

Los problemas actuales de seguridad en el espacio europeo: inseguridad pública, terrorismo internacional y crimen organizado

KLAUS BODEMER

Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo

41

1. INTRODUCCIÓN

Hablar sobre problemas de seguridad en la Europa actual significa entrar en un campo terminológico y políticamente sensible y muy minado. El término *seguridad* es como, por ejemplo, *globalización* o *crisis* una de aquellas palabras *catsch all* que no tienen un contenido bien marcado e invitan, por tanto, a cualquier razonamiento y asociación. Independientemente de esta imprecisión del término existe un amplio consenso alrededor de que la seguridad es una necesidad básica del ser humano y un bien colectivo clásico, y por eso el mantenimiento o la reconstitución de la seguridad ocupa un lugar destacado en la escala de valores de la población. La seguridad es uno de los deseos elementales de las sociedades modernas frente al rápido cambio social, económico y político, y ocupa, por tanto, un lugar prioritario en el debate actual. Los politólogos ingleses Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, especialistas en materia de seguridad, han explorado desde una perspectiva constructivista el significado de la seguridad en las diferentes áreas políticas: militar, política, económica, social y medioambiental. Los autores subrayan que con el final de la Guerra Fría la agenda de seguridad se ha ampliado, surgen nuevos retos de seguridad que han de ser analizados por un enfoque multisectorial. Más importante que esta observación para nuestras intenciones es el hecho de que los autores enfatizan en el peligro de una *securitización* excesiva y subrayan que son los actores los responsables del manejo de los problemas de seguridad y no fuerzas anónimas y objetivas, advirtiéndolo así sobre una despolitización y objetivación del problema de la seguridad.¹

En el marco de este trabajo no pueden analizarse todas las facetas de la problemática, más bien debemos restringirnos a unas pocas áreas relevantes en el

1. BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, Jaap de: *Security. A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 212.

debate conceptual y político sobre seguridad en el espacio europeo de hoy. Estas prioridades son, sobre todo, dos:

- la creciente inseguridad pública/ciudadana, sobre todo en las aglomeraciones urbanas, y
- el terrorismo internacional y el crimen organizado.

Con esta decisión pragmática no negamos la importancia de otros retos a los cuales se enfrentan los ciudadanos europeos, por ejemplo la supervivencia del Estado del bienestar, que siempre fue y sigue siendo, como hemos discutido en otro contexto,² un proyecto de seguridad en un sentido amplio. Tampoco trataremos en este trabajo la política de defensa europea, en gran parte focalizada en la cuestión de una aportación propia de Europa a la seguridad de Occidente y la reforma de la OTAN.³

2. EL NUEVO PANORAMA DE RIESGOS Y AMENAZAS EN EL MUNDO POST-BIPOLAR

La caída del muro de Berlín en 1989, el consiguiente desmoronamiento del bloque soviético y la discusión sobre una aportación propiamente europea en defensa y seguridad han ofrecido una singular oportunidad para la recuperación del —como ha dicho el escritor Milan Kundera— *Occidente secuestrado* y el resurgir de Europa. De repente era evidente que ni el mercado en los nuevos miembros de la UE daría respuesta a las tremendas modificaciones del escenario estratégico internacional y regional. Hoy, diecisiete años después de la caída del bloque socialista, sabemos que el proceso que entonces se inició era el de la unificación del continente, para la que no era suficiente un proyecto económico sino que precisaba de una visión política. Esta visión pasa por la progresiva asimilación de una identidad europea y la elaboración e implementación de una política exterior, de seguridad y defensa común (PESDC). A pesar de todo, después de varias guerras en los Balcanes y un fuerte enfrentamiento con los EE.UU., con motivo del conflicto de Irak, los europeos de los veinticinco se dieron cuenta de que la UE debía disponer de capacidad autónoma para influir en el campo internacional⁴ y que la ampliación de la UE de quince a veinticinco miembros no es sólo una prueba para la integración sino al mismo tiempo una condición para un buen posicionamiento de Europa en el mundo del siglo XXI.

2. BODEMER, K. «Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos. Algunas anotaciones». *Quorum*. Revista Iberoamericana. Universidad de Alcalá, otoño 2005, p.126-139.

3. Véase BODEMER, K. «Entre Martes y Venus. La nueva doctrina de seguridad de la administración Bush, la guerra de Irak y la respuesta europea». En: BODEMER, K.; ROJAS ARAVENA, F. [ed.]: *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*. Ed. Iberoamericana/Vervuert, Madrid 2005. pp. 21-48; BODEMER, K. «¿Se pierde Europa la gran oportunidad del siglo? El viejo continente en busca de una arquitectura de seguridad». En: BIZZOZERO, L. [ed.]: *La paz y seguridad en el mundo post-muro*, Montevideo 1997, pp. 71-83.

4. MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P. «Una política de defensa española para Europa». Documento del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid 2004, p.1 y ss. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/136impasp>

Durante la Guerra Fría la seguridad y la estabilidad mundial descansaban en la bipolaridad. Ambas superpotencias ejercían autoridad sobre sus zonas de influencia en todo el mundo. El enfrentamiento entre los grandes impidió la eclosión de multitud de conflictos latentes. Con la desaparición de la amenaza convencional y del temor al conflicto generalizado ha aparecido la indefinición de la amenaza y su deslocalización y omnipresencia. Según James Woosley, exjefe de seguridad de la CIA, la amenaza ha evolucionado de manera impensable: «*hemos matado a un gran dragón, pero ahora vivimos en una jungla de una enorme variedad de serpientes*».⁵ En tanto que los Estados europeos se desarman, consecuencia de la percepción de paz de la opinión pública y de la reducción de los presupuestos públicos, muchos países, entre otros los llamados bergantes, se arman hasta los dientes aumentando el número de focos de inestabilidad. Aparece así un panorama de riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional y multifacético que configura una compleja situación de seguridad internacional, donde las fronteras son permeables y con esto se difumina también la separación entre política interior y exterior. La seguridad es, por tanto, cada vez menos un asunto puramente militar (y, por tanto, labor casi natural de los militares y de los políticos que les controlan en una democracia), sino —en la terminología de los politólogos— de manera creciente un *intermestic issue* que involucra un amplio espectro de individuos, ya sea como actores o bien como destinatarios.

Los fenómenos que amenazan la seguridad en el espacio europeo se suman bajo el lema de los llamados nuevos retos: nacionalismos emergentes (en Bosnia, Kosovo, Macedonia); la proliferación de armas convencionales (consecuencia, entre otras, de la caída económica y militar soviética), de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas) y portátil (desde pistolas hasta misiles); la delincuencia transnacional organizada (los cárteles colombianos, la mafia italiana, rusa y albanesa, las Tríadas chinas y la Yakuza japonesa); así como el tráfico de drogas, el terrorismo internacional, el tráfico de personas y órganos, las catástrofes naturales y las pandemias. Los orígenes de los nuevos riesgos y desafíos a la seguridad de los Estados y sus ciudadanos se encuentran en fenómenos sociales (exclusión), económicos (pobreza, flexibilidad laboral, migración) y tecnológicos, catalizados por la globalización.

Una señal elocuente de la creciente incertidumbre, inseguridad y de situaciones de riesgo es el hecho de que desde el final de la Guerra Fría hasta el inicio del siglo XXI se organizaron treinta y seis operaciones de paz bajo la autoridad de la ONU y han estallado muchos conflictos (el Golfo, el conflicto entre Libia, EE.UU., y Reino Unido, el conflicto árabe-israelí, las guerras en Bosnia y Kosovo, el enfrentamiento entre India y Pakistán, los conflictos violentos en Timor, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Chechenia).

5. Citado según Fernando Caballero Echevarría: *Seguridad y Defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre La seguridad europea en el siglo XXI, Universidad de Granada, 5-9 noviembre 2001, p.5.

3. LA INSEGURIDAD URBANA EN EL ESPACIO EUROPEO: MANIFESTACIONES, RESPUESTAS CONCRETAS Y BASES CONCEPTUALES

El grado de inseguridad y violencia en los países europeos está, indudablemente, lejos de las cifras alarmantes de otras regiones del mundo, por ejemplo en EE.UU., África o América Latina. A pesar de todo, también los ciudadanos europeos, sobre todo aquellos que viven en las grandes ciudades, se ven cada vez más enfrentados a nuevos retos de seguridad, como son la inmigración, la delincuencia organizada, las bandas delictivas y los barrios marginados. Para responder a estos problemas, los gobiernos municipales han puesto en marcha en los últimos años un amplio abanico de estrategias, que incluyen las represivas (políticas de «tolerancia cero»), las situacionales (que intentan reestructurar las oportunidades de delinquir) y las sociales (que intentan prevenir la delincuencia mediante programas escolares, de barrio, etc.).

De ahora en adelante analizaré algunas cuestiones centrales de la seguridad urbana en Europa. Después de una definición de la seguridad urbana y una discusión sobre qué es la prevención, explicaré los problemas de seguridad a que se enfrentan las ciudades europeas actualmente. Después proporcionaré una clasificación de las distintas respuestas que se han dado a los problemas de inseguridad, la evaluación de estas respuestas y la estructuración de las intervenciones, procurando abrir un debate sobre quién es el responsable de la seguridad urbana.⁶

3.1 De la prevención de la delincuencia a la seguridad urbana

Hace unos diez o veinte años, frente a la problemática de la seguridad urbana, los políticos locales y los criminólogos sólo pensaban en el fenómeno delictivo y en las tasas delictivas según los datos policiales. Hoy en día, cualquier político local ilustrado reconoce que la delincuencia forma una parte importante de esta problemática, pero que otros fenómenos asociados, como son la conducta antisocial, los problemas de desorden y el temor al delito inciden gravemente en la calidad de vida urbana de los ciudadanos. Es la diferencia entre el concepto antiguo de prevención de la delincuencia y el concepto más actualizado de seguridad ciudadana. El reconocimiento de que hay que abrazar una problemática más amplia proviene del hecho de que la delincuencia, por mucha histeria que haya, afecta a una pequeña parte de la población. Con todo, la conducta antisocial, los problemas de desorden y el miedo afectan a una mayor proporción de los habitantes urbanos. La percepción subjetiva del delito —el temor al mismo— genera retraimiento e incluso despoblación de determinadas zonas de las ciudades.

6. El siguiente párrafo se basa en gran parte en un trabajo de Rosemary Barberet, elaborado en el marco del programa *América Latina 2020* de la *Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL)*. Véase BARBERET, R. *La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina*. En: RHI SAUSI, J.L. [ed.] *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 2004, pp.163-176.

3.2 Lo que nos dicen las estadísticas

Aunque la criminología sea una disciplina joven, ofrece una serie de hallazgos, que han sido comprobados de forma reiterada, que pueden guiarnos en nuestro análisis. Primero, existe una relación con la edad (cuanta más edad, menos delincuencia). Existe una relación con el sexo: los agresores son predominantemente hombres. Por lo que respecta a la clase social, aún hay un cierto debate; hasta la existencia de los datos de encuestas de autoinforme, se creía que la delincuencia se concentraba en las capas sociales bajas. La delincuencia se concentra en lugares (puntos negros), se concentra en naturaleza (siendo más frecuente la delincuencia contra la propiedad que contra personas —aunque bien es cierto que en nuestro mundo existen más cosas que personas—, se concentra en su producción (delinquentes de carrera) y se centra en ciertas víctimas (víctimas múltiples). La delincuencia no es aleatoria como fenómeno.

45

3.3 El concepto de prevención

La prevención como concepto tiene múltiples significados que provienen de distintas disciplinas como pueden ser el derecho penal, la criminología, la salud pública y la psicología evolutiva. Vale la pena detenernos y esbozar estos significados ya que hay muchas formas de prevenir un fenómeno y pocas veces somos creativos a la hora de hacerlo.

Desde el *derecho penal* y el pensamiento clásico criminológico, la prevención general es estrictamente jurídica, implicando a los organismos de control social formal como son los aparatos policiales, judiciales y penitenciarios.

Desde la criminología, existe la distinción por un lado de la prevención de la delincuencia (prevenir la génesis de transgresores) y la prevención de la victimización (contextos o estilos de vida que propician los actos delictivos). La prevención de transgresores se concibe normalmente como una prevención social o psicológica.

Por lo que respecta a la prevención de la victimización, se nombra a menudo el concepto de la prevención situacional, donde se procura reducir la probabilidad de confluencia en tiempo y espacio de transgresores motivados, objetivos atractivos, ausencia de vigilancia. La prevención vecinal puede formar parte de esta estrategia, mediante la que se procura fortalecer las redes vecinales de convivencia (la llamada eficacia colectiva o capital social) y fomentar la vigilancia y el control social informal.

Desde la salud pública encontramos el concepto de una prevención ecológica que clasifica factores de riesgo y de compensación macro/microsistémica, individual, biológica.

3.4 Los problemas centrales de seguridad en las ciudades europeas en la actualidad

Los problemas de seguridad en las ciudades europeas son difíciles de analizar de una forma cuantitativa porque no existe ninguna base de datos europea

de tasas delictivas por ciudades. Los resultados son dispares y se encuentran en publicaciones aisladas. Esto no quiere decir que algunas ciudades no dispongan de buenos datos. El Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo, administra desde 1983 una encuesta de victimización propia. Muchas ciudades son capaces de compilar sus estadísticas policiales. Pero, como he dicho, no existe ninguna base de datos europea que nos permita comparar las tasas delictivas por ciudades.

De todas maneras, a pesar de que los datos nos indican una serie de problemas delictivos, las demandas de seguridad pueden ser distintas. De nuevo, los problemas que afectan a un gran número de vecinos (*botellón*), los problemas que afectan a ciudadanos que acostumbran a quejarse más en cuanto a su demanda de seguridad (robos a domicilios en urbanizaciones), los problemas visibles que son escandalosos o que dificultan el turismo o el desarrollo económico (mendigos agresivos, drogodependientes), o los problemas que están de moda y la erradicación de los cuales es *políticamente correcta* (tráfico de mujeres) son los que muchas veces reciben más atención por parte de los políticos.

Un estudio hecho por *Sécurités Prévention Europe* del Forum Europeo para la Seguridad Urbana, después de examinar los problemas delictivos en siete ciudades europeas (Bonn, Brent, Gerona, Lieja, Luton, Módena y Marsella), identificó estos problemas en común: robos, delincuencia de calle en general (sobre todo de telefonía móvil), la relación de las condiciones socioeconómicas y el nivel delictivo, la implicación de los jóvenes en la delincuencia (tanto agresores como víctimas), y una disminución de la edad de esta población tanto como su feminización. Las políticas de prevención constatadas en estas siete ciudades eran parecidas: orientadas hacia barrios conflictivos, jóvenes y droga.⁷

Es peligroso dejar que la *intuición*, las quejas de los vecinos o la constatación de lo que es *visible* determinen las prioridades urbanas de seguridad. Existen muchos problemas delictivos de gran trascendencia que no se ven y no se oyen. Por dar algunos ejemplos: la violencia en el hogar, el *bullying* en las escuelas, la violencia psíquica en el lugar de trabajo, la victimización por Internet y la victimización de los turistas. Sólo mediante un buen trabajo de investigación las ciudades podrán conocer sus verdaderos problemas delictivos.

3.5 Las respuestas políticas y sus bases teóricas

Las respuestas represivas suelen basarse en la *teoría clásica o disuasoria*, que postula que incrementando la severidad, la certeza y la rapidez de la aplicación de las sanciones, reduciremos la delincuencia. Traducido al terreno policial, si incrementamos las penas (dentro de la discrecionalidad que tiene el policía), si incrementamos el riesgo de aprehensión (poniendo más efectivos policiales, por ejemplo), o si agilizamos el aparato represivo, conseguiremos una reducción de la delincuencia.

7. www.urbansecurity.org/secucitepreventioneeurope.html

Aunque nadie negará que la respuesta represiva resulte útil en un momento dado, los efectos no son necesariamente duraderos. La inmediatez de los resultados de este tipo de prevención es parte del *éxito* de las políticas de *tolerancia cero*.

La *teoría de oportunidades* (también llamada teoría situacional o de actividades rutinarias) deja de lado las causas de la delincuencia y se concentra en la situación o en las condiciones necesarias para que haya un acto delictivo. Se aplica sobre todo a sociedades industrializadas y a la delincuencia predatoria contra la propiedad. Comienza con la observación de que la sociedad moderna (es decir, posterior a la Segunda Guerra Mundial) se caracteriza por unos cambios en la vida cotidiana de la gente: movilidad; traslado de la residencia a zonas periféricas de la ciudad; entrada masiva de la mujer en el mercado de trabajo, y la producción de objetos cada vez más pequeños y de más valor (radiocasetes; reproductores de discos compactos; ordenadores portátiles; microtelevisores, etc.). Para que se produzca un acto delictivo, hace falta la confluencia en *tiempo* y *espacio* de tres condiciones: transgresores motivados, objetivos atractivos y ausencia de vigilancia.

Esta teoría nos permite gestionar la seguridad ciudadana sin tener que reconstruir la sociedad ni los individuos que forman parte de ella. Por ejemplo, podemos hacerlo mediante *el endurecimiento del objetivo*: alarmas, mejores cerraduras, más iluminación; mediante la mejora de la vigilancia: organizaciones de vecinos, diseño de residencias y parques para mejorar la vigilancia informal; y otras maneras de desincentivar al trasgresor.

La teoría situacional reposa en parte en una teoría individual de elección racional de los agresores, que presupone que los delincuentes son hasta cierto punto racionales y que consideran muchos factores antes de cometer un acto delictivo, como pueden ser: las características de la víctima, los riesgos de ser descubierto, la disponibilidad de los objetivos, las posibles ganancias, el tiempo requerido, el peligro físico, la pericia que se necesita, y la familiaridad con el método. Modificando estas condiciones situacionales es como pueden prevenirse actos delictivos.

La *prevención situacional* utiliza frecuentemente técnicas de prevención vecinal y reestructuración arquitectónica. La idea que hay detrás de la *prevención vecinal* es que los vecinos se movilicen para prevenir, de forma proactiva, la comisión de delitos y elimine la oportunidad. Se basan en dos modelos: el primero tiene que ver con el control social informal, e incluye: el refuerzo de normas vecinales, el refuerzo de la identidad vecinal y las fronteras vecinales, y el establecimiento de un sentido más fuerte de comunidad y mayor interacción social. El segundo modelo tiene que ver más con la eliminación de la oportunidad de delinquir. Incluyen un abanico de programas: patrullas vecinales, sistemas de denuncia vecinal, programas de vigilancia vecinal, encuestas de seguridad a domicilio, marcación (identificación) de propiedad particular, juntas de vecinos y policía, planes para reestructurar el barrio arquitectónicamente.

Los programas de marcación (identificación) de propiedad particular consisten en: a) convencer a los ciudadanos que marquen sus objetos, b) hacer saber a los ladrones que se hace esta marcación, y c) facilitar la recuperación de objetos robados.

Resultados: es más difícil convencer a los ciudadanos de lo que se pensaba y no aporta grandes resultados, sobre todo a la hora de recuperar productos robados.

Las encuestas de seguridad a domicilio son hechas por agentes de policía, o auxiliares, que hacen una serie de recomendaciones sobre lo que hay que hacer para prevenir la victimización. Pero en pocas ocasiones se hace un seguimiento para ver si realmente el ciudadano ha hecho caso de las recomendaciones.

Los planes para reestructurar el barrio arquitectónicamente incluyen mejoras en el iluminado público, cambios en las calles para dificultar rutas de salida de los delincuentes (más calles sin salida, acabando en «T»), la creación de zonas de vian-dantes y la disminución del tráfico.

La *prevención social* se basa en la teoría de la desorganización social (también llamada ecología social o teoría de la transmisión cultural). Es una de las más antiguas de la criminología, pero está en la base de todo intento de revitalizar un barrio y fomentar el control social informal. La teoría postula que las zonas de una ciudad con tasas más altas de delincuencia suelen ser zonas en transición, con una población en declive, deterioradas, habitadas por una población heterogénea, de alta movilidad y de bajos ingresos, con abundantes problemas sociales. Pero estas características no fomentan la delincuencia en sí, sino que llegan a crear *desorganización social*, una falta de control social informal; es decir, zonas donde las tradiciones convencionales se han perdido. En estas zonas los vecinos ya no sienten que el barrio sea *suyo*, se sienten sin derecho u obligación de vigilar lo que pasa en el barrio. Es esta desorganización social —vacío de normas— la que genera tradiciones de delincuencia. Es decir, hay cada vez más oportunidades de delinquir (presencia de adultos criminales, ausencia de oportunidades legítimas, etc.). Un vez que la criminalidad se implanta en el barrio, se produce la *transmisión cultural* (se enseña de generación en generación).

La prevención social también se basa en las *teorías de la frustración y del control*. Según estas teorías se delinque porque es una forma de conseguir objetivos que uno no puede conseguir legítimamente, por estar excluido de los bienes de la sociedad, porque uno no tiene lazos con la sociedad prosocial. Una gran parte de las experiencias francesas en el campo de la prevención de la criminalidad se basan en esta idea de exclusión social y marginación y, sobre todo, en la integración de la juventud y la facilitación del su paso desde la adolescencia hasta la independencia y el mundo laboral.

3.6 El papel del miedo

Siempre se había asumido que el *miedo al delito* tenía una relación directa con niveles y experiencias objetivos de delincuencia o victimización. En los años setenta, con las primeras investigaciones, el miedo al delito se convirtió en un fenómeno propio, dado que éstas demostraban que su relación con el fenómeno de la delincuencia era mucho más complicada. Por ejemplo, tener miedo al delito no implica necesariamente una probabilidad más alta de ser víctima. Desde entonces hasta ahora, se examina el miedo a la delincuencia como un fenómeno aparte de la delincuencia.

En la disminución del miedo, la policía juega un papel importante. Experimentos policiales han demostrado que ciertas actuaciones policiales, propias de una *policía de proximidad*, pueden reducir el miedo al delito. La patrulla en automóvil y particularmente a pie es reconfortante para la población y reduce el miedo al delito. La prevención vecinal, la reestructuración de calles y el iluminado público también son eficaces.

3.7 La actuación policial

La actuación policial forma parte de la prevención de la criminalidad. Hoy en día hay más o menos *tres modelos de actuación policial*. Podemos encontrar elementos de cada uno de ellos en la mayoría de los cuerpos policiales. Aunque después insistiré en que la policía no debe tener el *monopolio* en estos temas, sí es verdad que el modelo de actuación policial enlaza con estrategias de prevención de la criminalidad.

El *modelo tradicional*, o «*mecánico*», de actuación policial se centra en una policía represiva que casi se reduce a la patrulla aleatoria, la mera presencia de efectivos policiales, la respuesta rápida y la atención a incidentes individuales. Este modelo no es necesariamente un modelo de *derechas*. Precisamente hay quien argumenta que este modelo es el más democrático porque funciona respondiendo a las llamadas o demandas de los ciudadanos.

El modelo tradicional, a pesar de todo, se llega a cuestionar por su incapacidad de resolver *problemas delictivos* y por la distancia social que hay entre los ciudadanos y esta policía.

El modelo tradicional también se cuestiona científicamente cuando investigaciones realizadas en los años setenta sugieren que la patrulla aleatoria y la respuesta rápida no son eficaces en la prevención y detección de la delincuencia. Esta investigación abre la vía hacia otros modelos de actuación policial, que son básicamente la policía de proximidad y la policía de resolución de problemas. La *policía de proximidad* es un modelo descentralizado que intenta acercar la policía a los ciudadanos mediante programas de barrio (patrulla a pie, locales policiales) o trabajos en foros de prevención de la criminalidad. La evaluación científica sugiere que este modelo es eficaz en la reducción del miedo y en la detección y prevención de la pequeña delincuencia y los problemas de desorden urbano. Es, además, un modelo que restaura la confianza del público en la policía, e indirectamente, en el Estado. A pesar de todo, no es un modelo muy eficaz en la lucha contra la delincuencia grave.

El modelo más eficaz en la lucha contra la delincuencia grave es el segundo modelo de actuación, la policía de *solución de problemas*, que se basa en el trabajo interdisciplinario, en un proceso cuasi-científico de identificación, análisis, intervención y evaluación de problemas delictivos, que detallaré a continuación.

3.8 Los nuevos retos de seguridad

Los nuevos retos de seguridad, como pueden ser la *delincuencia ligada a los inmigrantes*, las *bandas delictivas* y la *delincuencia organizada*, son problemas para

los que aún no hay suficiente investigación y datos para planificar buenas intervenciones. Por lo que respecta a los inmigrantes, es un área de gran interés actual pero de difícil estudio, porque en muchos países la condición de *inmigrante* no es un dato que se registre o que se pueda recoger legalmente. En algunos países, existe la tentación de criminalizar al inmigrante. Las investigaciones son contradictorias y apuntan hacia los problemas de integración no tanto de la primera generación de inmigrantes, como de sus hijos. Muchos países europeos luchan contra la integración social de los inmigrantes y lo que supone esta integración para la cultura mayoritaria.

Existe una red europea de investigación de bandas, llamada Eurogang, cuya función es impulsar esta investigación y decidir hasta qué punto podemos aprovechar la extensa experiencia norteamericana con este fenómeno.

La *delincuencia organizada* es otro problema que de momento encuentra una solución casi siempre policial en Europa, o juridicopenal (véase el siguiente apartado). Aunque no se descartan iniciativas locales, de momento hay pocos programas modélicos excepto en casos de tráfico de drogas. Por ejemplo, en el gran catálogo *100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World*, publicado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, no figura ningún programa destinado a la prevención de la delincuencia organizada.

3.9 La resolución de problemas y los foros de prevención de la delincuencia

Que la prevención de la delincuencia sea únicamente responsabilidad de la policía es ya un concepto antiguo. Desafortunadamente, ésta sigue siendo la ideología que dificulta la creatividad y la iniciativa tan necesarias para combatir problemas tan difíciles como son los delictivos.

En Europa, los países que más se han preocupado por la prevención de la delincuencia han impulsado la creación de *equipos preventivos multidisciplinarios o interdisciplinarios*. Este impulso responde al nuevo concepto de *community governance* mediante el cual la delincuencia se percibe como problema de todos en una localidad. En los foros multidisciplinarios, cada representante de un organismo colabora, pero sus funciones y las de su organismo no cambian. En los foros interdisciplinarios, hay una fusión de funciones y el trabajo resultante trasciende, es más que una suma de las partes.

El *proceso de resolución de problemas* es inherente a cualquier esfuerzo moderno de prevención de la criminalidad. Es un proceso cuasi-científico que comienza por la constatación de problemas delictivos. Después de la identificación de una serie de problemas delictivos (por ejemplo, tráfico de drogas en un parque público; violencia doméstica; vandalismo en las zonas contiguas a una escuela pública) se decide analizarlos en profundidad con los datos disponibles o que se recogen. Después del proceso de análisis se diseña alguna estrategia, o diversas estrategias, de intervención, implicando a múltiples organismos locales: policía, escuelas, urbanismo, asociaciones de mujeres, etc... Las estrategias pueden incluir en el caso de las pintadas, una limpieza total, más vigilancia y actividades alternativas para los jóvenes de la zona.

En el campo de la prevención de la delincuencia hay buenas iniciativas y ya podemos decir que no escasean. El mayor problema es la *falta de una evaluación rigurosa* de las estrategias y los programas. De bien poco sirve implantar una estrategia o un programa de prevención si no se acompaña de una evaluación científica que nos permita decir que el gasto y el esfuerzo van a merecer la pena.

4. EL TERRORISMO INTERNACIONAL, EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS RESPUESTAS EUROPEAS

4.1 La percepción del problema y su localización

Tal como he indicado antes, el fin de la confrontación Este-Oeste ha posibilitado la unificación de Europa. La otra cara de la moneda es que esta Europa ampliada se enfrenta a nuevos retos de seguridad. En el primer lugar de la lista de estos *nuevos retos* de seguridad figura el *terrorismo internacional*, que ha demostrado su capacidad de destrucción en los ataques del 11 de septiembre de 2001 (en Nueva York y Washington), del 11 de marzo de 2004 (en Madrid) y del 7 de julio de 2005 (en Londres).

Un lugar cada vez más destacado lo ocupa, en los últimos años, el *crimen organizado*, que perjudica tanto a las economías como a la gente (tráfico de personas, prostitución, drogas). No son pocas las situaciones en las cuales el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional se superponen o fusionan. El terrorismo internacional está, por ejemplo, financiado por fuentes que surgen de negocios criminales. Los criminales encuentran buenos clientes en terroristas que compran cualquier cosa necesaria para sus acciones (pasaportes, explosivos, etcétera).

Transformando el mercado único en un mercado único del crimen, terroristas y criminales hacen, aparentemente, un mejor uso de las oportunidades que ofrece el espacio europeo que no los propios gobiernos europeos. Normalmente, el objetivo terrorista tiene más que ver con el efecto psicológico que no con los efectos materiales; quiere generar una sensación colectiva de miedo y un estado anómico de inseguridad, promover desconfianza hacia las autoridades políticas y las fuerzas internas del orden.

Por lo que respecta a las catástrofes humanitarias, el desplazamiento de flujos de refugiados provoca grandes problemas de carácter económico y social, lo que puede desencadenar situaciones de crisis en regiones geopolíticas enteras. Catástrofes naturales que experimentamos cada vez más también en las regiones europeas y que pueden llegar a desestabilizar un país y hacer que una crisis económica se transforme en una crisis social peligrosa.

La UE y sus representantes políticos son plenamente conscientes de los peligros que surgen de estos riesgos y peligros y concentran una gran parte de su atención en estos flagelos. No puede sorprender, por tanto, que la Estrategia de Seguridad Europea (ESE) —la llamada Doctrina Solana— aprobada el 12 de diciembre de 2004 por el Consejo Europeo, coloca ambos peligros entre los cinco

retos más importantes para la seguridad europea. Lo que quizá sorprende más es que la UE y sus Estados miembros han actuado de manera rápida y sustancial, por ejemplo, como respuesta a las bombas de Madrid con la *Declaración conjunta de combate al terrorismo*, la actualización del *Plan de Acción* del año 2001 y la aprobación del *Programa de La Haya* (en el mismo año). De la misma manera, los ataques en Londres impulsaron una serie de propuestas, contemplando desde la detección de explosivos hasta la cooperación policial transfronteriza y la retención de datos de comunicación.

De todas maneras, a pesar de todas las propuestas, planes y actividades, las respuestas europeas al terrorismo y al crimen organizado muestran una serie de *deficiencias*. Las acciones son en su mayoría *event driven*, es decir, de carácter reactivo. Lo que aún *falta* es, además, una respuesta claramente estratégica. Siguen habiendo, además, áreas donde hacen falta acciones adicionales, por ejemplo, en relación a la cooperación entre los servicios y agencias que se ocupan de la lucha contra el terrorismo y de el fortalecimiento del estado de derecho. Existe, finalmente, una fractura entre la adopción de acciones a nivel europeo y su implementación a nivel nacional con el resultado de que algunas medidas e instrumentos acordados, por ejemplo el *European Arrest Warrent* no pueden desarrollar todas sus posibilidades.

Un terreno sensible que preocupa cada vez más a los ciudadanos en los países europeos es la tensión entre las exigencias de seguridad (en el nombre de y en favor de los ciudadanos) y los derechos civiles y su protección. La tensión entre ambos fenómenos se basa, en última instancia, en diferentes percepciones de amenaza e imágenes de la sociedad. Los Estados, sobre todo a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, ponen en tela de juicio la compartimentación de funciones y competencias por parte de las distintas agencias u organismos. La creciente *privatización* del terrorismo internacional supone un cambio en las estructuras organizativas de los órganos de seguridad del Estado. Ganan peso aquellas organizaciones donde el mayor capital residirá en las capacidades de los recursos humanos. La formación del mismo es por tanto fundamental. La lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada exige, además, organizaciones de tipo horizontal de gran dinámica e interacción entre repartos a agencias de la misma jerarquía, el establecimiento de organizaciones altamente interconectadas y de trabajo en red (*networking*).⁸

4.2 Las respuestas europeas

Una de las ideas de base en la creación de un ministro de Exteriores de la UE en el marco del Tratado Constitucional fue la de fortalecer la coordinación interinstitucional de las dos áreas de la política exterior: por un lado la diplomacia y la seguridad (en gran parte responsabilidad del Consejo), y por otro la cooperación

8. VIDAL, C. «Consideraciones sobre la nueva agenda de seguridad a partir de los atentados del 11 de septiembre». *Argentina Global*, N° 6, julio-septiembre 2001. <http://www.geocities.com/globargentina/VidalB1.htm>

en el desarrollo (gestionada por la Comisión). Una pregunta central para la política de seguridad europea en relación al terrorismo internacional fue: *¿Cómo pueden unirse y coordinarse la PESC, la PESD y la política interna (Justice and Home Affairs, JHA)?* La Estrategia de Seguridad para Europa (ESE) de diciembre de 2003 subrayaba al respecto: «Europa es tanto un objetivo como una base del terrorismo... Son indispensables acciones europeas concertadas». El documento destaca el peligro de que grupos terroristas dispongan de bombas biológicas, químicas y nucleares en el terreno europeo y aboga por un enfoque amplio en la lucha contra el terrorismo porque «ninguno de los nuevos retos es sólo militar, y ninguno puede ser combatido por medidas exclusivamente militares... La lucha contra el terrorismo exige una combinación de medidas de inteligencia, policiales y militares».⁹

El terrorismo internacional no es el único desafío que los gobiernos europeos deben afrontar. Gobiernos europeos están entrenando a fuerzas de seguridad en Irak y están involucrados en el proceso de paz en los Balcanes. Gobiernos europeos están, además, enfrentados a los problemas de los llamados Estados fracasados (*failed o failing states*), por ejemplo Sudán y el Congo, y en dar respuestas al crimen organizado.

Europa puede hacer mucho, y ya lo hace, para dar respuestas adecuadas a estos retos. Su habilidad y capacidad de respuesta tiene, sin embargo, dos *limitaciones*. Primero, la UE no es un gobierno nacional. Ni puede arrestar o perseguir a terroristas, ni puede usar espías o satélites para rastrearlos. Policías nacionales u oficiales nacionales de inteligencia utilizan una gran parte de su trabajo antiterrorista para infiltrarse en células terroristas y arrestar a sospechosos. Si ellos trabajan a nivel transfronterizo, prefieren hacerlo bilateralmente y no a nivel de la UE. Los servicios nacionales de inteligencia son muchas veces reticentes a la hora de compartir informaciones con más de un gobierno extranjero.

Una segunda restricción consiste en el hecho de que la política antiterrorista no es en sí misma un área con un perfil claro, incluye más bien a una serie de policy areas, requiriendo acciones por parte de una serie de departamentos o ministerios del gobierno. Los ministros de Hacienda se ocupan de las fuentes ilegales de financiamiento, los ministros de Salud deben disponer de estocs de vacunas; los ministros de Medio Ambiente deberán proteger la infraestructura y los ministros de Educación fomentar la investigación sobre grupos islámicos. Aún es más difícil coordinar los esfuerzos colectivos de los veinticinco gobiernos nacionales a nivel de la UE.

¿Cuál es, pues, el papel concreto de la UE en la lucha contra el terrorismo internacional? y ¿cuáles son las medidas concretas adoptadas y su alcance?

El año en que empezó la cooperación intraeuropea en la lucha contra el terrorismo fue 1979, cuando se creó el *Policy Working Group on Terrorism*. Los grupos diana de este grupo, formado por policías con experiencia, fueron el IRA en Inglaterra e Irlanda, las Brigadas Rojas en Italia y la Banda Baader Meinhof en

9. Consejo Europeo, «A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy», Bruselas, 12 diciembre de 2003.

Alemania. La cooperación policial fue formalizada, finalmente, en el Tratado de Maastricht en el año 1991. Varios ataques terroristas después de 1991 en los EE.UU dieron el impulso para que los gobiernos europeos aumentasen los fondos destinados a la lucha antiterrorista y crearon la orden común de detención, consensuaron una definición del terrorismo y una lista común de terroristas y acordaron reglas para operaciones conjuntas entre las fuerzas policiales nacionales. Los gobiernos daban, además, a Europol, la agencia europea de policía, fondos especiales e instalaron una *Task Force* antiterrorista, compuesta por oficiales de policía. Los países miembros de la UE establecieron, además, Eurojust, una agencia para la cooperación en materia de justicia y, recientemente, la Agencia Europea de Fronteras (*European External Borders Agency*) en Polonia con el objetivo de una cooperación más estrecha entre las guardias fronterizas.

En el mes de noviembre de 2004, los ministros del Interior y de Justicia que trabajaron juntos en el *Justice and Home Affairs (JHA) Council* acordaron un *plan de acción cuatrienal*, conocido como el *Programa de La Haya*. Este plan contiene todos los aspectos de la cooperación en asuntos de seguridad y justicia y debe ser implementado hasta 2008. Algunas de las medidas previstas en el programa podrían ser útiles en la lucha antiterrorista. Los gobiernos de la UE han acordado, por ejemplo, que en el año 2008 una policía nacional tiene el derecho a acceder a informaciones de las que disponen las agencias de justicia (*law enforcement agencies*) en otros países. Los gobiernos nacionales han podido, además, en el seno de la Comisión, elaborar propuestas dirigidas al intercambio de datos sobre pasajeros aéreos y fomento de la seguridad por lo que respecta depósito y transporte de productos explosivos y químicos. Los ministros del Interior decidieron, finalmente, que ellos *debían tener un papel protagonista* en la lucha contra el terrorismo, aunque intentan *tener en cuenta* los puntos de vista de los ministros de Exteriores.¹⁰

En el mes de marzo de 2004, sólo tres días antes del ataque terrorista en Madrid, Javier Solana finalizó un *informe interno* sobre el alcance de los esfuerzos antiterroristas de la Unión. Este informe identificó tres ámbitos principales. Primero, algunos países miembros no han implementado algunos acuerdos, por ejemplo la orden común de detención. Segundo, la Unión no dispone de fondos suficientes para jugar un papel destacado en la lucha antiterrorista y, finalmente, la coordinación entre los funcionarios de la UE en el área de la justicia, la política exterior y de seguridad es aún pobre.

Como consecuencia de los atentados de Madrid, Solana nombró, con luz verde de los Estados miembros, a Gijs de Vries como coordinador antiterrorista. Sus competencias, no obstante, son muy modestas: ni dispone de poder de propuesta legislativa, ni de fondos financieros. Su única arma es la de persuadir, de definir el papel de la UE en el combate contra el terrorismo y de fomentar una mayor coordinación de las políticas nacionales a nivel europeo. Los Estados miembros y el secretariado del Consejo, por ejemplo, han formulado una lista con no menos de ciento cincuenta

10. Consejo Europeo, Presidencia y Conclusiones, 4 y 5 de noviembre. http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU_4.5-11.pdf

medidas para ser implementadas por los gobiernos y las instituciones europeas, conocido como el *Plan de Acción Europeo Antiterrorista*.¹¹

A pesar de que las competencias del coordinador antiterrorista son más bien modestas y los países miembros siguen siendo en gran parte muy lentos o reticentes a la hora de implementar los acuerdos, la UE ha adoptado, por la presión de Gijs de Vries, nuevas leyes concernientes a las *fuentes de financiamiento del terrorismo* y ha presionado a terceros países para firmar las convenciones de la ONU sobre la cooperación judicial internacional. Una labor adicional del coordinador es la de fomentar la cooperación y coordinación entre las diferentes direcciones y departamentos de la Comisión y entre ellas y agencias antiterroristas fuera de la UE, por ejemplo Europol, Eurojust, el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (que reúne funcionarios de los Ministerios del Interior), el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (compuesto por funcionarios de los Ministerios de Exteriores) y, finalmente, la *Task Force de los Jefes de Policía*. En total, como un Informe de la House of Lords, publicado en marzo de 2005 subrayó, este informe propuso que De Vries debería no sólo de coordinar sino, además, racionalizar y perfeccionar el resto de las comisiones e instituciones.¹² El informe destaca, también, que se habría podido evitar la proliferación de entidades si Europol se hubiera configurado como institución líder respecto a la lucha contra el terrorismo. A pesar de todo, esto no pasó porque algunos servicios de inteligencia y fuerzas policiales no estuvieron dispuestos a compartir informaciones; de manera que los gobiernos nacionales no se tomaron a Europol con suficiente seriedad.

4.3 Observaciones finales y recomendaciones

A pesar de esta infraestructura relativamente amplia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, falta una institución coordinadora a nivel macro, por ejemplo, una *Comisión Europea de Seguridad*, propuesta por especialistas en la materia.¹³ Debe ser remarcado, finalmente, que la UE no dispone, y no quiere disponer, de facultades y capacidades operativas en la lucha antiterrorista. Con todo, la Unión puede ayudar a los gobiernos en sus esfuerzos por identificar, entregar y perseguir a los terroristas. Los gobiernos nacionales son los únicos capaces de implementar medidas operativas, en parte por separado, en parte de manera coordinada (por ejemplo en el Grupo G5,¹⁴ el Grupo Salzburgo¹⁵ y la *Task Force* del Mar Báltico.¹⁶

11. Consejo de Europa, EU Plan of action on combating terrorism. Update, Diciembre 2004. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsupload/Euplan16090.pdf>

12. Comité de la Unión Europea; House of Lords. «After Madrid: The EU's response to terrorism», marzo 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lducom/53/53.pdf>

13. Por ejemplo Keohane y Townsend: A joined-up EU security policy, CER Bulletin, diciembre 2003, enero 2004.

14. Integrado por Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y España.

15. Integrado por Austria, la República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

16. Integrado por Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Lituania, Letonia, Noruega, Rusia y Suecia.

Lo que parece ser más urgente, frente a este panorama, es una *estrategia europea coherente y bien elaborada* de lucha contra el terrorismo. La amplia gama de comités y el plan de acción con sus ciento cincuenta medidas son, sin ninguna clase de dudas, útiles, pero no tendrán un efecto real a largo plazo si todos los instrumentos y las acciones emprendidas no están guiados por unos mismos objetivos bien definidos. El Consejo Europeo debería asumir un papel de liderazgo al respecto. Daniel Keohane, investigador miembro del *Centre for European Reform* en Londres, propone *tres elementos para una estrategia antiterrorista europea*:

- a) Una *política de integración* con el objetivo de reducir la sensación de alienación, sobre todo entre los musulmanes.
- b) Una *estrategia de investigación*, cosa que significa que la UE debería hacer más para fomentar la cooperación intergubernamental en el ámbito de la justicia y debería presionar más a los gobiernos de las Naciones Unidas para adoptar una definición compartida de terrorismo, reforzar sus leyes y prácticas en el ámbito de la seguridad y firmar todos los acuerdos adoptados en el marco de las Naciones Unidas. Existen en total doce convenciones antiterroristas en el marco de las Naciones Unidas. A pesar de todo, sólo cincuenta y siete Estados miembros (de ciento noventa y uno en total) se han adherido a todo el paquete, en tanto que cuarenta y siete han firmado menos de seis convenciones. Sólo cinco de las doce convenciones antiterroristas de las Naciones Unidas han sido firmadas y ratificadas por los veinticinco Estados miembros de la UE. La lucha antiterrorista de la UE sufre de falta de credibilidad, ya que todos sus Estados miembros no han firmado aún la totalidad de los acuerdos adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas.
- c) El tercer elemento de una estrategia antiterrorista europea debe ser, según Keohane (2005, 13 sq.), una *política de aislamiento*. Esto incluye la protección de los ciudadanos y de la infraestructura sensible (puentes, estaciones de tren, centrales eléctricas, viaductos, etc.).
- d) Un cuarto tema central, sensible y ampliamente debatido por lo que respecta a la protección de los ciudadanos es el del equilibrio entre las necesidades de la lucha contra el terrorismo y los derechos y libertades civiles, un tema que va más allá del margen de esta ponencia.

Por lo que respecta a *la parte operativa*, en primer lugar, son dos las *prioridades* que hay que considerar a la hora de implementar una estrategia antiterrorista europea (Keohane, 2005, 16 y ss.):

1. *La cooperación en el ámbito de los servicios secretos*

Ya existe en la UE un banco de datos sobre terrorismo. Incluye el llamado Sistema de Información de Schengen (*Schengen Information System*) que colecciona datos sobre las personas que entran en los países Schengen) y *Eurodac*, un banco de datos sobre personas que piden asilo. La UE está, además, instalando un Sistema de Información sobre Visados (*Visa Information System*) y un sistema centralizado de crímenes. Estos son avances, pero su utilidad está restringida por-

que se utilizan diferentes tipos de tecnología con el resultado de que los sistemas no son compatibles. Los gobiernos de Austria y Bélgica han propuesto, a raíz de los atentados de Madrid, la creación de una «versión europea» de la CIA, pero los gobiernos del G5, es decir, los gobiernos con la mayor capacidad de recursos al respecto, son reticentes a esta propuesta. Por otro lado hay también algunos indicios de progreso en este terreno: en marzo de 2005 el G5 decidió crear un banco de datos común sobre personas sospechosas de tener contactos con organizaciones o personas terroristas. Además, los veinticinco miembros de la UE están de acuerdo en que el *Situation Centre (SitCen)* de la UE, localizado en el Secretariado del Consejo y dependiente de Javier Solana, debería elaborar análisis estratégicos sobre las amenazas terroristas desde fuera de la UE. *SitCen* está analizando sólo amenazas que vienen de fuera de la UE. Desde enero de 2005, *SitCen* combina estos datos con aquellos procedentes de los servicios secretos del interior de la Unión y de Europol. Finalmente vale la pena destacar, en este contexto, que el gobierno británico ha creado recientemente su propia CIA.

2. Respuestas a situaciones de emergencia

Después de los ataques de Madrid, los gobiernos europeos han firmado una cláusula de solidaridad, que promete el soporte mutuo en caso de un ataque terrorista. La UE ya dispone de un centro de respuesta, localizado en la Dirección de Medio Ambiente, encargado de coordinar la ayuda por parte de los gobiernos nacionales en el caso de desastres naturales ocurridos en el interior de la UE. Con todo, la capacidad de respuesta es restringida. Es en este contexto donde se ha discutido, por iniciativa del gobierno italiano, la creación de una dirección de seguridad interior en la Comisión, siguiendo el modelo del *US Department of Homeland Security*, hasta ahora sin posibilidad de ser implementado por la fuerte resistencia de los gobiernos nacionales. Lo único que fue acordado entre los países miembros de la UE es la participación en un proceso paritario de revisión de las capacidades de respuesta y prácticas en situaciones de catástrofes.