

Els problemes actuals de seguretat a l'espai europeu: inseguretat pública, terrorisme internacional i crim organitzat

KLAUS BODEMER

Director de l'Institut d'Estudis Iberoamericans a Hamburg

39

1. INTRODUCCIÓ

Parlar sobre problemes de seguretat a l'Europa actual significa entrar en un camp terminològic i políticament sensible i molt minat. El terme *seguretat* és, com per exemple *globalització* o *crisi*, una d'aquelles paraules *catsch all* que no tenen un contingut ben marcat i conviden, per tant, a qualsevol raonament i associació. Independentment d'aquesta imprecisió del terme, hi ha força consens sobre el fet que la seguretat és una necessitat bàsica de l'ésser humà i un bé col·lectiu clàssic i, per això, el manteniment o la reconstitució de la seguretat ocupa un lloc destacat en l'escala de valors de la població. La seguretat és un dels desigs elementals de les societats modernes davant el ràpid canvi social, econòmic i polític i ocupa, per tant, un lloc prioritari en el debat actual. Els politòlegs anglesos Barry Buzan, Ole Wæver i Jaap de Wilde, especialistes en matèria de seguretat, han explorat des d'una perspectiva constructivista el significat de la seguretat en les diferents àrees polítiques: militar, política, econòmica, social i mediambiental. Els autors subratllen que amb la fi de la Guerra Freda l'agenda de seguretat s'ha ampliat, sorgeixen nous reptes de seguretat que han de ser analitzats amb un enfocament multisectorial. Més important que aquesta observació és per a les nostres intencions el fet que els autors emfatitzen el perill d'una *securitització* excessiva i subratllen que són els actors els qui són responsables del maneig dels problemes de seguretat i no pas forces anònimes i objectives, advertint així sobre una despolitització i objectivació del problema de seguretat.¹

No es poden analitzar en el marc d'aquest treball totes les facetes de la problemàtica, més aviat ens hem de restringir a unes quantes àrees rellevants en el

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

debat conceptual i polític sobre seguretat a l'espai europeu d'avui. Aquestes prioritats són sobretot dues:

- la creixent inseguretat pública/ciudadana, sobretot en les aglomeracions urbanes, i
- el terrorisme internacional i el crim organitzat.

Amb aquesta decisió pragmàtica no neguem la importància d'altres reptes als quals els ciutadans europeus estan enfrontats, per exemple la supervivència de l'Estat del benestar, que sempre va ser i segueix essent, com hem discutit en un altre context,² un projecte de seguretat en un sentit ampli. Tampoc tractarem en aquest treball la política de defensa europea, en gran part focalitzada en la qüestió d'una aportació pròpia d'Europa a la seguretat d'Occident i la reforma de l'OTAN.³

2. EL NOU PANORAMA DE RISCOS I AMENACES EN EL MÓN POSTBIPOLAR

La caiguda del mur de Berlín en 1989, el consegüent enfonsament del bloc soviètic i la discussió sobre una aportació pròpiament europea en defensa i seguretat han ofert una singular oportunitat per a la recuperació de —com ha dit l'escriptor Milan Kundera— *l'occident segrestat* i el ressorgir d'Europa. De sobte era evident que ni el mercat en els nous membres de la UE donaria resposta a les tremendes modificacions de l'escenari estratègic internacional i regional. Avui, disset anys després de la caiguda del bloc socialista, sabem que el procés que aleshores es va iniciar era el de la unificació del continent, per a la qual no n'hi havia prou amb un projecte econòmic sinó que requeria una visió política. Aquesta visió passa per la progressiva assimilació d'una identitat europea i l'elaboració i implementació d'una política exterior, de seguretat i defensa comuna (PESDC). Malgrat tot, després de diverses guerres als Balcans i un fort enfrontament amb els EUA, amb motiu del conflicte d'Iraq, els vint-i-cinc Estats membres es van adonar que la UE havia de disposar de capacitat autònoma per a influir en el camp internacional⁴ i que l'ampliació de la UE de quinze a vint-i-cinc membres no ha estat només una prova per a la integració sinó al mateix temps una condició per a un bon posicionament d'Europa en el món del segle XXI.

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

3. VEGEU BODEMER, K. «Entre Martes y Venus. La nueva doctrina de seguridad de la administración Bush, la guerra de Irak y la respuesta europea». A: BODEMER, K.; ROJAS ARAVENA, F. (Eds.): *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*. Ed. Iberoamericana/Vervuert, Madrid 2005. p. 21-48; Klaus Bodemer: «¿Se pierde Europa la gran oportunidad del siglo? El viejo continente en busca de una arquitectura de seguridad». A: BIZZOZERO, L. (Ed.) *La paz y seguridad en el mundo post-muro*, Montevideo 1997, p. 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 i s. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/136impasp>

Durant la Guerra Freda la seguretat i l'estabilitat mundial descansaven en la bipolaritat. Ambdues superpotències exercien autoritat sobre les seves zones d'influència arreu del món. L'enfrontament entre els grans va impedir l'eclosió de molts conflictes latents. Amb la desaparició de l'amenaça convencional i del temor al conflicte generalitzat ha aparegut la indefinició de l'amenaça i la seva deslocalització i omnipresència. Segons James Woosley, excap de seguretat de la CIA, l'amenaça ha evolucionat de manera impensable: «*hem matat un gran drac, però ara vivim en una jungla d'una enorme varietat de serps*».⁵ Mentre els estats europeus es desarmen, conseqüència de la percepció de pau de l'opinió pública i de la reducció dels pressupostos públics, molts països, entre altres els anomenats bergants, s'armen fins a les dents augmentant el nombre de focus d'inestabilitat. Apareix així un panorama de riscos i incerteses de caràcter multidireccional i multifacètic que configura una complexa situació de seguretat internacional, on les fronteres són permeables i amb això es difumina també la separació entre política interior i exterior. La seguretat és per tant cada cop menys un afer purament militar (i, per tant, tasca gairebé natural dels militars i els polítics que en una democràcia els controlen), sinó —en la terminologia dels politòlegs— de manera creixent un *intermestic issue* que involucra un ampli espectre d'individus, ja sigui com a actors o bé com a destinataris.

Els fenòmens que amenacen la seguretat a l'espai europeu apareixen amb el lema dels anomenats *nous reptes*: nacionalismes emergents (a Bòsnia, Kosovo, Macedònia); la proliferació d'armes convencionals (conseqüència, entre altres, de la davallada econòmica i militar soviètica), de destrucció massiva (nuclears, químiques i biològiques) i portàtils (des de pistoles fins a míssils); la delinqüència transnacional organitzada (els càrtels colombians, les màfies italiana, russa i albanesa, les Tríades xineses i la Yakuza japonesa), així com el tràfic de drogues, el terrorisme internacional, el tràfic de persones i òrgans, catàstrofes naturals i pandèmies. Els orígens dels nous riscos i desafiaments a la seguretat dels Estats i els seus ciutadans es troben en fenòmens socials (exclusió), econòmics (pobresa, flexibilitat laboral, migració) i tecnològics, catalitzats per la globalització.

Una senyal eloqüent de la creixent incertesa, inseguretat i de situacions de risc és el fet que d'ençà de la fi de la Guerra Freda fins a l'inici del segle XXI es van organitzar trenta-sis operacions de pau sota l'autoritat de les Nacions Unides i han esclatat molts conflictes (el Golf, el conflicte entre Líbia, EUA i Regne Unit, el conflicte àrab-israelià, les guerres a Bòsnia i Kosovo, l'enfrontament entre l'Índia i Pakistan, els conflictes violents a Timó, Libèria, Serra Lleona, Somàlia i Txetxènia).

5. Citat segons CABALLERO ECHEVARRÍA, F. «Seguridad y defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales». Ponència presentada a la Conferència Internacional *La seguridad europea en el siglo XXI*, Universitat de Granada, 5-9 novembre 2001, p. 5.

3. LA INSEGURETAT URBANA A L'ESPAI EUROPEU: MANIFESTACIONS, RESPOSTES CONCRETES I BASES CONCEPTUALS

El grau d'inseguretat i violència als països europeus és, indubtablement, lluny de les xifres alarmants d'altres regions del món, per exemple als EUA, Àfrica o Amèrica Llatina. Malgrat tot, també els ciutadans europeus, sobretot aquells que viuen a les grans ciutats, es veuen cada cop més enfrontats a nous reptes de seguretat, com són la immigració, la delinqüència organitzada, les bandes delictives i els barris marginats. Per a respondre a aquestes problemes, els governs municipals han posat en marxa en els darrers anys un ampli ventall d'estratègies, que inclouen les repressives (polítiques de «tolerància zero»), les situacionals (que intenten reestructurar les oportunitats de delinquir) i les socials (que intenten prevenir la delinqüència mitjançant programes escolars, de barri, etc.).

D'ara endavant analitzaré algunes qüestions centrals de la seguretat urbana a Europa. Després d'una definició de la seguretat urbana i una discussió sobre què és la prevenció, explicaré els problemes de seguretat a què s'enfronten les ciutats europees actualment. Després proporcionaré una classificació de les distintes respostes que s'han donat als problemes d'inseguretat, l'avaluació d'aquestes respostes i l'estructuració de les intervencions, procurant obrir un debat sobre qui és responsable de la seguretat urbana.⁶

3.1 De la prevenció de la delinqüència a la seguretat urbana

Fa uns deu o vint anys, davant la problemàtica de la seguretat urbana, els polítics locals i els criminòlegs només pensaven en el fenomen delinqüencial i en les taxes delictives segons les dades policials. Avui en dia, qualsevol polític local il·lustrat reconeix que la delinqüència forma una part important d'aquesta problemàtica, però que altres fenòmens associats, com ara la conducta antisocial, els problemes de desordre i el temor al delicte incideixen greument en la qualitat de vida urbana dels ciutadans. És la diferència entre el concepte antic de *prevenció de la delinqüència* i el concepte més actualitzat de *seguretat ciutadana*. El reconeixement que cal abastar una problemàtica més ampla prové del fet que la delinqüència, per molta histèria que hi hagi, afecta una petita part de la població. Malgrat tot, la conducta antisocial, els problemes de desordre i la por afecten una proporció més gran dels habitants urbans. La percepció subjectiva del delicte —la por que fa— genera retraïment i fins i tot despoblació de determinades zones de les ciutats.

6. El paràgraf següent es basa en gran part en un treball de Rosemary Barberet, elaborat en el marc del programa *América Latina 2020* de la *Red de Cooperación Euro-Latinoamericana (RECAL)*. Vegeu: BARBERET, R. «La seguridad urbana: la experiencia europea y las consecuencias para América Latina». A: RHI SAUSI, J.L. [ed.]: *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 2004, p. 163-176.

3.2 Allò que ens diuen les estadístiques

Tot i que la criminologia sigui una disciplina jove, ofereix una sèrie de troballes, que han estat comprovades de forma reiterada, que poden guiar-nos en la nostra anàlisi. En primer lloc, hi ha una relació amb l'edat (amb més edat, menys delinqüència). Hi ha també una relació amb el sexe: els agressors són predominantment homes. Pel que fa a la classe social, hi ha encara un cert debat: fins a l'existència de les dades d'*enquestes d'autoinforme*, es creia que la delinqüència es concentrava en les capes socials baixes. La delinqüència es concentra en llocs (*punts negres*); es concentra en naturalesa (és més freqüent la delinqüència contra la propietat que contra persones —tot i que també és cert que en el nostre món hi ha més coses que persones—); es concentra en la seva producció (delinqüents *de carrera*), i es centra en certes víctimes (víctimes múltiples). La delinqüència no és aleatòria com a fenomen.

3.3 El concepte de prevenció

La prevenció com a concepte té molts significats que provenen de distintes disciplines com poden ser el dret penal, la criminologia, la salut pública i la psicologia evolutiva. Val la pena detenir-nos-hi i esbossar aquests significats ja que hi ha moltes formes de prevenir un fenomen i poques vegades som creatius a l'hora de fer-ho.

Des del *dret penal* i el pensament clàssic criminològic, la prevenció general és estrictament jurídica i implica els organismes de control social formal com són els aparells policials, judicials i penitenciaris.

Des de la *criminologia*, hi ha la distinció per una banda de la prevenció de la delinqüència (prevenir la gènesi de transgressors) i la prevenció de la victimització (contextos o estils de vida que propicien els actes delictius). La prevenció de transgressors es concep normalment com una prevenció social o psicològica.

Pel que fa a la prevenció de la victimització, s'empra sovint el concepte de la prevenció situacional, on es procura reduir la probabilitat de confluència en temps i espai de transgressors motivats, objectius atractius, absència de vigilància. La prevenció veïnal pot formar part d'aquesta estratègia, mitjançant la qual es procura enfortir les xarxes veïnals de convivència (l'anomenada eficàcia col·lectiva o capital social) i fomentar la vigilància i el control social informal.

Des de la *salut pública*, hi trobem el concepte d'una prevenció ecològica que classifica factors de risc i de compensació macro/microsistèmica, individual, biològica.

3.4 Els problemes centrals de seguretat a les ciutats europees a l'actualitat

Els problemes de seguretat a les ciutats europees són difícils d'analitzar d'una forma quantitativa perquè no existeix cap base de dades europea de taxes delictives per ciutats. Els resultats són dispers i es troben en publicacions aïllades. Això no vol dir que algunes ciutats no disposin de bones dades. L'Ajuntament de Barcelona, per exemple, administra d'ençà del 1983 una enquesta de victimització

pròpia. Moltes ciutats són capaces de compilar les seves estadístiques policials. Però, com he dit, no existeix cap base de dades europea per poder comparar les taxes delictives per ciutats.

De totes maneres, malgrat que les dades ens indiquen una sèrie de problemes delictius, les demandes de seguretat poden ser distintes. Un cop més, els problemes que afecten un gran nombre de veïns (per exemple, el *botellón*), els problemes que afecten ciutadans que acostumen a queixar-se més pel que fa a la seva demanda de seguretat (robatoris a domicilis en urbanitzacions), els problemes visibles que són escandalosos o que dificulten el turisme o el desenvolupament econòmic (captaires agressius, drogodependents), o els problemes que estan *de moda* i l'eradicació dels quals és *políticament correcta* (tràfic de dones) són els que moltes vegades reben més atenció per part dels polítics.

Un estudi fet per *Sécurité Prévention Europe* del Fòrum Europeu per a la Seguretat Urbana, després d'examinar els problemes delictius a set ciutats europees (Bonn, Brent, Girona, Lieja, Luton, Mòdena i Marsella), va identificar aquests problemes comuns: robatoris, delinqüència de carrer en general (sobretot de telefonia mòbil), la relació de les condicions socioeconòmiques i el nivell delictiu, la implicació dels joves en la delinqüència (tant agressors com víctimes), i una disminució de l'edat d'aquesta població, tant com la seva feminització. Les polítiques de prevenció constatades a aquestes set ciutats eren semblants: orientades cap a barris conflictius, joves i drogues.⁷

És perillós deixar que la *intuïció*, les queixes dels veïns o la constatació d'allò que és *visible* determinin les prioritats urbanes de seguretat. Hi ha molts problemes delictius de gran transcendència que no es veuen i no se senten. N'esmento alguns exemples: la violència a la llar, el *bullying* a les escoles, la violència psíquica al lloc de treball, la victimització per Internet i la victimització dels turistes. Només mitjançant un bon treball d'investigació podran les ciutats conèixer els seus veritables problemes delictius.

3.5 Les respostes polítiques i les seves bases teòriques

Les respostes repressives solen basar-se en la *teoria clàssica o dissuasòria*, que postula que incrementant la severitat, la certesa i la rapidesa d'aplicació de les sancions reduïrem la delinqüència. Traduït al terreny policial, si incrementem les penes (dins la discrecionalitat que té el policia), si incrementem el risc d'aprehensió (posant més efectius policials, per exemple), o si agilitzem l'aparell repressiu, aconseguirem una reducció de la delinqüència.

Tot i que ningú negarà que la resposta repressiva és útil en un moment donat, els efectes no són necessàriament duradors. La immediatesa dels resultats d'aquest tipus de prevenció és part de l'*èxit* de les polítiques de *tolerància zero*.

La *teoria d'oportunitats* (també anomenada *teoria situacional o d'activitats rutinàries*) deixa de banda les causes de la delinqüència i es concentra en la situació

7. www.urbansecurity.org/secucitepreventioneeurope.html

o en les condicions necessàries perquè hi hagi un acte delictiu. S'aplica sobretot a societats industrialitzades i a la delinqüència predatora contra la propietat. Comença amb l'observació que la societat moderna (és a dir, posterior a la Segona Guerra Mundial) es caracteritza per uns canvis a la vida quotidiana de la gent: mobilitat; trasllat de la residència a zones perifèriques a la ciutat; entrada massiva de la dona en el mercat de treball; i la producció d'objectes cada cop més petits i de més valor (radiocassetes; discos compactes; ordinadors portàtils; microtelevisors, etc.). Perquè es produeixi un acte delictiu, fa falta la confluència en *temps* i *espai* de tres condicions: transgressors motivats, objectius atractius i absència de vigilància.

Aquesta teoria ens permet gestionar la seguretat ciutadana sense haver de reconstruir la societat ni els individus que en formen part. Per exemple, ho podem fer mitjançant: *l'enduriment de l'objectiu* (alarmes, millors panys, més enllumenat); la millora de la vigilància (organitzacions de veïns, disseny de residències i parcs per millorar la vigilància informal), i altres maneres de desincentivar el transgressor.

La teoria situacional es basa en part en una teoria individual d'elecció racional dels agressors, que pressuposa que els delinqüents són fins a cert punt racionals i que consideren molts factors abans de cometre un acte delictiu, com poden ser: les característiques de la víctima, els riscos de ser descobert, la disponibilitat dels objectius, els possibles guanys, el temps requerit, el perill físic, la perícia que es necessita, i la familiaritat amb el mètode. Modificant aquestes condicions situacionals és com es poden prevenir actes delictius.

La *prevenció situacional* utilitza freqüentment tècniques de prevenció veïnal i reestructuració arquitectònica. La idea que hi ha darrere la *prevenció veïnal* és que els veïns es mobilitzin per tal de prevenir, de forma proactiva, la comissió de delictes bo i eliminant-ne l'oportunitat. Es basen en dos models: el primer té a veure amb el control social informal i inclou: el reforçament de normes veïnals, el reforçament de la identitat veïnal i les fronteres veïnals, i l'establiment d'un sentit més gran de comunitat i més interacció social. El segon model té més a veure amb l'eliminació de l'oportunitat de delinquir. Inclou un ventall de programes: patrulles veïnals, sistemes de denúncia veïnal, programes de vigilància veïnal, enquestes de seguretat al domicili, marcació (identificació) de propietat particular, juntes de veïns i policia, plans per a reestructurar el barri arquitectònicament.

Els programes de marcació (identificació) de propietat particular consisteixen a: a) convèncer els ciutadans que marquin els seus objectes; b) fer saber als lladres que es fa aquesta marcació, i c) facilitar la recuperació d'objectes robats. Resultats: és més difícil convèncer els ciutadans del que hom es pensava i no aporta grans resultats, sobretot a l'hora de recuperar productes robats.

Les enquestes de seguretat al domicili són fetes per agents de policia, o auxiliars, que fan una sèrie de recomanacions sobre el que cal fer per prevenir la victimització. Però poques vegades se'n fa un seguiment per veure si realment el ciutadà ha fet cas de les recomanacions.

Els plans per reestructurar el barri arquitectònicament inclouen millores a l'enllumenat públic, canvis en els carrers per dificultar rutes de sortida dels delinqüents (més carrers sense sortida, acabant en "T"), la creació de zones de vianants i la disminució del trànsit.

La *prevenció social* es basa en la teoria de la desorganització social (també anomenada ecologia social o teoria de la transmissió cultural). És una de les més antigues de la criminologia, però és a la base de tot intent de revitalitzar un barri i fomentar el control social informal. La teoria postula que les zones d'una ciutat amb taxes més altes de delinqüència solen ser zones en transició, amb una població en declivi, deteriorades, habitades per una població heterogènia, amb molta mobilitat i de baixos ingressos, amb abundants problemes socials. Però aquestes característiques no fomenten la delinqüència en si, sinó que arriben a crear *desorganització social*, una falta de control social informal; és a dir, zones on les tradicions convencionals s'han perdut. En aquestes zones els veïns ja no senten que el barri sigui *seu*, se senten sense dret o obligació a vigilar el que passa al barri. És aquesta desorganització social —buit de normes— la que genera *tradicions de delinqüència*. És a dir, hi ha cada cop més oportunitats de delinquir (presència d'adults criminals, manca d'oportunitats legítimes, etc.). Un cop que la criminalitat s'implanta al barri, es produeix la *transmissió cultural* (s'ensenya de generació en generació).

La prevenció social també es basa en *teories de la frustració i del control*. Segons aquestes teories es delinqueix perquè és una forma d'aconseguir objectius que un no pot aconseguir legítimament, per estar exclòs dels béns de la societat, perquè un no té llaços amb la societat prosocial. Una gran part de les experiències franceses en el camp de la prevenció de la criminalitat es basen en aquesta idea d'exclusió social i marginació i, sobretot, en la integració de la joventut i la facilitació del seu pas des de l'adolescència fins a la independència i el món laboral.

3.6 El paper de la por

Sempre s'havia assumit que la *por al delicte* tenia una relació directa amb nivells i experiències objectius de delinqüència o victimització. En els anys setanta, amb les primeres investigacions, la por al delicte es va convertir en un fenomen propi, ja que es demostrava que la seva relació amb el fenomen de la delinqüència era molt més complicada. Per exemple, tenir por al delicte no implica necessàriament una probabilitat més alta de ser víctima. D'aleshores ençà, s'examina la por a la delinqüència com un fenomen a part de la delinqüència.

En la disminució de la por, la policia hi té un paper important. Experiments policials han demostrat que certes actuacions policials, pròpies d'una *policia de proximitat* poden reduir la por al delicte. La patrulla en automòbil i particularment a peu és reconfortant per a la població i redueix la por al delicte. La prevenció veïnal, la reestructuració de carrers i l'enllumenat públic també són eficaços.

3.7 L'actuació policial

L'actuació policial forma part de la prevenció de la criminalitat. Avui en dia hi ha més o menys *tres models d'actuació policial*. Podem trobar elements de cada model en la majoria dels cossos policials. Tot i que després insistiré en el fet que la policia no ha de tenir el *monopoli* en aquests temes, sí és veritat que el model d'actuació policial enllaça amb estratègies de prevenció de la criminalitat.

El *model tradicional*, o «*mecànic*», d'actuació policial es centra en una policia repressiva que gairebé es redueix a la patrulla aleatòria, la mera presència d'efectius policials, la resposta ràpida i l'atenció a incidents individuals. Aquest model no és necessàriament un model «de dretes». Precisament hi ha qui argumenta que aquest model és el més democràtic perquè funciona responent a les trucades o demandes dels ciutadans.

El model tradicional, malgrat tot, s'arriba a qüestionar per la seva incapacitat de resoldre *problemes* delictius i per la distància social que hi ha entre els ciutadans i aquesta policia.

El model tradicional també es qüestiona científicament quan investigacions realitzades en els anys setanta suggereixen que la patrulla aleatòria i la resposta ràpida no són eficaces en la prevenció i detecció de la delinqüència. Aquesta investigació obre la via cap a altres models d'actuació policial, que són bàsicament la policia de proximitat i la policia de resolució de problemes. La *policia de proximitat* és un model descentralitzat que intenta apropar la policia als ciutadans mitjançant programes de barri (patrulla a peu, locals policials) o treballs en fòrums de prevenció de la criminalitat. L'avaluació científica suggereix que aquest model és eficaç en la reducció de la por i en la detecció i prevenció de la petita delinqüència i problemes de desordre urbà. És a més un model que restaura la confiança del públic en la policia i, indirectament, en l'Estat. Malgrat tot, no és un model gaire eficaç en la lluita contra la delinqüència greu.

El model més eficaç en la lluita contra la delinqüència greu és el tercer model d'actuació, la policia de *solució de problemes*, que es basa en el treball interdisciplinari, en un procés quasi científic d'identificació, anàlisi, intervenció i avaluació de *problemes delictius*, que detallaré tot seguit.

3.8 Els nous reptes de seguretat

Els nous reptes de seguretat, com poden ser la *delinqüència lligada als immigrants*, les *bandes delictives* i la *delinqüència organitzada*, són problemes per als quals encara no hi ha prou investigació i dades per planificar bones intervencions. Pel que fa als immigrants, és una àrea de gran interès actual però de difícil estudi, perquè a molts països la condició d'*immigrant* no és una dada que s'enregistri o que es pugui recollir legalment. En alguns països, existeix la temptació de criminalitzar l'immigrant. Les investigacions són contradictòries i apunten cap als problemes d'integració, no tant de la primera generació d'immigrants, com dels seus fills. Molts països europeus lluiten amb la integració social dels immigrants i el que suposa aquesta integració per a la cultura majoritària.

Hi ha una xarxa europea d'investigació de bandes, anomenada Eurogang, la funció de la qual és impulsar aquesta investigació i decidir fins a quin punt podem aprofitar l'extensa experiència nord-americana amb aquest fenomen.

La *delinqüència organitzada* és un altre problema que de moment troba una solució gairebé sempre policial a Europa, o jurídicopenal (vegeu l'apartat següent). Tot i que no es descarten iniciatives locals, de moment hi ha pocs programes modèlics, excepte en casos de tràfic de drogues. Per exemple, en el gran catàleg

100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World, publicat pel Centre Internacional per a la Prevenció de la Criminalitat, no hi figura cap programa destinat a la prevenció de la delinqüència organitzada.

3.9 La resolució de problemes i els fòrums de prevenció de la delinqüència

És ja un concepte antic que la prevenció de la delinqüència sigui únicament la responsabilitat de la policia. Malauradament, aquesta segueix essent la ideologia que dificulta la creativitat i la iniciativa tan necessàries per combatre problemes tan difícils com ho són els delictius.

A Europa els països que més s'han preocupat per la prevenció de la delinqüència han impulsat la creació d'*equips preventius multidisciplinaris o interdisciplinaris*. Aquest impuls respon al nou concepte de *community governance* mitjançant el qual la delinqüència es percep com a problema de *tothom* en una localitat. En els fòrums multidisciplinaris, cada representant d'un organisme col·labora però les seves funcions i les del seu organisme no canvien. En els fòrums interdisciplinaris, hi ha una fusió de funcions i el treball resultant transcendeix, és més que una suma de les parts.

Inherent a qualsevol esforç modern de prevenció de la criminalitat ho és el *procés de resolució de problemes*. És un procés quasi científic que comença per la constatació de problemes delictius. Després de la identificació d'una sèrie de problemes delictius (per exemple, tràfic de drogues en un parc públic; violència domèstica; vandalisme en les zones contigües a una escola pública) es decideix analitzar-los en profunditat amb dades disponibles o que es recullen. Després del procés d'anàlisi es dissenya alguna estratègia, o diverses estratègies d'intervenció, en què s'impliquen molts organismes locals: policia, escoles, urbanisme, associacions de dones, etc. Les estratègies poden incloure, en el cas de les pintades, una neteja total, més vigilància i activitats alternatives per als joves de la zona.

En el camp de la prevenció de la delinqüència hi ha bones iniciatives i ja podem dir que no escassegen. L'únic problema és la manca d'una avaluació rigorosa de les estratègies i els programes. De ben poc serveix implantar una estratègia o un programa de prevenció si no s'acompanya d'una avaluació científica que ens digui que la despesa i l'esforç van pagar la pena.

4. EL TERRORISME INTERNACIONAL, EL CRIM ORGANITZAT I LES RESPOSTES EUROPEES

4.1 La percepció del problema i la seva localització

Tal com he indicat abans, la fi de la confrontació Est-Oest ha possibilitat la unificació d'Europa. L'altra cara de la moneda és que aquesta Europa ampliada s'enfronta a nous reptes de seguretat. Al capdamunt de la llista d'aquests *nous reptes* de seguretat hi figura el *terrorisme internacional*, el qual ha demostrat la seva capacitat de destrucció en els atacs de l'11 de setembre de 2001 a Nova York i Washington, de l'11 de març de 2004 a Madrid i del 7 de juliol de 2005 a Londres.

Un lloc cada cop més destacat l'ocupa, en els darrers anys, el *crim organitzat*, que perjudica tant les economies com la gent (tràfic de persones, prostitució, drogues). No són poques les situacions en les quals el terrorisme internacional i la delinqüència organitzada transnacional es superposen o fusionen. El terrorisme internacional, per exemple, és finançat per fons que sorgeixen de negocis criminals. Els criminals troben bons clients en terroristes que compren qualsevol cosa necessària per a les seves accions (passaports, explosius, etc.).

Transformant el mercat únic en un mercat únic del crim, terroristes i criminals fan, aparentment, un millor ús de les oportunitats que ofereix l'espai europeu que no pas els mateixos governs europeus. Normalment, l'objectiu terrorista té més a veure amb l'efecte psicològic que no pas amb els efectes materials; vol generar una sensació col·lectiva de por i un estat anòmic d'inseguretat, promoure desconfiança cap a les autoritats polítiques i les forces internes de l'ordre.

Pel que fa a catàstrofes humanitàries, el desplaçament de fluxos de refugiats provoca grans problemes de caràcter econòmic i social, la qual cosa pot desencadenar situacions de crisi a regions geopolítiques enteres. Les catàstrofes naturals, que experimentem cada cop més també a les regions europees, poden arribar a desestabilitzar un país i fer que una crisi econòmica es transformi en una crisi social perillosa.

La UE i els seus representants polítics són plenament conscients dels perills que sorgeixen d'aquests riscos i perills i concentren una gran part de la seva atenció en aquests flagels. No pot sorprendre, per tant, que l'Estratègia de Seguretat Europea (ESE) —l'anomenada Doctrina Solana— aprovada el 12 de desembre de 2004 pel Consell Europeu, col·loca ambdós perills entre els cinc reptes més importants per a la seguretat europea. Allò que potser sorprèn més és que la UE i els seus Estats membres han actuat de manera ràpida i substancial, per exemple, com a resposta a les bombes de Madrid amb la *Declaració conjunta de combat al terrorisme*, l'actualització del *Pla d'Acció* de l'any 2001 i l'aprovació del *Programa de La Haia* (en el mateix any). De la mateixa manera, els atacs a Londres van impulsar una sèrie de propostes, en les quals es preveu des de la detecció d'explosius fins a la cooperació policial transfronterera i la retenció de dades de comunicació.

De totes maneres, malgrat totes les propostes, plans i activitats, les respostes europees al terrorisme i al crim organitzat mostren una sèrie de *deficiències*. Les accions són en la seva majoria *event driven*, és a dir, de caràcter reactiu. Allò que encara falta és, a més, una resposta clarament estratègica. Segueixen havent-hi, a més, àrees on calen accions addicionals, per exemple, en relació amb la cooperació entre els serveis i agències que s'ocupen de la lluita contra el terrorisme i de l'enfortiment de l'Estat de dret. Existeix, finalment, una esmena entre l'adopció d'accions a escala europea i la seva implementació en l'àmbit nacional amb el resultat que algunes mesures i instruments acordats, per exemple l'*European Arrest Warrant*, no poden desenvolupar totes les seves possibilitats.

Un terreny sensible que preocupa cada cop més els ciutadans en els països europeus és la tensió entre les exigències de seguretat (en el nombre de i en favor dels ciutadans) i els drets civils i la seva protecció. La tensió entre ambdós fenòmens es basa, al capdavant, en diferents percepcions d'amenaça i imatges de la

societat. Els Estats, sobretot a partir dels esdeveniments de l'11 de setembre, posen en qüestió la compartimentació de funcions i competències per part de les distintes agències o organismes. La creixent *privatització* del terrorisme internacional suposa un canvi en les estructures organitzatives dels òrgans de seguretat de l'Estat. Guanyen pes les organitzacions on el millor capital residirà en les capacitats dels recursos humans. La formació d'aquest capital humà és per tant fonamental. La lluita contra el terrorisme i la delinqüència organitzada exigeix, a més, organitzacions de tipus horitzontal de gran dinàmica i interacció entre repartiments a agències de la mateixa jerarquia, l'establiment d'organitzacions molt interconnectades i de treball en xarxa (*networking*).⁸

4.2 Les respostes europees

Una de les idees de base en la creació d'un ministre d'Exteriors de la UE en el marc del Tractat Constitucional va ser la d'enfortir la coordinació interinstitucional de les dues àrees de la política exterior: d'una banda la diplomàcia i la seguretat (en gran part responsabilitat del Consell) i la cooperació al desenvolupament (gestionada per la Comissió). Una pregunta central per a la política de seguretat europea en relació amb el terrorisme internacional va ser: *com es pot ajuntar i coordinar la PESC, la PESD i la política interna (Justice and Home Affairs, JHA)?* L'Estratègia de Seguretat Europea (ESE) de desembre de 2003 subratllava sobre aquesta qüestió: «Europa és tant un objectiu com una base del terrorisme... Són indispensables accions europees concertades». El document destaca el perill que grups terroristes disposin de bombes biològiques, químiques i nuclears en el terreny europeu i abroga per un enfocament ampli en la lluita contra el terrorisme perquè «cap dels nous reptes és només militar, i cap pot ser combatut amb mesures exclusivament militars... La lluita contra el terrorisme exigeix una combinació de mesures d'intel·ligència, policials i militars».⁹

El terrorisme internacional no és l'únic desafiament que els governs europeus han d'afrontar. Europeus estan entrenant forces de seguretat a l'Iraq i estan involucrats en el procés de pau als Balcans. Governos europeus estan, a més, enfrontats als problemes dels anomenats estats fracassats (*failed o failing states*), per exemple al Sudan i el Congo, i en donar respostes al crim organitzat.

Europa pot fer-hi molt i ja ho fa per donar respostes adequades a aquests reptes. La seva habilitat i capacitat de resposta té, però, dues limitacions. Primerament, la UE no és un govern nacional. Ni pot arrestar o perseguir terroristes, ni pot usar espies o satèl·lits per a rastrejar-los. Polícies nacionals o oficials nacionals d'intel·ligència utilitzen una gran part del seu treball antiterrorista per infiltrar cèl·lules terroristes i arrestar sospitosos. Si ells treballen en l'àmbit transfronterer,

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

9. CONSELL EUROPEU. «A Secure Europe in a Better World-European Security Strategy». Brussel·les: 12 desembre 2003.

prefereixen fer-ho bilateralment i no en l'àmbit de la UE. Els serveis nacionals d'intel·ligència moltes vegades són reticents a l'hora de compartir informacions amb més d'un govern estranger.

Una segona restricció consisteix en el fet que la política antiterrorista no és en si mateixa una àrea i amb un perfil clar, inclou més aviat una sèrie d'àrees polítiques i requereix accions per part d'una sèrie de departaments o ministeris del govern. Els ministres d'Hisenda s'ocupen de les fonts il·legals de finançament; els ministres de Salut han de disposar d'estocs de vacunes; els ministres de Medi Ambient hauran de protegir la infraestructura, i els ministres d'Educació fomentar la investigació sobre grups islàmics. Encara és més difícil coordinar els esforços col·lectius dels vint-i-cinc governs nacionals de la UE.

Quin és, doncs, el paper concret de la UE en la lluita contra el terrorisme internacional? Quines són les mesures concretes adoptades i el seu abast?

L'any en què va començar la cooperació intraeuropea en la lluita contra el terrorisme va ser el 1979, quan va ser creat el *Policy Working Group on Terrorism*. Els grups diana d'aquest equip, format per policies amb experiència, foren l'IRA a Anglaterra i Irlanda, les Brigades Roges a Itàlia i la Banda Baader Meinhof a Alemanya. La cooperació policial va ser formalitzada, finalment, en el Tractat de Maastricht l'any 1991. Diversos atacs terroristes després de 1991 als EUA van provocar que els governs europeus augmentessin els fons destinats a la lluita antiterrorista; van crear també l'ordre comuna de detenció, consensuaren una definició del terrorisme i una llista comuna de terroristes i acordaren regles per a operacions conjuntes entre les forces policials nacionals. Els governs donaven, a més, a Europol, l'agència europea de policia, fons especials i instal·laren una *Task Force* antiterrorista, composta d'oficials de policia. Els països membres de la UE establiren, a més, Eurojust, una agència per a la cooperació en matèria de justícia, i, recentment, l'Agència Europea de Fronteres (*European External Borders Agency*) a Polònia, amb l'objectiu d'una cooperació més estreta entre les guàrdies frontereres.

En el mes de novembre de 2004, els ministres de l'Interior i de Justícia que treballaren junts en el *Justice and Home Affairs (JHA) Council*, acordaren un pla d'acció quadriennal, conegut com el *Programa de La Haia*. Aquest pla conté tots els aspectes de la cooperació en afers de seguretat i justícia i ha de ser implementat fins a 2008. Algunes de les mesures previstes en el programa podrien ser útils en la lluita antiterrorista. Els governs de la UE han acordat, per exemple, que l'any 2008 una policia nacional té el dret a accedir a informacions de les quals disposen agències de justícia (*law enforcement agencies*) en altres països. Els governs nacionals han pogut, a més, al si de la Comissió, elaborar propostes dirigides a l'intercanvi de dades sobre passatgers aeris i foment de la seguretat pel que fa al dipòsit i transport de productes explosius i químics. Els ministres de l'Interior decidiren, finalment, que ells havien de tenir un paper protagonista en la lluita contra el terrorisme, tot i que intenten tenir en compte els punts de vista dels ministres d'Exteriors.¹⁰

10. CONSELL EUROPEU. Presidència i Conclusions, 4 i 5 de novembre. http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU_4.5-11.pdf

En el mes de març de 2004, només tres dies abans de l'atac terrorista a Madrid, Javier Solana va finalitzar un informe intern sobre l'abast dels esforços antiterroristes de la Unió. Aquest informe identificà tres àmbits principals. Primer, alguns països membres no han implementat alguns acords, per exemple l'ordre comuna de detenció. Segon, la Unió no disposa de fons suficients per tenir un paper destacat en la lluita antiterrorista i, finalment, la coordinació entre els funcionaris de la UE en l'àrea de la justícia, la política exterior i de seguretat és encara pobre.

Com a conseqüència dels atemptats de Madrid, Solana va nomenar, amb la llum verda dels Estats membres, Gijs de Vries com a coordinador antiterrorista. Les seves competències, però, són ben modestes: ni disposa de poder de proposta legislativa, ni de fons financers. La seva única arma és la de persuadir, de definir el paper de la UE en el combat contra el terrorisme i de fomentar una major coordinació de les polítiques nacionals a Europa. Els Estats membres i el secretariat del Consell, per exemple, han formulat una llista amb no menys de cent cinquanta mesures per ser implementades pels governs i les institucions europees, conegut com el *Pla d'acció europeu antiterrorista*.¹¹

Malgrat que les competències del coordinador antiterrorista són més aviat modestes i els països membres segueixin sent en gran part molt lents o reticents a l'hora d'implementar els acords, la UE ha adoptat, per la pressió de Gijs de Vries, noves lleis concernents a les fonts de finançament del terrorisme i ha pressionat països tercers per signar les convencions de les Nacions Unides sobre la cooperació judicial internacional. Una tasca addicional del coordinador és la de fomentar la cooperació i coordinació entre les diferents direccions i departaments de la Comissió i entre elles i agències antiterroristes fora de la UE, per exemple Europol, Eurojust, el Grup de Treball sobre Terrorisme (que reuneix funcionaris dels ministeris de l'Interior), el Grup de Treball sobre Terrorisme (compost per funcionaris dels ministeris d'Exteriors) i, finalment, la *Task Force* dels caps de policia. En total, com va subratllar un informe del House of Lords, publicat el març de 2005, de Vries hauria no només de coordinar sinó a més racionalitzar i perfeccionar la resta de les comissions i institucions.¹² L'informe destaca, també, que s'hauria pogut evitar la proliferació d'entitats si l'Europol s'hagués configurat com a institució líder respecte a la lluita contra el terrorisme. Malgrat tot, això no passà perquè alguns serveis d'intel·ligència i forces policials no van estar disposades a compartir informacions; de manera que els governs nacionals no es van prendre a l'Europol prou seriosament.

4.3 Observacions finals i recomanacions

Malgrat aquesta infraestructura relativament àmplia de lluita contra el terrorisme i el crim organitzat, manca una macroinstitució coordinadora, per exemple,

11. CONSELL D'EUROPA. *EU Plan of action on combating terrorism*. Actualització, desembre de 2004. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsupload/Euplan16090.pdf>

12. COMITÈ DE LA UNIÓ EUROPEA; HOUSE OF LORDS. «After Madrid: The EU's response to terrorism», març de 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/53/53.pdf>

una *Comissió Europea de Seguretat*, proposada per especialistes en la matèria.¹³ Cal remarcar, finalment, que la UE no disposa i ni tan sols en vol disposar de facultats i capacitats operatives en la lluita antiterrorista. Amb tot, la Unió pot ajudar els governs en els seus esforços per identificar, lliurar i perseguir els terroristes. Són els governs nacionals els únics capaços d'implementar mesures operatives, en part per separat, en part de manera coordinada (per exemple en el *Grup G5*,¹⁴ el *Grup Salzburg*¹⁵ i la *Task Force del Mar Bàltic*.¹⁶

Allò que sembla més urgent, davant aquest panorama, és una estratègia europea coherent i ben elaborada de lluita contra el terrorisme. L'àmplia gamma de comitès i el pla d'acció amb les seves cent cinquanta mesures són útils, sense cap mena de dubte, però no tindran un efecte real a llarg termini si tots els instruments i les accions empreses no estan guiades per uns mateixos objectius ben definits. El Consell Europeu hauria d'assumir un paper de lideratge sobre tot això. Daniel Keohane, investigador membre del *Centre for European Reform* a Londres, proposa tres elements per a una estratègia antiterrorista europea:

- a) Una *política d'integració* amb l'objectiu de reduir la sensació d'alienació, sobretot entre els musulmans.
- b) Una *estratègia d'investigació*, la qual cosa significa que la UE hauria de fer més para fomentar la cooperació intergovernamental en l'àmbit de la justícia i hauria de pressionar més els governs de les Nacions Unides (NU) per adoptar una definició compartida de terrorisme, reforçar les seves lleis i pràctiques en l'àmbit de la seguretat i signar tots els acords adoptats en el marc de les NU. En total hi ha dotze convencions antiterroristes però, només 57 Estats membres (de 191 en total) s'han adherit a tot el paquet, mentre que 47 han signat menys de sis convencions. Només cinc de les dotze convencions antiterroristes de les NU han estat signades i ratificades per tots els vint-i-cinc Estats membres de la UE. La lluita antiterrorista de la UE pateix de manca de credibilitat, ja que tots els seus Estats membres no han signat encara la totalitat dels acords adoptats en l'àmbit de les NU.
- c) El tercer element d'una estratègia antiterrorista europea ha de ser, segons Keohane (2005, 13 sq.) una *política d'aïllament*. Això inclou la protecció dels ciutadans i de la infraestructura sensible (ponts, estacions de tren, centrals elèctriques, canonades, etc.).
- d) Un quart tema central, sensible i àmpliament debatut pel que fa a la protecció dels ciutadans és el de l'equilibri entre les necessitats de la lluita contra el terrorisme i els drets i llibertats civils, un tema que va més enllà del marge d'aquesta ponència.

13. Per exemple KEOHANE i TOWNSEND. «A joined-up EU security policy». *CER Bulletin*, desembre 2003-gener 2004.

14. Integrat per Anglaterra, França, Alemanya, Itàlia i Espanya.

15. Integrat per Àustria, la República Txeca, Polònia, Eslovàquia i Eslovènia.

16. Integrat per Dinamarca, Estònia, Finlàndia, Alemanya, Islàndia, Lituània, Letònia, Noruega, Rússia i Suècia.

Pel que fa a *la part operativa* són dues les *prioritats* que cal considerar a l'hora d'implementar una estratègia antiterrorista europea (Keohane 2005, 16 sq.):

1. *La cooperació en l'àmbit dels serveis secrets*

Ja existeix a la UE un banc de dades sobre terrorisme. Inclou l'anomenat Sistema d'Informació de Schengen (*Schengen Information System*) que col·lecciona dades sobre les persones que entren als països Schengen) i *Eurodac*, un banc de dades sobre persones que demanen asil. La UE està, a més, instal·lant un Sistema d'Informació sobre Visats (*Visa Information System*) i un sistema centralitzat de crims. Aquests són avenços, però la seva utilitat és restringida perquè s'utilitzen diferents tipus de tecnologia amb el resultat que els sistemes no són compatibles. Els governs d'Àustria i Bèlgica han proposat, arran dels atemptats de Madrid, la creació d'una «versió europea» de la CIA, però els governs del G5, és a dir, els governs amb més capacitat de recursos sobre això són reticents a aquesta proposta. D'altra banda hi ha també alguns indicis de progrés en aquest terreny: el març de 2005 el G5 decidí crear un banc de dades comú sobre persones sospitoses de tenir contactes amb organitzacions o persones terroristes. A més, els vint-i-cinc membres de la UE estan d'acord que el *Situation Centre (SitCen)* de la UE, localitzat en el Secretariat del Consell i dependent de Javier Solana, hauria d'elaborar anàlisis estratègiques sobre les amenaces terroristes des de fora de la UE. *SitCen* està analitzant només amenaces que vénen de fora de la UE. Des de gener de 2005, *SitCen* combina aquestes dades amb aquelles procedents dels serveis secrets de l'interior de la Unió i d'Europol. Finalment val la pena destacar, en aquest context, que el govern britànic ha creat recentment la seva pròpia CIA.

2. *Respostes a situacions d'emergència*

Després dels atacs de Madrid, els governs europeus han signat una clàusula de solidaritat, que promet el suport mutu en cas d'un atac terrorista. La UE ja disposa d'un centre de resposta, localitzat en la Direcció de Medi Ambient, encarregat de coordinar l'ajut per part dels governs nacionals en el cas de desastres naturals ocorreguts a l'interior de la UE. Malgrat tot, la capacitat de resposta és restringida. És en aquest context que s'ha discutit, per iniciativa del govern italià, la creació d'una direcció de *seguretat interior* a la Comissió, seguint el model de l'*US Department of Homeland Security*, fins ara sense possibilitat de ser implementat per la forta resistència dels governs nacionals. L'únic que va ser acordat entre els països membres de la UE és la participació en un procés paritari de revisió de les capacitats de resposta i pràctiques en situacions de catàstrofes.