos órganos es el Centro de Inteligencia de Marina (*CIM*), ubicado en Florida, Miami (EE.UU.), dirigido por la DEA y en el que participan numerosos países, incluido el nuestro, donde se maneja información sobre embarcaciones que cruzan el Atlántico, procedentes de Latinoamérica, sobre las que hay sospechas o información de que pudieran transportar estupefacientes, concretamente cocaína, para su introducción en Europa o los propios EE.UU.

Con idénticas pretensiones y funciones similares cabe mencionar el Centro de Coordinación de Operaciones (antena de la *OCTRIS* de Francia) con sede en la Martinica, cuyo ámbito de actuación se circunscribe al Caribe.

A nivel interno, con el objetivo primordial de lograr una eficaz coordinación y cooperación entre los distintos Cuerpos Policiales españoles encargados de la lucha contra la delincuencia organizada, se ha creado el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (*CICO*), adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, como un órgano de asesoramiento y apoyo, al que le corresponde la elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones.

En estos casos, se organiza una Reunión de Coordinación a la que están obligados a acudir los responsables de las investigaciones coincidentes,

**LA DELINCUENCIA ORGANIZADA INTERNACIONAL.
LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

dilucidándose si se continúa por un solo servicio o como una investigación conjunta, en función de la importancia de los datos aportados.

3. LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

No cabe duda que en la actualidad uno de los mayores riesgos de la delincuencia organizada para la seguridad pública viene representado por las actividades relacionadas con el blanqueo del dinero o de los beneficios obtenidos por los delincuentes.

La consecución de un lucro o beneficio económico es uno de los indicadores cuya presencia se exige para hablar de Crimen Organizado, ya que aparece en todas y cada una de las organizaciones criminales investigadas y vinculadas a este tipo de criminalidad, de ahí que una de las formas más eficaces de combatirla consista en atacar sus vías de financiación o sus beneficios económicos, ya sea dinero líquido o propiedades adquiridas.

La ocultación inicial de los beneficios económicos procedentes de las actividades delictivas para su posterior reingreso en el flujo económico legal mediante inversiones y actividades lícitas trasciende más allá de sus connotaciones delictivas, afectando de manera importante al ámbito económico, social y político de un país, y pudiendo influir en determinados ambientes institucionales, con el consabido peligro de corrupción de autoridades y funcionarios públicos.

165

En el ámbito del CNP y a nivel de la CGPJ, el peso de las investigaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y la corrupción en términos generales descansa en la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF), integrada por personal especializado en esta área que se ocupa de las más diversas modalidades delictivas.

La introducción del dinero “negro” en los cauces económicos legales se hace de distintas formas, desde los pagos en efectivo de importantes sumas de dinero para adquirir bienes de todo tipo que posteriormente pueden ser revendidos, al cambio en las entidades bancarias de billetes pequeños por billetes de alto valor nominal (normalmente de 500 euros) que pueden evadirse más fácilmente al control fiscal.

Por esta razón es muy importante para las labores investigadoras de la Policía la colaboración con los organismos encargados del control fiscal de las operaciones económicas desarrolladas por empresas o particulares, como por ejemplo con el SEPBLAC, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, adscrito al Banco de España.

Resulta más que evidente que la línea de actuación de los Cuerpos Policiales contra la delincuencia organizada ha de pasar necesariamente por

SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

intentar anular los beneficios económicos que esas actividades generan, ya que constituyen el mayor perjuicio que se puede ocasionar a las distintas organizaciones criminales investigadas.

Todo ello sin dejar de perseguir los hechos delictivos propiamente dichos, que no generan una gran inseguridad entre los ciudadanos de a pie habida cuenta de que las organizaciones criminales siempre tratan de disimular sus actividades para no levantar sospechas, pero que están ahí y representan un aspecto importante del trabajo policial, ya que la lucha contra el Crimen Organizado requiere de una actuación integral y en todas sus facetas para evitar los riesgos y peligros que entraña para las sociedades actuales.



CLAUSURA

LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ENTORNO DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO

PEDRO JAVIER ALFARO CALVO
Director de Defensa y Seguridad Nacional de Telefónica

169

Para hablar de la aplicación de las nuevas tecnologías en el entorno de la Seguridad del Estado, voy a hablar de ciberguerra.

Para poder comprender la terminología de la charla me gustaría, en primer lugar, comentar algunas definiciones tales como:

Ciberguerra: es realmente el uso de ordenadores e Internet para realizar una guerra en el espacio virtual, en el ciberespacio. Por tanto, no se consideraría como tal el uso de cualquier tipo de ordenador que se usa en un carro de combate, en un autómatas o en una guía de misiles; simplemente tiene su espacio en la Red de Redes (en Internet) donde se producen estos ataques y por tanto, van contra objetivos que están en esa Red: Webs de instituciones públicas, del sistema financiero o de empresas que gestionan infraestructuras críticas.

La **ciberinteligencia**, al igual que existe las actividades de inteligencia dentro del mundo militar tradicional, pues, existe una inteligencia dentro del mundo del ciberespacio.

Ciberterrorismo o terrorismo electrónico, es el uso de medios de tecnologías de información, comunicación, informática, electrónica o similar con el propósito de generar terror o miedo generalizado en una población, clase dirigente o Gobierno, causando con ello una violencia a la libre voluntad de las personas. Los fines pueden ser económicos, políticos o religiosos principalmente.

Guerra de Información, Es el uso y manejo de la información con el objetivo de conseguir una ventaja competitiva sobre el oponente. La guerra de la Información puede consistir en obtener información táctica, confirmar la veracidad de la información propia, distribuir propaganda o desinformación para desmoralizar al enemigo y la ciudadanía, en mirar la calidad de la información de la fuerza enemiga y en impedir la obtención de información a la fuerza enemiga.

Electronic Warfare (EW) Guerra Electrónica, es el uso de tecnología electrónica para impedir el uso del espectro electromagnético por parte del enemigo y garantizar el uso del espectro por parte de las Fuerzas Aliadas. Este tipo de guerra puede ser aplicada desde tierra, desde el mar, desde el aire, incluso desde el espacio y tiene como elementos principales o como partes elementales las Medidas de Apoyo a la Guerra Electrónica, las Con-
tramedidas Electrónicas, y las Medidas de Protección Electrónica.

Existen otro tipo de guerras, de las cuales se trata en el libro (Unrestricted Warfare) que se publicó en el año 1999, que lo escribieron dos coroneles del ejército de China, en el cual se analizaban las tácticas de guerra de los países occidentales y más concretamente de Estados Unidos. El objetivo de este libro era analizar las debilidades en las confrontaciones militares que estos países habían tenido. Al final llegan a la conclusión de que cualquier cosa puede convertirse en un arma, incluso plantean el uso de aviones para convertirlos en armas. Este libro fue escrito dos años antes del atentado de las Torres Gemelas. Aparte de este manejo de convertir aviones o cualquier otro objeto en armas, concluyen que no haría falta ni tan siquiera para luchar contra la sociedad occidental, utilizar este tipo de armas, sino que pueden aprovecharse de la falta de legislación internacional para producir ataques en Internet (el uso de virus informático, incluso los bulos, el correr bulos dentro de Internet pueden suponer una dura penalización para sistemas financieros). De hecho existen casos de publicaciones falsas en Internet en relación a la solvencia de determinadas empresas que han acabado con la quiebra de las mismas. Creo que es un libro muy interesante.

Unrestricted Warfare (book)

Unrestricted Warfare (超限战, literally "warfare beyond bounds") is a book on military strategy written in 1999 by two colonels in the People's Liberation Army, Qiao Liang (乔良) and Wang Xiangsui (王湘穗). Its primary concern is how a nation such as China can defeat a technologically superior opponent (such as the United States) through a variety of means. Rather than focusing on direct military confrontation, this book instead examines a variety of other means. Such means include using International Law (see *Lawfare*) and a variety of economic means to place one's opponent in a bad position and circumvent the need for direct military action.^[1]

Lawfare Economic warfare Network warfare Terrorism



Cabe destacar también otro tipo de actuaciones que tendría que ver con este tipo de guerras tecnológicas que son los denominados pulsos electromagnéticos que se han visto en la película OCEAN´ELEVEN, donde se reproduce un atraco en las Vegas utilizando un tipo de pulso electromagnético para inhibir todo equipo electrónico, digamos, todos los sistemas electrónicos que había en Las Vegas y conseguir el robo en un casino.

El pulso electromagnético es un efecto secundario que se descubrió durante la realización de pruebas nucleares. Se puede comprobar que tras la explosión de una bomba nuclear se quedaban inutilizados aparatos electrónicos en un cierto radio de acción. La mayor radiación gamma es altamente penetrante e interactúa con la materia irradiando e ionizándola incluido el propio aire circulante. Esta radiación, que se consume enseguida, crea un campo electromagnético zonal de kilómetros de diámetro; de hecho, las posibilidades de este fenómeno son inmensas. Se ha seguido trabajando, después de este descubrimiento accidental, en armas por los ejércitos y la industria armamentística; desarrollando armas que pudieran iniciar dicho efecto; de echo una bomba EMP, que son las siglas en inglés de este tipo de artefactos, de detonar cerca de las fuerzas enemigas dejaría sin defensas y contramedidas a todo un ejército, ya que, cada día los ejércitos están más tecnificados y el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones es vital para el manejo y la gestión de las tropas y los vehículos militares en un campo de batalla. Es más, se han ido desarrollando bombas que explotan a alta altitud y que producen por tanto un efecto de muchos kilómetros hasta el punto de producir la paralización de un estado de forma completa. Un corte de corriente eléctrica dejaría un país completamente inutilizado, se conoce también como ataque de pulso electromagnético de gran altitud o HEMP.

171

Dentro del campo de la Inteligencia Militar, que es la tarea de recoger información acerca del enemigo actual o potencial para permitir planear adecuadamente las eventuales operaciones, asociada tradicionalmente al espionaje, y que abarca desde la recolección de la información de la capacidad tecnológica, el orden de batalla, armas, equipo, entrenamiento, bases militares, comunicaciones y la detección de radares, la recolección de inteligencia es vital para proveer información exacta y reciente. Encontramos variadas ramas: HUMINT (inteligencia humana) que es el uso de la propia inteligencia del hombre para el uso militar; COMINT es la inteligencia de las comunicaciones; SIGINT es la inteligencia de las señales de cualquier tipo; IMINT es la inteligencia utilizando imágenes captadas y el ELINT que es la inteligencia de la electrónica. El inicio de lo que hoy entendemos por Inteligencia Militar se remonta al siglo XIX y el progreso de la tecnología ha conseguido que en el siglo XX se sumen un gran arsenal de material y de recursos técnicos considerando a tal efecto desde las imágenes, la interceptación de comunicaciones en conjunto con el criptoanálisis, análisis de patrones comunicativos, detección de radares, y otras funciones como la inteligencia humana, los operativos clandestinos, la desinformación, la decepción y la contrainteligencia.

Es un campo amplio y no sólo de aplicación en el ámbito real sino que Internet es una magnífica fuente de obtención de la información, que permite a los países dotarse de cierta inteligencia para labores defensivas.

Con respecto a los tipos de ataques que encontramos en Internet, la taxonomía de los mismos va desde el vandalismo cibernético, generalmente se utilizan ataques de denegación de servicio, el Hack de páginas Web, también tenemos propaganda utilizando la red de redes, recaudación de información muy ligado al tema de inteligencia, ataques distribuidos para denegación de servicios, una variante un poco más perfeccionada, ataques contra equipos electrónicos y por último ataques contra infraestructuras críticas, sistemas SCADA, que manejan y controlan dichas infraestructuras críticas, siendo utilizados por la mayoría de los proveedores tanto de telecomunicaciones, de energía, de agua, etc...

Hoy en día los ataques en Internet están muy bien dirigidos; han pasado de una situación en la que quienes buscaban notoriedad eran jóvenes que lo único que pretendían era obtener reconocimiento por haber conseguido violar un gran sistema o entrar a una determinada página, a que los objetivos sean económicos y por tanto, los ataques de ser individuales buscando gloria y notoriedad han terminado por ser ataques realizados por organizaciones muy bien preparadas y por supuesto perfectamente dirigidos.

172

Dentro del vandalismo cibernético hay cientos de ejemplos de tipo de actuaciones ligadas sobre todo a terrorismo y a grupos ultras. El fin de algunos de esos ataques tiene que ver con la propaganda ya que les garantiza el anonimato y consiguen con muy poca inversión difundir información que puede tener una altísima repercusión en el mundo, como ejemplo la difusión de videos de Bin Laden reunido con los supuestos autores del 11 S.

Respecto a los ataques distribuidos, un ejemplo claro es el del famoso ataque que se produjo contra Estonia, que ha sido motivo de amplio análisis por los expertos internacionales. Estonia es un pequeño país de algo más de 1 millón de habitantes que cuenta con una tecnología bastante avanzada. Su posición en el ranking en desarrollo de la sociedad de la información es bastante elevado, de hecho en el año 2004 ya empezaron a realizar los primeros pilotos de votación utilizando medios electrónicos a través de Internet. En 2007 ya realizaron las votaciones a las elecciones generales en su país utilizando ordenadores, e incluso tienen planteada una nueva ley que entrará en vigor en las elecciones de 2011 donde van a realizar la votación usando telefonía móvil. Por tanto, no era un país tercermundista tecnológicamente hablando. Se supone que el ataque fue motivado por la retirada de una estatua en Tallinn que homenajeaba a las tropas soviéticas que consiguieron expulsar del país al ejército nazi. La retirada de la estatua produjo un ataque desmedido contra todo el país, de hecho, por medio de ese ataque distribuido de negación de servicio, consiguieron borrar de Internet prácticamente al país entero. Accedieron a Webs de Instituciones Públicas,

a todas las Webs de Ministerios de Estonia, Entidades Financieras, en partidos políticos y en medios de comunicación. La verdad es que el ataque fue un éxito. Lo que pretendían era que Estonia quedara excluida del ciberespacio. Un año después, en 2008, la OTAN decidió crear en Tallinn un centro de excelencia para ciberdefensa, un proyecto en el que participa el Ministerio de Defensa español junto con otros seis países miembros de la OTAN. El objetivo de este centro es diseñar estrategias de defensa contra ataques por Internet como el que sufrió Estonia.

Realmente cuando hablamos de ciberguerra, que ponemos en confrontación dos países, finalmente nunca se sabe exactamente si eso es un ataque, dirigido por un país o es un grupo organizado de patriotas. Estos hechos reflejan la preparación o la posición relativa de un país respecto al resto en cuanto a las capacidades que desarrolla y posee para actuar en una Ciber guerra con respecto a los demás.

En la película la Jungla de Cristal el ataque terrorista se producía contra una presa. Ese tipo de ataques hoy en día están más en la ficción que en la realidad, pero bien es cierto que se ha producido ya alguna entrada en algún sistema industrial. La verdad es que es un tema preocupante porque cada vez este tipo de sistemas, que antes estaban muy aislados, al estar en Red y por tanto conectados por medios de comunicación, permiten que aumenten las posibilidades de que cualquiera pueda acceder y manipular este tipo de instalaciones, lo cual provocaría una situación bastante delicada.

173

Las primeras actividades conocidas relacionadas con la Ciberguerra fueron los ataques coordinados desarrollados en 1999 sobre Estados Unidos por hackers desde Moscú (Rusia), y que desembocaron en la obtención de información clasificada acerca de sistemas de misiles y códigos navales. Estos ataques fueron bautizados como Moonlight Maze.

Durante gran parte del año 2003, hackers de origen chino también atacaron de forma organizada a los Estados Unidos, aunque se desconoce qué información fue comprometida. Estos ataques fueron conocidos con el nombre clave de Titan Rain.

Posteriormente se han producido también ataques de Serbia contra la OTAN y países aliados, y ataques a Georgia también dirigidos desde Rusia. Entre el 2000 y el 2001 incluso hay páginas en Internet de registro del número y descripción de los ataques de suplantación de Webs.

Queda patente que cada vez más este tipo de ataques, que han estado muy documentados en películas y en novelas, por desgracia, se producen con más frecuencia en la vida real y ya dejan de tomarse como mera ficción. Otro ejemplo de ello lo podemos encontrar el pasado 10 de julio, fecha en la que se publicó en medios de comunicación a nivel internacional la existencia de ataques producidos el 4 de julio contra Estados Unidos y Corea

del Sur. En Estados Unidos los ataques se dirigieron contra: el Pentágono, la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Tesoro, la Bolsa de Nueva York y algún medio de comunicación como el Washington Post.

El ataque se llevó a cabo incluyendo un malware en unos 60.000 PC's que realizaron un ataque de denegación de servicio contra las páginas webs antes citadas. Aunque en Corea del Sur se especula que la acción fue dirigida desde Corea del Norte en EE.UU. no se descarta que haya sido un ataque de hackers independientes. Lo que hacen al final es introducir algún tipo de virus en PC's y sin el conocimiento de sus propietarios, esos PC's empiezan a actuar, a realizar peticiones para acceso a una Web. Cuando se produce un aluvión de tráfico de petición de información no existe sistema que lo soporte, uno puede tener una gran conexión a la Red pero cuando los accesos se multiplican por millones llega un momento en que no es capaz de atender estas peticiones y el sistema deja de funcionar, en síntesis esto es un ataque de denegación de servicios. Al final lo que consiguen es que nadie pueda acceder a esa Web y por tanto se quede bloqueada.

Es difícil rastrear este tipo de ataques de denegación de servicio distribuido, porque al final el origen es de alguien que ha introducido un virus en una red de ordenadores y por tanto la percepción del que es atacado es que el origen es desde múltiples países del mundo, siendo por tanto muy difícil identificar cuál ha sido el origen real del ataque.

174

LAS INICIATIVAS DE PROTECCIÓN DEL CIBERESPACIO

En el tema de espionaje cada vez se utilizan más medios dentro de la Red. Generalmente no hay mucha información de la información que se obtiene. En el Periódico Cinco Días, apareció una noticia en la que un hacker francés había accedido, a unas cuentas de correos de empleados de Twiter, que es una red social muy importante, y había obtenido información de su plan de negocio, una información de momento secreta, en la cual aparecían: sus fuentes de financiación, su previsión de ingresos publicitarios, su presupuesto de gasto, etc.. y esa información, casi al instante, aparece publicada en muchos medios de comunicación del mundo. Aunque esas informaciones hayan sido obtenidas por medios fraudulentos hay muchos medios de comunicación que lo acaban publicando y eso, puede dañar la imagen de una empresa, pudiendo en algún caso originar problemas financieros porque información muy sensible queda al descubierto.

Existen matrices en las cuales se estima cuál es la capacidad de ataque en el caso de una ciberguerra. Una consultora llamada Technolitics-Cyberware realizó un estudio entre los años 2001 al 2007 en el que analizó, dentro del ciberespacio, las capacidades de una serie de Estados para atacar. Entre estos países aparecen los denominados como parte del "eje del mal": China, Irán y Corea del Norte por su capacidad de producir daños, en términos de ci-

LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ENTORNO DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO

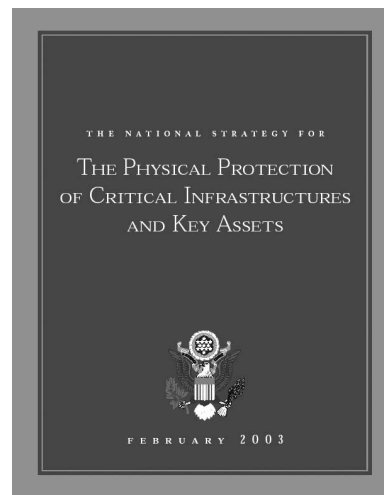
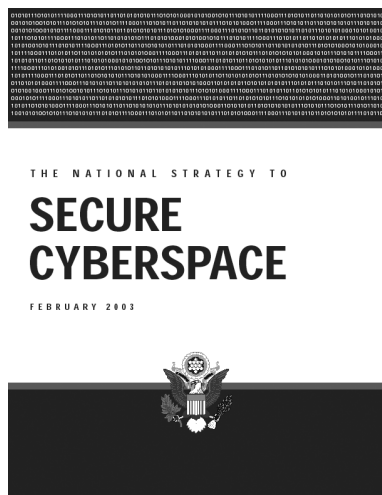
berguerra, muy elevada. En el mismo estudio incluso se reflejan unos gastos militares estimados en este tipo de actividad.

Hay una matriz que se refiere a la capacidad defensiva de los países para cada tipo de ataques, estando encabezada por los Estados Unidos y el Reino Unido, ya que el gasto y los recursos, tanto económicos como humanos que tienen para defenderse, es elevado. Aun con esto, habitualmente siguen apareciendo ataques tan importantes que bloquean la Casa Blanca o la Bolsa de Nueva York, como señalé anteriormente.

Tras los ataques del 11S, se empezó a ver la necesidad de definir estrategias para proteger no sólo el ciberespacio, sino también las infraestructuras críticas de los países. De hecho, en Estados Unidos han creado una estrategia nacional de Homeland Security, donde las responsabilidades dentro del ciberespacio se basan en desarrollar un plan para prevención de infraestructuras críticas, proporcionar capacidad de gestión y respuesta ante ciberataques, prevenir ciberataques y reducir vulnerabilidades además de prever asistencia al sector privado y al público. Esto es muy importante porque, no solamente en los ciberataques están atentando o están intentando dañar sitios públicos, sino que también hay infraestructuras críticas en el sector privado, y es muy importante contemplarlo porque al final las consecuencias que se producen en un ataque al sector financiero o las empresas de infraestructuras de un país, afectan tanto o más que las realizadas a las instituciones públicas, por tanto, hay que prever asistencia desde el sector público al privado contra ese tipo de ataques.

175

Por último, también hay que ser capaz de minimizar los daños y agilizar los tiempos de recuperación ante este tipo de ataques. Hay un libro de referencia que se publicó en febrero 2003 donde se refleja perfectamente la estrategia nacional para la seguridad en el ciberespacio, publicado por el anterior Departamento de Estado.



SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

Dentro de la estrategia nacional de Estados Unidos en este tema, hay cinco planes:

- 1.- Plan Nacional de Respuesta
- 2.- Programa de reducción de ataques y vulnerabilidades
- 3.- Programa de Concienciación y Entretenimiento
- 4.- Plan de aseguramiento del Gobierno
- 5.- Plan de cooperación nacional e internacional

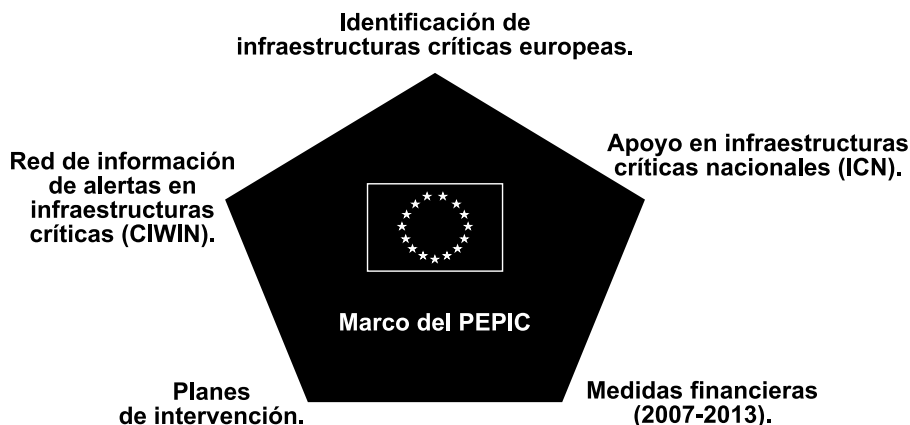
Es imposible sin esta cooperación internacional, en muchos casos, frenar ese tipo de ataques, por la propia confección de Internet, porque al final son cientos de redes las que están conectadas por múltiples enlaces, con lo cual los operadores y las instituciones del Gobierno que vigilan la seguridad en la Red tienen que colaborar estrechamente, tanto en términos nacionales como internacionales, para intentar desviar o protegerse de este tipo de ataques.

Respecto a Europa, Estados Unidos va por delante del resto del mundo en la definición de este tipo de protecciones y Europa le va siguiendo los pasos.

176 En el año 2004 hay una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en el que se define la protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo. En el año 2005 el libro verde sobre el programa europeo para la protección de infraestructuras críticas. En 2006 hay otra comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo donde definían de nuevo la protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo. En este mismo año se define esta estrategia europea con el objetivo de mejorar la seguridad de las infraestructuras críticas de la Unión Europea y establecen un marco común de protección. La estrategia se basa en cinco ejes claramente identificados, el primero de ellos es la propia identificación de las infraestructuras críticas europeas; en el segundo hay un apoyo a las infraestructuras críticas nacionales; en el tercero se dota de unas medidas financieras para llevar a cabo este plan y estas estrategias; en el cuarto hay unos planes de intervención y en el quinto hay una red de información de alertas en infraestructuras críticas muy importante para minimizar este tipo de ataques.

En España, el Ministerio del Interior ha creado un plan para proteger infraestructuras estratégicas ante ataques terroristas. Mi propia empresa, Telefónica, también participa en estas reuniones porque somos poseedores de infraestructuras críticas y, por lo tanto, tenemos que aportar información sobre cuáles son nuestros puntos débiles o nuestros puntos a los que pudiera causar daño un ataque terrorista contra algún tipo de infraestructura de la que gestionamos. Al final, esto ocasiona una situación en cadena. Un fallo en centrales eléctricas acaba produciendo la paralización de la industria y la paralización de otras empresas que también prestan infraestructuras críticas en un país.

La estrategia europea COM(2006) 786 final:



En España, la Secretaría de Estado de Seguridad, es el órgano responsable de la dirección, coordinación y supervisión de la protección de infraestructuras críticas nacionales. Hay una dirección del Plan Nacional de Infraestructuras Críticas y es el responsable del punto nacional de contacto con la Comisión Europea y de otros Estados que son propietarios o gestores de infraestructuras críticas.

177

LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

Secretaría de Estado de Seguridad

- Órgano responsable de la dirección, coordinación y supervisión de la protección de infraestructuras críticas nacionales.
- Dirección del Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas.
- Punto nacional de contacto con la Comisión Europea y con otros Estados que sean propietarios o gestores de infraestructuras críticas.

Existen dentro de España otros puntos de alto interés, que tienen mucho que ver con el CERT que se creó en el mundo universitario de Estados Unidos, que es crear un sello de confianza que habilite a esos puntos a poderse comunicar con otros países, identificándote como punto CERT, puedes hablar con otro país aunque no haya legislación internacional para solicitar que frenen desde una dirección IP una serie de ataques que se están produciendo, por ejemplo, a una página Web nuestra. Se suele dar habitualmente casos de suplantación de identidad de entidades financieras, que en lugar de acceder a la web de la entidad financiera, realmente lo que hacen es redirigir esa página a una de muy similares características que está fuera de España, en la cual se piden datos personales de tu cuenta corriente. Cuando este hecho se detecta, que suele ser muy pronto, generalmente suelen estar alojados en países que, da la casualidad, no tenemos acuerdos internacionales o que las legislaciones son poco duras en este tipo de delitos, por lo que la cooperación entre entidades CERT es fundamental, no se puede estar esperando días para cerrar una página Web que está suplantando la entidad de un banco o de cualquier otra institución.

178 En España esta clasificación de CERT la tiene el Centro Criptológico Nacional (CCN) que es el Organismo responsable de coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las Tecnologías de la Información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada del material criptológico y formar al personal de la Administración especialista en este campo.

Asimismo cabría destacar que el CCN creado en el 2004 está adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Tiene encomendadas las funciones relativas a la seguridad de las Tecnologías de la Información y de protección de la información clasificada, a la vez que se confiere a su Secretario de Estado Director de la responsabilidad de dirigir el Centro Criptológico Nacional. Por ello el CCN comparte con el CNI los medios, procedimientos, normativa y recursos.

Promovido por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se crea el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO). Se trata de una plataforma para el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento a través de proyectos del ámbito de la innovación tecnológica. El INTECO tendrá un doble objetivo; por un lado contribuir a la convergencia de España con Europa en la Sociedad de la Información y por otro la de promover el desarrollo regional.

Y por último comentar otro CERT que hay en España que es el que tiene la propia red IRIS, conocido como IRIS-CERT. Su finalidad es la detección de problemas que afecten a la seguridad de las redes de los centros de la Red IRIS, así como la actuación coordinada con dichos centros para poner solución a estos problemas. También se realiza una labor preventiva,

**LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ENTORNO
DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO**

avisando con tiempo de problemas potenciales, ofreciendo asesoramiento a los centros, organizando actividades de acuerdo con los mismos y ofreciendo servicios complementarios.

SEGURIDAD INTERIOR SEGURIDAD EXTERIOR ¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?

RAFAEL DEL RÍO SENDINO
Presidente de la Fundación Policía Española

Hoy finalizamos el décimo primer curso que la Fundación Policía Española organiza con la Fundación de la Universidad Complutense.

181

Han sido once años de búsquedas en torno a la seguridad.

A los patronos de la Fundación Policía Española, unidos a la Policía por lazos imborrables, al haber ostentado el cargo de Director General de la Policía o haber sido Subdirector General Operativo del Cuerpo, lógicamente nos preocupan los mismos temas que a los miembros en activo de la Corporación:

- La ciudad y la seguridad de sus habitantes.
- Presente y futuro en la sociedad de la información.
- Seguridad pública y policía en el Siglo XXI.
- ¿Hacia una policía europea?.
- Blanqueo de capitales, fuente de dinero negro”.
- Globalidad y delincuencia. Prevención y respuestas.

**SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?**

Son algunos de los títulos de estos cursos, que han dejado detrás de ellos un libro recogiendo las ponencias que aquí se desarrollaron.

El tema elegido para el Curso de este año esperamos que haya servido para comprender mejor nuestro presente y vislumbrar el futuro en materia de seguridad.

Desde que los seres humanos aprendieron a dejar testimonio de los hechos de su época mediante la escritura, el tratamiento de las amenazas ha sido diverso para aquellas que afectaban a la seguridad interior y aquellas que lo eran para la seguridad exterior.

Dicha diferencia no se basaba en los encargados de afrontar tales amenazas, que durante mucho tiempo han sido los soldados casi exclusivamente, sino en los sujetos causantes de la amenaza.

Mientras que las amenazas contra la seguridad interior procedían de miembros de la propia comunidad, las que afectaban a la seguridad exterior procedían de los Estados rivales.

182 Ya en los albores de la Historia, las ciudades aldeas idearon un instrumento, los códigos, para resolver las amenazas a la seguridad interior y al orden público.

Los Códigos nacen para conseguir una unanimidad de criterio a la hora de aplicar los castigos, escalonando las penas según la gravedad de los hechos, y rebajando la discrecionalidad de los jueces en la imposición de las penas.

Las soluciones a las amenazas exteriores han sido generalmente la diplomacia y la guerra.

Para ambas formas no ha habido reglas hasta fechas próximas.

No ha existido un Derecho ni tribunales para la guerra y mucho menos para la diplomacia. No obstante, hay que reconocer los esfuerzos por humanizar las reglas de la guerra para evitar catástrofes innecesarias. El único castigo, ha sido el rechazo internacional para los infractores.

En nuestros días los conceptos de seguridad interior y seguridad exterior han cambiado notablemente como consecuencia de la globalización de la economía, de los trasportes y de las comunicaciones.

Las fronteras, los límites, los escenarios para la seguridad interior y exterior, hoy han perdido parte de su importancia, porque las amenazas más importantes para ambos tipos de seguridad pueden proceder del exterior pero con consecuencias interiores.

**SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?**

El terrorismo es, quizás el ejemplo más significativo de la amenaza a la seguridad interior, ya sea de corte revolucionario o secesionista.

Tras el 11S aparece un nuevo tipo de amenaza exterior.

¿Cómo debe afrontarse esta amenaza tan atípica?

La delincuencia tradicional sigue operando, junto con la amenaza de la delincuencia organizada trasnacional.

Todos estos retos a la seguridad de los ciudadanos, que tratan de burlar la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de los tribunales de justicia, con ámbito territorial en los ámbitos delimitados por las fronteras, han requerido acuerdos multinacionales para definir y acordar las reglas de las persecuciones contra estos delitos conocidos como trasnacionales.

Los crecimientos de población, las guerras y las persecuciones con violación de los derechos humanos, entre otros factores, vienen provocando oleadas de emigración a la que los instrumentos tradicionales de control, especialmente los fronterizos, no son lo suficientemente eficientes, poniendo en riesgo el crecimiento económico y el bienestar de los Estados receptores, pero también de los Estados por los que atraviesan las rutas de emigración.

183

Es cierto que no en todos los casos sea el hambre la causa de tales movimientos migratorios, pero sí la desigualdad en la riqueza de las naciones. Ello no es óbice para destacar que aunque no sea una regla general, la pobreza es una de las causas principales de emigración, ante la imposibilidad de que determinados territorios puedan mantener los crecimientos de población que en los últimos años han tenido como consecuencia de los avances médicos tanto en el ámbito de la mortalidad infantil como en el de la longevidad de la población.

Determinadas tasas de población, especialmente en algunos países, son inviables con la capacidad propia para generar alimentos o adquirir riquezas en el mercado internacional.

Un dilema ético, que en ningún caso puede pasar por negar el derecho a la vida a quienes han nacido en estos territorios.

Solo la cooperación humanitaria internacional puede disminuir, y ojalá pueda acabar con estos problemas, porque la seguridad de todos está ligada a la resolución de estos problemas.

El terrorismo global y la delincuencia organizada trasnacional florecen con más facilidad en los países donde la pobreza facilita la corrupción y

rompe los tabúes sociales que todas las civilizaciones ponen para facilitar la convivencia interna y externa.

En esta nueva época, no solo los militares, los policías y los jueces son los agentes contra la inseguridad. Las ONGs operan, de forma subsidiaria, para paliar el hambre y las miserias de nuestro mundo; para evitar conflictos armados internos y entre naciones, que solo tienen como consecuencia más desplazados y más hambre.

En mi condición también de Presidente de Cáritas Española, tengo que reconocer que no solamente en África y otros países se produce el hambre.

La reciente crisis económica muestra diariamente como ya se producen en nuestro territorio problemas de hambre, que representa una amenaza más para nuestra seguridad interior, y que al originarse en nuestro ámbito interior, es más fácil de abordar y más difícil de justificar.

Aunque durante años un cuerpo de convenciones han venido conformando un conjunto de reglas de Derecho conocido como Derecho Humanitario para regular las guerras y los conflictos armados, hasta 1998, con el Tratado de Roma, no surgió el Tribunal Penal Internacional.

184

Al igual que con los delitos transnacionales se han definido una serie de conductas tipificadas como delitos internacionales, que permiten la persecución de los mismos por cualquier tribunal del mundo siempre que no lo sean en los países que territorialmente los tengan atribuidos.

Es lo que se llama la Jurisdicción Universal cuando de derechos humanos se trata.

Es el sometimiento de la seguridad exterior al imperio de la Ley, que en este caso es universal, nacida de órganos multinacionales, como Naciones Unidas, un camino que se encuentra en sus inicios pero que sigue avanzando poco a poco.

Todos estos temas han sido tratados en este Curso, y espero que hayan tenido una buena información de la situación, para la toma de las decisiones más acertadas, en este nuevo escenario nacional e internacional, para la seguridad de todos los ciudadanos.

Unas decisiones que necesariamente pasan por la cooperación policial internacional, tanto en sus ámbitos bilateral como multilateral, pero sobre todo con cooperación humanitaria, más diplomacia que conflictos armados y sobre todo con un gran respeto a los derechos humanos.

**SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD EXTERIOR
¿DÓNDE QUEDAN LAS FRONTERAS?**

Espero que el esfuerzo realizado para la organización y desarrollo de este curso haya sido de utilidad.

Quienes trabajen en el campo de la seguridad, no olviden que hay que aspirar a una seguridad, pero con corazón.

El Escorial, 17 de julio de 2009



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad