





Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**DE LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL A LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE SEGURIDAD Y DE INTELIGENCIA
EL MODELO FEDERAL COOPERATIVO DE ESTADOS UNIDOS**

Doctorando. José Duque Quicios

Directora. Dra. Montserrat Iglesias Lucía

Tutora. Dra. Roser Martínez Quirante

INTRODUCCIÓN	10
La Cooperación	13
La Tesis	17
El nuevo escenario	22
CAPITULO I. COOPERACIÓN, COMPETENCIA ENTRE IGUALES Y CONFLICTOS DE INTERESES EN LAS REDES DE SEGURIDAD	25
1. LA COMPETENCIA	26
2. LA COOPERACIÓN. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA SEGURIDAD.....	29
2.1. Evolución de la cooperación	34
2.2. Cooperación formal e informal.....	35
2.2.1. <i>IPA. International Police Association</i>	36
2.3. Cooperación bilateral y multilateral.....	37
2.4. Cooperación bilateral reforzada	38
2.5. Cooperación transfronteriza.....	39
2.6. Cooperación entre antagonistas	42
2.7. Cooperación anfibológica: Cooperación entendida como relación cooperativa/competitiva.....	43
2.8. La operatividad como herramienta de cooperación y mejora de resultados.....	44
2.8.1. <i>Interoperabilidad</i>	44
2.8.2. <i>Acción Conjunta</i>	45
2.9. Tecnologías de la cooperación	46
2.10. La realidad de la cooperación policial	48
3. COOPERACIÓN Y COMPETENCIA	49
3.1. Conceptos	49
3.2. Dualidad y complementariedad	51
4. LA COOPETENCIA	52
4.1. Origen	52
4.2. Su actualidad	53
5. HISTORIA DE LA COOPERACIÓN POLICIAL.....	55
5.1. La nueva era de la cooperación	58
5.2. La cooperación policial a través de sus organizaciones	60
5.3. Pasado presente y futuro.....	67
6. MODELOS Y CULTURAS DE LA COOPERACIÓN: AMERICANIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN	69
6.1. Americanización	70
6.1.1. <i>Comienzos de las actividades policiales fuera de las fronteras</i>	73
6.1.2. <i>Primeras actividades de la internacionalización</i>	75
6.1.3. <i>Internacionalización de las policías no federales</i>	76

6.1.4. Transformación de las actividades policiales internacionales de Estados Unidos.....	77
6.1.5. Americanización del control internacional de la delincuencia.....	79
6.1.6. Americanización y lavado de dinero.....	80
6.1.7. Americanización y formación policial internacional	83
6.1.8. Los comienzos de esta formación: Policía Internacional de Policía, International Police Academy (IPA).....	83
6.1.9. Academias Internacionales de Policial Regional, Regional International Law Enforcement Academies (ILEA).....	84
6.1.10. The U.S. Department of State's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) Office of Anti-Crime	86
6.2. Europeización	87
6.3. Americanización frente a Europeización	89
7. COOPERACIÓN EN INTELIGENCIA	91
7.1. Inteligencia	92
7.2. Clases de inteligencia	96
7.3. Fuentes de la Inteligencia	96
7.4. Un nuevo concepto y una nueva inteligencia	99
7.5. Expansión y articulación del concepto de policía dirigida por la inteligencia.....	103
7.6. Acuerdos entre usuarios de inteligencia.....	106
CAPITULO II. EL MODELO POLICIAL DE EE UU: MAS ALLA DE LA POLICIA, HACIA LA SEGURIDAD	107
1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD NORTEAMERICANO.....	107
1.1. Origen y evolución del modelo de seguridad estadounidense	108
1.1.1. Disfunciones de este modelo.....	110
1.2. Posse Comitatus (PCA)	111
1.2.1. Separación entre lo policial y lo militar	112
1.2.2. Excepciones a la Posse Comitatus Act, PCA.....	112
1.2.3. La Posse Comitatus en la era Biden.	117
2. EL MODELO DE SEGURIDAD NACIONAL: FUNDAMENTOS.....	118
2.1. Estructura administrativa.....	120
2.1.1. Principios del federalismo norteamericano.....	120
2.1.2. El sistema administrativo norteamericano.....	123
2.1.3. Cooperación y competición administrativa en el Estado federal. ..	125
2.1.4. Evolución del sistema.....	126
2.1.5. Consecuencias para la seguridad.....	127
2.2. El modelo	128
2.2.1. Historia de la moderna Policía	130
2.2.2. El modelo de seguridad norteamericano.....	133
2.2.3. Entorno policial.....	136
2.2.4. Modelo policial	139
2.2.5. Politización y corrupción en el modelo policial	144
2.2.6. Cambios y reformas del modelo.....	147

3. LA SEGURIDAD EN EE UU: ESTRUCTURAS	148
3.1. Introducción	148
3.2. Agencias federales	150
3.2.1. <i>Servicio Postal, US Postal Inspection Service (USPIS)</i>	<i>152</i>
3.2.2. <i>Servicio de Marshals, US Marshals Service (USMS).....</i>	<i>153</i>
3.2.3. <i>Servicio de Impuestos Interiores, Internal Revenue Service (IRS)</i>	<i>154</i>
3.2.4. <i>Servicio Secreto, US Secret Service, (SS).....</i>	<i>154</i>
3.2.5. <i>Agencia contra las drogas, (DEA)</i>	<i>155</i>
3.2.6. <i>Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas, y Explosivos, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, (ATF).</i>	<i>159</i>
3.2.7. <i>Departamento de Seguridad Nacional, Homeland Security Department (DHS)</i>	<i>160</i>
3.2.8. <i>Servicio de Inmigración y Aduanas, U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)</i>	<i>161</i>
3.2.9. <i>Aduanas y Protección de Fronteras, US Customs and Border Protection (CBP)</i>	<i>161</i>
3.2.10. <i>Oficina Federal de Investigación, Federal Bureau of Investigation (FBI).....</i>	<i>162</i>
3.2.11. <i>Otras agencias federales</i>	<i>162</i>
3.2.12. <i>Personal de las agencias federales.....</i>	<i>163</i>
3.3. Departamentos estatales	163
3.4. Departamentos locales.....	165
3.5. Oficinas del Sheriff	167
3.6. Policías tribales	168
3.7. Agencias con jurisdicción especial	169
3.8. Diversidades y desequilibrios en los departamentos policiales ...	170
3.9. Seguridad privada.....	173
3.10. Otros actores en la estructura de seguridad.....	174
3.10.1. <i>Guardia Nacional: federalismo cooperativo en el Ejército.....</i>	<i>174</i>
3.10.1.1. <i>Tendencias actuales en la utilización de esta Fuerza.....</i>	<i>177</i>
3.10.1.2. <i>Un caso de federalismo cooperativo dual.....</i>	<i>177</i>
3.10.2. <i>Servicio de Guardacostas: cooperación militar en una agencia federal policial</i>	<i>178</i>
3.11. Sistema de Justicia Penal	178
3.12. Detectives y agencias privadas	181
4. LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA NORTEAMERICANA COMO SISTEMA DE COOPERACIÓN	183
4.1. Generalidades	186
4.2. Ajustes de la inteligencia después de la Guerra Fría	189
4.3. Reorganización de la inteligencia antes del 11 S	190
4.3.1. <i>Dificultades de la reforma.....</i>	<i>192</i>
4.4. Dispersión de la información y ausencia de coordinación y control	193
4.5. Control político de las agencias de inteligencia	195
4.5.1. <i>Comité Selecto del Senado, Senate Select Committee on Intelligence Responsibilities and Activities</i>	<i>196</i>
4.5.2. <i>Las comisiones presidenciales y sus problemas.....</i>	<i>198</i>
4.5.3. <i>Otras consideraciones sobre la politización de la inteligencia.....</i>	<i>199</i>

4.6. Inteligencia de la Seguridad Nacional, <i>National Security Intelligence</i> (NSI)	200
4.7. Combinar acción conjunta e inteligencia conjunta	201
4.8. Compartir inteligencia	201
4.8.1. <i>Primeras iniciativas para compartir inteligencia</i>	203
4.8.2. <i>Cooperación Comunidad Inteligencia-Comunidad Policial</i>	205
4.8.3. <i>Dificultad/rechazo a compartir información</i>	207
4.8.4. <i>Organizaciones y estructuras dedicadas a compartir información</i> 210	
4.9. Agencias de Inteligencia en Estados Unidos	212
4.9.1. <i>Agencia Central de Inteligencia, Central Intelligence Agency, CIA</i> 217	
4.9.1.1. <i>Una agitada trayectoria</i>	220
4.9.1.2. <i>Su cultura</i>	223
4.9.1.3. <i>Rivalidades CIA-Agencias</i>	226
4.9.2. <i>Agencia de Seguridad Nacional, National Security Agency (NSA)</i> 229	
4.9.2.1. <i>Su futuro</i>	231
4.10. El Director Nacional de Inteligencia, <i>Director of National Intelligence</i> (DNI)	232
4.11. Productos de inteligencia	234
4.11.1. <i>President's Daily Brief (PDB)</i>	234
4.11.2. <i>Estimaciones de Inteligencia Nacional, National Intelligence Estimate (NIE)</i>	236
4.11.3. <i>Otros productos de inteligencia</i>	237
4.12. Medios (personal y presupuestos) de la Inteligencia	238
4.13. Del “muro” a la cooperación	240
4.14. Cooperar es compartir	244
4.15. Idiomas, cultura, inteligencia y cooperación.	246
4.16. Situación actual de la Comunidad de Inteligencia	249
4.16.1. <i>Una Comunidad que no lo es</i>	250
4.16.2. <i>Poder presidencial en la inteligencia</i>	252
4.17. Cooperar/compartir versus clasificar	253
4.18. Snowden: Una revolución en la inteligencia	255
4.19. Covid-19. ¿Otra lección no aprendida por la Comunidad de Inteligencia norteamericana después del 11 S?	255
5. CASO ESTUDIO: FBI	257
5.1. Orígenes del FBI	259
5.2. Final de la Guerra Fría	261
5.3. Su etapa actual	263
5.4. La impronta de Hoover	265
5.5. Cultura policial y de inteligencia del FBI	267
5.6. Debilidad estructural de la organización	270
5.6.1. <i>Fragmentación y dispersión</i>	271
5.6.2. <i>Carencias del FBI</i>	272
5.7. Falta de aciertos	273
5.8. Rivalidad con otras agencias	275
5.9. Apoyo de la Comisión del 11 S al FBI	277
5.10. Un nuevo FBI después del 11 S: De un cuerpo policial a una agencia de inteligencia	278
5.10.1. <i>Reorganización</i>	279
5.10.2. <i>Prioridades</i>	282

5.10.3. Nuevas estructuras	285
5.10.4. Centralización del contraterrorismo.....	290
5.10.5. Integración de la inteligencia.....	291
5.10.6. Integración de operaciones de inteligencia e investigaciones criminales.....	292
5.10.7. Coordinación y cooperación.....	293
5.10.8. Task forces.....	293
5.10.9. Cooperación interagencias.....	295
5.10.10. Reformas de las comunicaciones.....	296
5.10.11. Reformas administrativas.....	297
5.10.12. Operatividad.....	297
5.10.13. Reformas cooperativas	298
5.10.14. Últimos proyectos.....	299
5.11. Unos cambios que no cesan	300
5.12. Modelos de inteligencia británica y canadiense para comparar .	303
6. POLICÍA DE NUEVA YORK, NYPD: UN EXPERIMENTO DE HOMELAND SECURITY	304
6.1. Organización y estructura.....	305
6.2. Delincuencia.....	307
6.3. Corrupción y épocas oscuras	310
6.4. Servicios operativos.....	311
6.4.1. Presencia y disuasión	311
6.4.2. Cooperación con el sector privado.....	313
6.5. Inteligencia, contra-terrorismo y cooperación.....	314
6.6. La Unidad de Inteligencia, <i>NYPD Intelligence Bureau</i> , hoy	317
6.7. Cooperación en el extranjero de sus agregados	319
6.8. Cooperación NYPD - CIA.....	320
6.9. Problemas legales de la nueva inteligencia	322
6.10. Task Forces y Centros de Fusión de Inteligencia en Nueva York.....	323
6.11. Amenaza autóctona y radicalización, un reto para la cooperación Policía-Comunidad	324
6.11.1. <i>Domain Awareness System</i>	326
6.12. Conclusiones: Una Policía local de ámbito global	326
6.12.1. <i>Una Policía de vanguardia</i>	328
6.12.2. <i>Potencial policial derivado de su diversidad cultural</i>	330
6.13. Nueva York y NYPD: Un experimento de <i>homeland security</i>	330
CAPITULO III. LA AMENAZA TERRORISTA. ¿HACIA DONDE VA EL SISTEMA?	333
1. EL PRECIO DE LA NO COOPERACIÓN: 11-S	333
1.1. Orígenes del 11 S.....	335
1.2. Errores en la Inteligencia del 11 S.....	336
1.2.1. <i>Una larga cadena de lecciones no aprendidas</i>	337
1.2.2. <i>Falta de cultura y de planteamiento de la cooperación</i>	339
1.2.2.1. <i>Excepciones a la no cooperación: Passenger Name Record, PNR y Container Security Initiative, CSI</i>	340
1.2.3. <i>La falta de cooperación agravó la situación.</i>	342

1.3. Informe 11-S, 9/11 <i>Commission Report</i>	348
1.4. Recomendaciones del Informe de la Comisión del 11-S en materia de inteligencia	350
1.4.1. Reformas en profundidad	351
1.4.2. Compartir información y cooperar	352
1.5. Luces y sombras en la Comisión del 11 S	354
1.6. Medidas adoptadas después del 11 S	357
1.6.1. De carácter policial y de seguridad	358
1.6.2. Actuaciones militares	362
1.7. Comisión de Revisión (2015) de la Comisión del FBI/11S	363
1.7.1. Una comisión de revisión específica para el FBI	363
1.7.2. Conclusiones de la Comisión de Revisión del FBI:	363
1.8. Bush crea la red de cooperación mundial mas grande hasta ahora conocida	366
2. LEY PATRIOTA NORTEAMERICANA, <i>USA PATRIOT ACT</i>	367
2.1. El ámbito de la ley en terrorismo	368
2.2. Ámbito de la ley en blanqueo de capitales	371
2.3. Ámbito de la ley en la cooperación e intercambio de información	374
2.4. Facultades de esta ley	376
2.5. Derechos constitucionales versus seguridad	377
2.6. Ley muy controvertida	379
2.7. Ley que recorta las libertades	380
2.7.1. Las minorías musulmanas después del 11 S	382
2.7.2. Francia importa una ley parecida	383
3. HOMELAND SECURITY. UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL CENTRALIZADA Y DE COOPERACIÓN REFORZADA	384
3.1. Una aventura en el federalismo norteamericano	387
3.2. Departamento de Seguridad Nacional, <i>Homeland Security Department, DHS</i>	389
3.2.1. Una enorme burocracia de seguridad	390
3.2.2. Estructura y despliegue del DHS	392
3.3. Seguridad en las infraestructuras	393
3.4. La verdadera <i>Homeland Security</i>	394
3.4.1. <i>Homeland security policing. Una desconfianza del ciudadano</i>	395
3.4.2. <i>Consecuencias</i>	396
3.5. Cooperación-exportación del modelo <i>homeland security</i>	398
3.5.1. <i>Con Reino Unido</i>	398
3.5.2. <i>Con Israel</i>	399
3.6. ¿Una super agencia o un Ministerio del Interior?	400
4. NUEVA ERA DE <i>HOMELAND SECURITY</i> : PERMANECE LA ESTRUCTURA POLICIAL Y DE SEGURIDAD, PERO CAMBIA SU CULTURA	402
4.1. Limitaciones del modelo federal	403
4.1.1. <i>Federalismo, seguridad nacional y homeland security</i>	405
4.1.2. <i>Rivalidades y diversidad</i>	406
4.2. De la <i>community oriented policing</i> , Policía dirigida por la comunidad y la <i>Intelligence-led policing</i> , Policía dirigida con la	

inteligencia a la <i>terrorist-led-policing</i> , Policía dirigida por (implicaciones) del terrorismo.....	408
4.3. Incapacidades del FBI y otras agencias federales	412
4.4. Nuevas competencias y nuevas culturas en las policías estatales y locales.....	414
4.4.1. <i>Desacuerdos y diferencias culturales policiales</i>	416
4.4.2. <i>Inteligencia y Seguridad Nacional</i>	418
4.4.3. <i>Reconocimiento de la labor de las policías estatales y locales</i>	420
4.4.4. <i>Cambios en las interacciones con la comunidad</i>	421
4.5. Era de <i>homeland security</i>	422
4.5.1. <i>Aspectos estratégicos</i>	423
4.5.2. <i>El caso de estudio de Homeland security en Dearborn.....</i>	424
4.5.3. <i>Reflexiones sobre el caso.</i>	425
4.6. Programas para compartir inteligencia	426
5. COOPERACIÓN CONTRA EL BLANQUEO DEL DINERO Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.....	428
5.1. Estrategia de Seguridad Nacional contra el blanqueo del dinero .	430
5.2. Estrategia de Seguridad Nacional contra el terrorismo	431
5.2.1. <i>Documentos de Estrategia de Seguridad Nacional.....</i>	432
5.3. Cooperación contra la financiación del terrorismo antes del 11 S	441
5.4. Cooperación contra la financiación del terrorismo después del 11 S	443
5.5. Respuesta militar en el ámbito del terrorismo	447
5.6. Instrumentos de cooperación contra el terrorismo y su financiación	448
5.7. Otros recursos y regulaciones adicionales contra la financiación del terrorismo.....	456
6. DE LO POLICIAL A LA SEGURIDAD NACIONAL	456
6.1. Colonización de la Policía por parte de la Comunidad de Inteligencia	459
6.2. Valor añadido del componente policial en la lucha contra el terrorismo.....	460
6.2.1. <i>Significado de lo internacional en la cooperación.</i>	461
6.3. Militarismo: Nuevas tendencias en Seguridad con Intercambio de roles	462
6.3.1. <i>Militarismo de la sociedad norteamericana</i>	463
6.3.2. <i>Militarización de la seguridad y la inteligencia.....</i>	467
6.3.2.1. <i>Cultura militarista norteamericana</i>	467
6.3.2.2. <i>Pentágono contra CIA</i>	469
6.3.3. <i>Militarización y cambio de cultura en la Policía</i>	470
6.3.3.1. <i>Programa 1033.....</i>	471
6.3.3.2. <i>Equipos SWAT</i>	474
6.3.3.3. <i>Las gendarmerías como organizaciones policiales de carácter militar.....</i>	476
6.3.3.4. <i>Diferencia entre policías y militares</i>	477
6.3.3.5. <i>Resultados: Encaje forzado policial-militar</i>	478
6.3.3.6. <i>Asociaciones de Derechos Civiles contra la militarización y otros abusos.....</i>	479

6.4. Policialización de los militares	481
6.5. Externacionalización y privatización de la seguridad	483
6.5.1. <i>Academi (Blackwater) y compañías privadas</i>	486
6.5.2. <i>Responsabilidades por los excesos</i>	488
6.6. Privatización de la Inteligencia	488
6.7. Personal civil en la Policía	492
6.7.1. <i>Civilianización-privatización-externalización de la Policía</i>	494
6.7.2. <i>Personal civil de la Policía y minorías</i>	496
7. NUEVAS FORMAS Y ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN	497
7.1. Centro Nacional contra el terrorismo, <i>National Counter Terrorism (NCTC)</i>	497
7.1.1. <i>Tareas del NCTC y otras medidas de control del tráfico aéreo civil</i>	498
7.2. Task forces	501
7.2.1. <i>Joint Terrorism Task Forces, JTTF.</i>	502
7.2.1.1. <i>Operatividad de los JTTF,s</i>	503
7.2.2. <i>President´s task force on 21st. Century Policing</i>	505
7.2.3. <i>Securities and Commodities Fraud Task Force</i>	506
7.2.4. <i>Task Force multijurisdiccional</i>	507
7.3. Centros locales y estatales de fusión (de inteligencia)	508
7.3.1. <i>Unas capacidades que mejoran la cooperación</i>	509
7.3.2. <i>Operatividad de los centros de fusión</i>	511
7.4. Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI, <i>Financial Action Task Force on Money Laundering FATF</i>	513
7.4.1. <i>Recomendaciones del GAFI</i>	516
7.4.2. <i>Grupos regionales: cooperación mundial contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo</i>	517
7.5. Fuerza Operativa Conjunta e Interagencia Sur, <i>Joint Interagency Task Force South (JIATF)</i>	520
7.6. <i>The White Plains Department of Public Safety</i>, cooperación policial con Servicios Sanitarios y Bomberos	522
7.7. Una cooperación reforzada con la comunidad, los “terceros”, <i>third-party policing</i>	523
7.8. Sector Privado	525
7.8.1. <i>Emergencias y desastres naturales</i>	527
7.8.2. <i>Aspectos relacionados con las aportaciones privadas</i>	527
CONCLUSIONES	528
APORTACIONES DE LA TESIS	571
ANEXO 1. FUERZA POLICIAL DE ESTADOS UNIDOS	575
ANEXO 2. SIGLAS	576
AGRADECIMIENTOS	587
BIBLIOGRAFÍA PRINCIPAL	588
BIBLIOGRAFIA SECUNDARIA	634

INTRODUCCIÓN

La realidad política, religioso y social junto a factores histórico y culturales, hacen que en cada país o territorio soberano se configure un marco de derecho específico que se traduce en un esquema de seguridad concreto y un sistema policial propio. La formación de naciones a partir de imperios con una filosofía y una legalidad determinada estructura conjuntos de países con filosofías de seguridad similares, aunque nunca iguales. Los derechos romano, anglosajón, musulmán, etc., moldean organizaciones troncales de seguridad, cada una con sus propias peculiaridades. En base a estos factores, cada uno de estos sistemas policiales y de seguridad fueron creándose diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), que, aunque actúen con los mismos o parecidos fines, su filosofía, organización, estructura y funcionamiento llegan a ser radicalmente distintos.

Dado el creciente nivel de problemáticas, delitos y complejidad de las sociedades actuales, en todos los países a estas fuerzas policiales se les han ido uniendo, en una primera fase por sus capacidades y potencia, las Fuerzas Armadas (FAS). Posteriormente, por necesidades de operatividad, comprensión de los fenómenos sociales, de masas, globalización de amenazas y de los terroristas, los Servicios de Inteligencia. Por último, se han incorporado al esquema numerosos actores más o menos privados: empresas privadas de seguridad, de análisis y de protección, comunidades abiertas de inteligencia y otros actores más o menos formales, que dibujan un nuevo panorama, compartiendo el tradicional monopolio de la investigación de las agencias policiales.

En paralelo están apareciendo nuevas estructuras y actores que van “ocupando” un espacio de seguridad o inseguridad, como el Estado Islámico y el Daesh (actualmente inerte y transformado en terrorismo) que van evolucionando, bien en su forma original o transformados, por una parte y por otra la ruptura de los canales de información tradicionales de temas e informaciones sensibles, como el fenómeno WikiLeaks, las filtraciones internas y los ataques cibernéticos organizados contra estructuras de seguridad, de información, infraestructuras

críticas e incluso de los medios de comunicación. Si a ello sumamos la enorme capacidad de acceso a la información facilitada por internet y las plataformas de interesados en la investigación de los estados, las empresas y todo tipo de organizaciones, provocan que las actividades de inteligencia, desde siempre secretas, empiecen a ser conocidas y se difundan públicamente. Otras situaciones, como la enorme potencia económica, y por tanto operativa a nivel mundial del narcotráfico, el narcoterrorismo y los nuevos modelos de blanqueo de capitales (narco juniors); el novedoso uso de la Inteligencia para la penetración política (al estilo de los años 70); el ciberterrorismo; el fenómeno del Big Data, etc., están obligando a una reestructuración de los modelos policiales y de seguridad bajo los efectos de una globalización ya desbocada.

Para poder actuar tal y como esta compleja situación necesita en el servicio a los ciudadanos, se demanda una actuación pluridimensional y bajo dos principios motores: eficacia y coherencia en los valores, pero que se quedan corto si no recurrimos a una herramienta siempre buscada pero muy pocas veces establecida: **La Cooperación**, ejercida de forma genérica, intensiva y con una operativa transversal en el ámbito de la seguridad, defensa e inteligencia.

En este sentido, mi implicación como profesional en el terreno operativo, en materias de cooperación policial, mucho antes de esta Tesis, me llevan a la necesidad de aplicar mis conocimientos en la guía necesaria de un análisis operativo y estratégico para desarrollar estos ámbitos de forma efectiva.

Quienes hemos trabajado en el servicio público durante los últimos cuarenta años en el ámbito de la seguridad hemos apreciado, durante nuestra experiencia como oficiales o como miembros del estado español en sus diferentes facetas de la cooperación policial internacional, que el cambio acontecido durante estos años en los sistemas policiales y complementarios a las funciones de seguridad, ha sido vertiginoso, por la propia dinámica de acontecimientos, dando lugar a una evolución con continuas actualizaciones y perfeccionamientos de las fuerzas policiales. Los cambios de estrategia y los empujes en la evolución de las prácticas policiales han sido intensos, por lo que las necesidades de un modelo integrado y cooperativo son perentorias. Dos de los fundamentales en esos últimos cuarenta años ha sido, por un lado, la creciente aplicación de los

procedimientos de inteligencia (captación, elaboración y análisis de la información) para poder conseguir una actuación policial y judicial efectivas. Por el otro lado, el cada día más potente empleo de las nuevas tecnologías por las fuerzas de la Ley, y por desgracia, también de la delincuencia.

De forma esquemática, en el mundo policial se ha pasado de un modelo cognitivo oficial y reactivo, basado en el paradigma de la persecución, a un modelo de consecución de resultados más estratégicos basado en la prevención, la información y la inteligencia. Se ha pasado de la policía comunitaria a la policía integral preparada para las nuevas amenazas: delito transnacional, delito informático, blanqueo de capitales, (ciber)terrorismo, delincuencia organizada, inmigración ilegal, defensa del medio ambiente o los recursos naturales. En paralelo se va procediendo no sin dificultades al borrado mental de los escenarios interiores y exteriores, creando un paradigma dimorfo en el que se unen los modelos integrados de los ámbitos policiales, militares y de inteligencia en un espacio de actuación global.

La seguridad ciudadana y el orden público, enfocados a la prevención y reacción, que en la primera mitad del siglo XX conocíamos como policial y de fronteras inmediatas, ha ido sufriendo una transformación muy poderosa desde el punto de vista operativo y funcional, que con las nuevas necesidades de la sociedad en red o sociedad de conocimiento transaccional, se ha ido aproximando a otras fórmulas, como la seguridad nacional, en la que ya están presentes los nuevos actores. Actores a veces voluntarios y a veces involuntarios, pero que afectan a todo el sistema cooperativo de seguridad policial y de inteligencia.

Los modelos de seguridad, encuadrados en sus respectivos ámbitos administrativos, responden a éstos. Y así los estados federales se organizan teniendo como referencias diversos centros políticos, de pertenencia diversa en cuanto a comunidades territoriales, con una definición clara de la jerarquía operacional de los diferentes niveles policiales y de seguridad y, sobre todo, con diversidades legislativas respecto al poder central. Es una dinámica de continuo consenso y negociación, es una cooperación entre todos los órganos y diferentes niveles de poder, una cooperación en la que no hay subordinación jerárquica de

los Cuerpos y con autonomía de sus componentes. Y las dinámicas de funcionamiento de las estructuras administrativas se corresponden con las diferentes organizaciones de seguridad que tienen en su sistema.

La Cooperación

¿Por qué los seres humanos, en lugar de competir como seres egoístas y por tanto humanos, llegamos a cooperar en algunas ocasiones? Hay escenarios a nivel internacional en los que se ha alcanzado una excelente cooperación, logrando así un sistema global integrador: la Organización Mundial de Comercio, OMC; Protocolo de Kioto; el ámbito nuclear (con el Organismo Internacional de la Energía Atómica, OIEA) o los relacionados con la navegación o los satélites espaciales¹. Joachin Bauer en su libro *Das kooperative Gen: Evolution als kreativer Prozess* (2010) dice que “los genes se rigen por tres principios biológicos: cooperación, comunicación y creatividad”, y Francis Fukuyama, en su libro *El fin de la historia y el último hombre* (2015), consideraba que la forma de gobierno sería la democracia liberal y las relaciones predominantes entre los diversos actores serían de cooperación, aunque quizás fuera una interpretación demasiado generosa al no tener en cuenta la posibilidad de choque entre diferentes culturas. Teniendo en cuenta las amplias consideraciones y realidades de estos autores, podemos definir a la cooperación como la actividad que se establece cuando existe un intercambio de ayudas o bienes, de forma que haya un valor añadido para los diferentes individuos o grupos que realicen este intercambio. *Ut supra* este valor añadido puede aparecer por compartir el trabajo, por conseguir beneficios o por un intercambio de géneros y/o información. Por tanto, la cooperación ha de ser vista de forma integrativa con contenidos estratégicos, tácticos y operativos. La función metodológica o teórica debe permanecer como acicate de control del rigor, no como obstáculo para generar indefensión o inacción.

Hemos de tener en cuenta que, a lo largo de la historia, en los temas de seguridad, en su más amplia acepción, si la desconfianza siempre ha sido el factor prevalente en las relaciones entre cuerpos policiales de la misma nación,

¹ MARTÍNEZ R. y RODRÍGUEZ J., *Inteligencia artificial y armas letales autónomas. Un nuevo reto para Naciones Unidas*, Trea, 2018, pg. 142.

no digamos entre cuerpos de seguridad de naciones diferentes. Aquí entra el factor que poco a poco se va imponiendo por necesidad imperiosa, la Cooperación. Desde nuestro punto de vista la Cooperación tiene por objeto ayudar a un aliado o un cooperante con el que tenemos una relación, establecida de forma previa, o que se va estableciendo de forma constante para un futuro, coordinando acciones con el fin de lograr una meta común para los que actúan con ese fin. Y así, la necesidad de cooperar aparece como método de ser efectivos; la cooperación refuerza la lealtad y la confianza entre personas y países y la aumenta de manera significativa. Surge así primero la confianza seguida por la seguridad entre ellos, lo que se refleja en el entorno geográfico, generando un espacio de paz y progreso, algo que está en la base de las aspiraciones humanas.

La Cooperación resulta ser un modelo de actuación policial y de inteligencia que aporta un valor añadido, que, dentro de ciertos límites, funciona en todos los Estados Miembros de la UE de manera multilateral (aunque no sea objeto de esta Tesis). Por lo tanto, la Cooperación es uno de los elementos para conseguir los objetivos de un estado moderno en materia de seguridad e inteligencia. En Europa existen diversos modelos interesantes a seguir que deberían ser objeto de estudios específicos.

En el marco de la cooperación policial entre Estados, el principal objetivo de la Cooperación será:

“Mejorar y ser más eficaz a la hora de prestar servicios a los Estados miembros, mejorando la cooperación de los mismos, con el fin de prevenir y luchar contra las formas graves de delincuencia internacional, siempre que existan indicios de que haya una estructura delictiva organizada”.

En cuanto a las funciones que deberían cumplir y que se le encomiendan a la Cooperación, son las siguientes:

- Las que realiza de forma prioritaria para alcanzar sus objetivos.
- Aquellas cuya finalidad no es otra que mejorar la cooperación y la eficacia de los servicios competentes de los Estados.

- Siempre y cuando la Cooperación disponga tanto del personal como del presupuesto suficiente, podrá asistir a otros Estados con asesoramiento e investigación.

Con respecto a sus funciones prioritarias, hemos de señalar que son las siguientes:

- Facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros.
- Recoger, compilar y analizar informaciones y datos.
- Comunicar a los servicios competentes de los estados miembros por medio de las respectivas unidades nacionales, los datos que les afecten y la relación entre los actos delictivos de los que hayan tenido conocimiento.

A esto añadiremos, que la Cooperación se deberá desarrollar teniendo presente siempre el no perjudicar el ejercicio de cada soberanía estatal.

Y vemos algunas modalidades de cooperación:

Cooperación formal e informal

Cooperación bilateral y multilateral

Cooperación bilateral reforzada

Cooperación transfronteriza

Cooperación entre antagonistas

Cooperación anfibológica: cooperación entendida como relación cooperativa/competitiva

Otros tipos de cooperación

Pues bien, en mi análisis he apreciado que la cooperación puede lograrse –o no lograrse por efectos perversos- mediante una serie de técnicas y/o sistemas que paso a exponer, con algunos ejemplos que puedan explicar con casos reales a lo que me estoy refiriendo, logrando que la referencia teórica se convierta en una praxis real en el modelo sistémico de la cooperación.

El replanteamiento que deseamos hacer en esta tesis y la evaluación de las actividades es que, tanto los actores tradicionales hasta ahora establecidos en la cooperación, como de los actores recién aparecidos en el nuevo escenario de seguridad nacional de cualquier país, están provocando en los sistemas de seguridad unas dinámicas de alto rendimiento. Pero también que, al mismo tiempo, estas dinámicas a veces no permiten evaluar suficientemente sus efectos en el tiempo necesario o en el plazo acordado, o de la forma que nos gustaría tener para hacer métricas o referencias prospectivas.

Al analizar y ver las acciones de los nuevos actores, y su ocupación de espacios en esa seguridad, que cada vez se muestra más inestable, compleja y frágil², nos encontramos con que no siempre tenemos aparataje técnico o conceptual que permita hacer un buen análisis o tener una visión realmente operativa de las implicaciones en la cooperación policial. Pasar a terceros la información o el conocimiento profesional de los oficiales y técnicos policiales o de seguridad no siempre es fácil, normalmente por el desconocimiento de muchos responsables policiales de las culturas y técnicas policiales propias de cada Cuerpo y nación.

Como hemos dicho, las agencias policiales, tienen que compartir ahora este mercado con actores que se están introduciendo poco a poco en el espacio de la seguridad: militares, servicios de inteligencia y servicios aduaneros, a los que se van incorporando otros nuevos, de carácter no policial pero con capacidades enormes de acceso a la información e inteligencia de todo tipo, como la seguridad privada, organizaciones bancarias, financieras, de seguros o de tarjetas de crédito, líneas aéreas, hoteles, empresas de Internet, logística, *big data*, compañías de telecomunicaciones o energéticas, etc. Para los que se ha habilitado el nombre de “terceros” o “terceros responsables”, con acepciones en áreas jurídicas imperativas impuestas por leyes como las de protección de datos o *compliance*.

Establecer una cooperación efectiva es imprescindible porque los intereses creados, personales o institucionales, suelen primar, por sus prejuicios, inercias

² Radicalización, mundo ciber (Big Data, robótica, inteligencia artificial, *cloud*, computación cuántica), etc.

e intereses, sobre la resolución de los problemas reales. Si el ser humano no cambia su modelo mental, la cooperación y el mundo no mejorarán, y como el primero dudamos que lo haga por voluntad propia, sabemos que lo segundo fracasará en gran parte y tendremos que parchear y controlar todas sus actividades, mientras no tengamos otro paradigma humano de comprensión de nuestras propias categorías identitarias. Pero eso es ya tema de Filosofía y no de cooperación y seguridad.

La Tesis

Nuestro estudio quiere dar a conocer cómo la cooperación se desarrolla en un modelo cooperativo. Por esta razón se ha elegido a Estados Unidos, por sus organizaciones político-administrativas y territoriales, niveles y estructuras federales, estatales y municipales. Su esquema de seguridad, así como su indiscutible liderazgo a nivel global lo consideramos un modelo singular de estudio, (con unas estadísticas muy cambiantes y que no resultan fácil tener actualizadas): 83 cuerpos policiales federales, 17.985 cuerpos policiales municipales, estatales y regionales de todo tipo, lo que hace alrededor de 1.200.000 efectivos profesionales y 77.000 efectivos voluntarios y auxiliares³. Frente a este modelo, la UE tiene 27 estados, algunos con dos Cuerpos policiales nacionales, y un número importante de policías regionales y municipales. El objetivo de esta Tesis es también profundizar en el conocimiento de sus estructuras y en el funcionamiento de los modelos de cooperación en la seguridad de esta nación.

Todo esto implica analizar en profundidad y con rigor metodológico, aproximación operativa y experiencia que como oficial he desarrollado profesionalmente, los modelos de cooperación policial y de seguridad, así como sus dinámicas y evolución. Ello dará lugar a identificar claves para llegar a la seguridad tal y como está actualmente considerada, y puede darnos enormes

³ A 30 de junio de 2016, último censo editado por el Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics Local Police Departments, 2016. October 2019. NCJ 251922; October 2019, NCJ 252834 y October 2019, NCJ 252835. La Oficina de Estadísticas de Justicia (BJS) es la principal agencia estadística del Departamento de Justicia. BJS recopila, analiza, publica y difunde información sobre delitos, delincuentes, víctimas de delitos y operaciones de justicia penal

luces de cómo podrá ser el futuro de la cooperación en otros modelos, como el futuro de la UE. Un análisis prospectivo y referencista implica reconocer las lecciones aprendidas antes de innovar en modelos tan resistentes al cambio, como son las fuerzas policiales y de seguridad.

Todos estos aspectos se han tenido en cuenta en esta tesis, en una trayectoria que ha seguido una evolución y lucha constante entre las necesidades del rigor académico, los problemas de transferir conocimiento de un área resiliente a estas tareas, la falta de doctrina en lo que tiene que ver con la metodología en estas áreas, y la necesidad de transferir conocimientos o experiencias intangibles, que difícilmente se pueden constatar en rigorismos carentes de análisis profundos en lo operativo.

La tesis empezó tras un largo estudio de fuentes documentales (originales en el idioma del país estudiado) y fuentes humanas, definiéndose su taxonomía y acumulación de información en 2006, cuando aún se estaban asimilando las lecciones aprendidas de los errores en seguridad cometidos en el 11 S, se superaban los atentados de Madrid (marzo 2004) o Londres (julio 2005). Ese corto espacio de tiempo permitió disponer de una muestra de cómo las nuevas amenazas y sus consecuencias resultantes, inciden de manera imprevista en la agenda de seguridad del mundo, sobre todo si no se analizan en profundidad, como así han sucedido, los fallos y errores de información, coordinación, investigación e inteligencia cometido en todos ellos por los diferentes cuerpos policiales y de seguridad responsables.

Tras esta primera constatación, el propio planteamiento de unir la parte metodológica y rigorista de una tesis, con la necesidad de un lenguaje más operativo o técnico, se hacía perentorio y necesario. La dificultad ha sido unir mundos alejados desde siempre, de lenguajes muchas veces inconexos, de objetivos divergentes e incluso de recelos por experiencias pasadas y otros motivos. No hemos encontrado otra forma de abordar esta investigación si no deseamos que se convierta, como otros tantos estudios de este ámbito, en una creación nacida inoperante y muerta, bien sea por la rigidez académica, el recelo de la parte operativa, o por barreras legales.

La necesidad de una heteronomía formal para hacer esta tesis debe dar paso a una visión formalista autónoma en la creación de un paradigma de seguridad. Así creamos la tesis y así será realmente funcional y de continuación para futuras investigaciones.

Pero para poder acoger y centralizar todos estos actores, queremos demostrar que han tenido que “alojarse” en centros comunes, tanto operativos como de compartir datos, siendo esto una forma de superar los conflictos modernos y estar a la altura para responder a los nuevos retos de la seguridad nacional⁴, comunitaria e internacional.

Para esta demostración práctica y operativa de las formas transversales de cooperación, he elegido el modelo de un estado federal que tiene la particularidad de organizarse con arreglo a diversos centros políticos y con diversidades legislativas respecto al poder central. Para conseguir entenderse en materias tan restrictivas como son la seguridad nacional o los riesgos emergentes, los diferentes actores tienen que estar dispuestos a conseguir un continuo consenso a un ritmo suficientemente alto para ser efectivos. El verdadero valor de lo anteriormente radica en la existencia de un continuo estado de negociación permanente, que sea capaz de responder a los intereses contrapuestos de cada actor y de sus intereses combinados. Para conseguir la cooperación entre todos los órganos habrá que pactar previamente unas reglas de juego, que conseguirá una cooperación horizontal, honesta y participativa, pensando de manera competencial, con ausencia de subordinación jerárquica estricta basada mejor en *autoritas* que en autoridad formal, y con autonomía reglada de sus componentes

Este proyecto de tesis, dentro de la Seguridad Humana y Derecho Público Global, se enmarca en un ámbito de estudio científico interdisciplinar, en los ámbitos de Sociología, Derecho, Administración Pública, Derecho Político, Derecho Histórico y experimental del autor.

El marco conceptual desde el que estudiaremos la cooperación policial estará definido por:

⁴ Centros de fusión de Inteligencia, *task forces*, Centros conjuntos contra el terrorismo, JTTF, en Estados Unidos; GTAZ, GIZ y GETZ en Alemania y CITCO en España.

- Un Estado federal cooperativo (que por su estructura administrativa está obligado y/o habituado, y que al parecer ha descubierto las bondades de un sistema colaborativo), a través de su modelo de seguridad y su transnacionalización.
- La cooperación policial, de seguridad e inteligencia bilateral, entendida como la relación entre dos únicos/varios actores.

El objeto final de esta tesis es demostrar que la cooperación, como actividad dentro de la seguridad, y localizada en un estado federal como son los Estados Unidos, es el único catalizador que puede armonizar relaciones productivas que resuelvan la inseguridad de este mundo globalizado. Una cooperación que, a pesar de ser unas veces imperfecta, otras veces casi inexistente, y con frecuencia recelosa, puede conducir a la utopía de un mundo algo más seguro.

Esta tesis quiere recoger en un documento la enorme cantidad y variedad de publicaciones que sobre seguridad (estructura y organizaciones), existen sobre los Estados Unidos, en el que la cooperación será el aglutinante que desarrollará en el tiempo esas estructuras. El estudio abarcará desde el nacimiento como nación y afectará a su pléyade de cuerpos policiales y agencias de seguridad, comunidad de inteligencia, ejército y Homeland Security: una nueva estructura y un nuevo concepto de seguridad. Un marco de seguridad que posiblemente sea de interés para los diferentes caminos que puede adoptar la UE en la definición de su modelo de seguridad en los próximos treinta años.

Por tener que acotar un ámbito tan extenso como el de este estudio, lo limitaremos al de la cooperación en el ámbito de la seguridad ya mencionado, obviando desarrollar otras aproximaciones presentes o futuras que fruto de la inmediatez, aceleración de acontecimientos o desarrollo tecnológico (herramientas de IA, robótica, sistemas de vigilancia o procesos “no humanos” de cualquier índole, etc.), pudiera llevar al concepto “amplio” de Seguridad Integral.

De forma esquemática la Tesis se estructurará en:

- Introducción

- Cap. I. Cooperación, lucha entre iguales y conflictos de interés en las redes de seguridad.
- Cap. II. El Modelo policial y de seguridad de Estados Unidos. Más allá de la Policía, hacia la Seguridad.
- Cap. III. La amenaza terrorista. ¿Hacia dónde va el sistema?
- Conclusiones.
- Aportaciones.
- Anexos.
- Agradecimientos.
- Bibliografía (principal y secundaria).

Si cuando se comenzó esta tesis se quería conducir por el terreno de la Cooperación policial internacional y cooperación interior, en la actualidad, esta cooperación entre actores internos ya ha alcanzado una dimensión y un alcance que precisa nuevos conceptos para definirlo. Los planteamientos y conceptos iniciales de esta tesis cambiaron radicalmente, y hubo que reconceptualizarla mientras se escribía, dándole un enfoque y contenido nuevo, partiendo de que lo que hoy es local, debido a las redes de comunicación, los flujos de información, y la permeabilidad de los problemas termina siendo Global.

Ahora la tesis tratará sobre Cooperación en el ámbito de la seguridad, pues lo policial ahora ha quedado incompleto por ser divergente y sistémico, y los nuevos actores le han conferido un nuevo espacio y una nueva dimensión⁵. Una dimensión poliédrica de la nueva concepción de la seguridad donde todo es útil, todo está implicado y todo es interdependiente. Hacer una visión omnicompreensiva haría que la tarea fuese tan ingente que sería imposible de

⁵ Es el cambio de la situación geopolítica del mundo que fue advertida por Susan Strange, cuando advierte que “las fronteras territoriales de los estados ya no coinciden con la extensión o límites de la autoridad política, sobre la economía y la sociedad”, RUBIO A., *Inversión Extranjera, Soberanía Económica y Seguridad Nacional*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 26.

acabar por los cambios de criterio o cambios legislativos, por ejemplo, o por los acontecimientos que se suceden continuamente⁶.

También el ámbito geográfico es distinto, y pasará de lo nacional a lo internacional (con acusadas características formales) y de ahí a lo Global. Para centrar el estudio, en la medida de lo posible, se han elegido, como hemos dicho a un país con estructuras federales cooperativas y de clara relevancia mundial: Estados Unidos, por su indiscutible liderazgo en la seguridad a nivel global, su liderazgo mundial en la tecnología, la economía y también de la seguridad.

Por ello el título de la tesis vista de forma integrativa será:

De la cooperación policial internacional a la cooperación internacional de seguridad y de inteligencia. El modelo federal cooperativo de Estados Unidos

El nuevo escenario

La nueva situación ha borrado los escenarios interiores y exteriores, en los que han aparecido una serie de nuevos actores en la seguridad que no son policías⁷, que colaboran unas veces como subcontratas o intervienen como colaboradores, auxiliares de las fuerzas del orden, incluso como sustitutas. Pasando, muchas veces una vez instalados, a colonizar frecuentemente a las tradicionales policías, bien por su flexibilidad o bien sus requerimientos legales menos restrictivos (sobre todo en el extranjero).

En este nuevo escenario cada vez más poliédrico, se hace imprescindible establecer marcos normativos legales y de actuación, junto a unos planes integrales de actuación y coordinación entre las fuerzas del orden y la sociedad civil, al tiempo de cooperación entre ellos (seguridad privada, militares, policía, inteligencia estatal y privada, comunidad de inteligencia o de colaboraciones de la sociedad civil...), con una clara prevalencia del Estado y la Ley.

⁶ Los atentados terroristas en París de noviembre de 2015 y otros atentados posteriores, seguramente afectarán a las decisiones ya tomadas y a las que se puedan tomar para el futuro.

⁷ IGLESIAS M., *La seguridad corporativa: retos presentes y futuros*, Seguritecnia, nº 465, junio 2019, pgs. 52-54.

Se precisan herramientas y protocolos de asistencia común, de canalización de toda la información que dispongan para aumentar la efectividad, la coordinación, la transversalidad social, y responder de forma efectiva a los verdaderos requerimientos de una sociedad global.

Todo este complejo conglomerado supone potenciar una actitud de la que hasta ahora se ha carecido: la cooperación y la visión de la misma como herramienta efectiva de respuesta a toda clase de riesgos. Esta cultura, que primero debe residenciarse en las personas concienciadas y en los responsables de las organizaciones de seguridad, luego debe extenderse e integrarse como “acción y actitud refleja” a toda organización de seguridad para así lograr establecer una serie de sistemas cooperativos en el mundo de la seguridad e inteligencia.

Este concepto de cooperación es moderno y ya ha dejado de estar restringida a un concepto unitario de las instituciones policiales o gubernamentales, y quizás ahora con la nueva perspectiva no simplista se ha transformado en una cooperación entre países para transformarse en un amplio concepto integral de seguridad, y constituirse en un nuevo paradigma de seguridad nacional.

Este modelo de cooperación lo estamos viendo en un estado federal cooperativo como Estados Unidos, con cambios en su propia identidad y en sus relaciones internas, por haber sido objetivo de agresiones absolutamente inesperadas por entidad, letalidad y agresión a su soberanía nacional. Los EEUU están realizando estos cambios de una forma natural, transformado sus estructuras de seguridad de forma integral bajo el paradigma de la cooperación necesaria, decidiéndose por una actitud de cooperación integral, en el que el ciudadano es juez, militar y policía, a diferencia del europeo, en el que son siempre funcionarios quienes ejercen esas funciones⁸.

En esta tesis veremos cómo los cuerpos policiales, que hasta ahora habían monopolizado la seguridad nacional e internacional, y que contaban, y cuentan aún en muchos casos con la tradición de acción y con el mayor despliegue

⁸ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, nº 174, sept-dic 2007, p. 222.

posible en el terreno y conocimiento de sus residentes, deben cambiar el modelo mental para primero tener que cooperar y compartir, así como establecer una *coopetencia*⁹ con los nuevos actores, que poco a poco se han ido abriendo un nicho en la seguridad.

La idea es generar una cultura y una dinámica de las organizaciones de seguridad, que se corresponda con la misma cultura de funcionamiento de las correspondientes estructuras administrativas modernas de los estados descentralizados.

La sociedad del conocimiento y talento, la búsqueda, retención¹⁰ y explotación en una sociedad en red basada en las nuevas tecnologías, impone sus reglas. Las nuevas tecnologías hacen más fácil la comunicación y las vinculaciones entre los actores, pero al mismo tiempo, si no tienen un paradigma mental similar estas tecnologías no podrán optimizarse. Si se sigue manteniendo una visión parcial, no integrativa y colaborativa, las nuevas tecnologías harán fracasar el modelo.

Está demostrado que los elementos cooperativos que existen formalizados en otras policías federales (como puede suceder con las alemanas, no objeto de esta tesis), funcionan mejor con las tecnologías, no porque las éstas les hagan funcionar mejor, sino porque como tienen un **sistema colaborativo y cooperativo** previo en su visión y valores, haciendo entonces que estas tecnologías les permiten funcionar eficientemente.

Si quisiéramos que en España se mejorara la eficacia y eficiencia policial y de los demás actores, el camino no está en el fortalecimiento de las tecnologías de forma unívoca, sino en la visión cooperativa y colaborativa integrada previa como paradigma de constructo mental, a la que luego, y ahora sí, seguiría la aplicación de las herramientas técnicas.

⁹ Cooperar y competir.

¹⁰ IMLER N., *Strengthening Central Intelligence: An Evidence-Based Framework for Action*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 31, No. 3, 2018, p. 547.

CAPITULO I. COOPERACIÓN, COMPETENCIA ENTRE IGUALES Y CONFLICTOS DE INTERESES EN LAS REDES DE SEGURIDAD

No hay mejor prueba del progreso de la civilización que el progreso del poder de la cooperación. John Stuart Mill¹¹

Desde el comienzo de los tiempos se ha llegado al consenso de que “Un principio fundamental en las relaciones humanas e internacionales es la reciprocidad”¹². No se consigue una concesión arancelaria o beneficio en las exportaciones si no hay una contrapartida en el ámbito económico o cuando menos político/social, y éste se hace tangible según los objetivos de cada país. Este pacto nada caballeroso y siempre interesado de forma siempre egoísta o al menos claramente partidista (que incluso cuando parece que existe una solidaridad, con posterioridad sabemos que “sotto vocce” algo de contrapartida se otorga). Es por lo que, también en el ámbito de la defensa de los intereses de uno, se paga con el otorgamiento de una ventaja competitiva o de posicionamiento estratégico a la otra u otras partes implicadas. Un acuerdo común significa un progreso en las relaciones bilaterales, mientras que un bloqueo, significa la imposibilidad de negociar y por tanto la pérdida de confianza o un coste de oportunidad. La promoción de las relaciones mutuamente ventajosas, es el desarrollo positivo de la protección de los intereses. Decían los clásicos que nada se ofrece sin algo tácito, nada se cede sin algo explícito.

Si analizamos las bases de la conducta humana, primero hay que conocer al interlocutor, sus fundamentos identitarios, su valor social, sus intereses ocultos o explícitos, pero sobre todo sus necesidades clasificadas con sus objetivos explícitos a los que hay que sumar los tácitos, para buscar apoyos mutuos y soluciones comunes que beneficien a ambas partes por igual (aunque sea para uno u otro dilatadamente en el tiempo), en aquellos aspectos que unen, evitando las causas de enfrentamientos o soslayándolas. La cooperación como veremos

¹¹ Filósofo, político y economista británico, representante de la escuela económica clásica y teórico del utilitarismo (1806-1873). Miembro del Partido Liberal, fue un defensor de la libertad individual en oposición al control estatal y social ilimitado.

¹² MORALES M., *La reciprocidad en las relaciones internacionales*. Listín Diario.19-6-2009.

durante toda la exposición de la tesis, no será más que un quiero y no puedo ofrecer algo que parezca que es de buena fe, pero que siempre tendrá un sentimiento oculto de interés. Nadie ha dicho que no sea legítimo este planteamiento interesado, sólo decimos que decir que es” inocente o desinteresada la acción” es no sólo mentir, sino que además y sobre todo es negar los intereses que hay detrás.

Planteamos de forma clara que la cooperación y la competencia son los factores de comportamiento personal y de interacción social, y a su vez veremos que también son las formas básicas de encontrar soluciones a la escasez de recursos o de tiempo para crearlos, y queramos o no desde el origen de los tiempos es un fenómeno corriente de la vida en general. De estos dos aspectos, la mayor necesidad siempre de la cooperación reside en la complementariedad de aquellas áreas o acciones en las que uno mismo no es fuerte y es un coste de oportunidad que aunque otros no lo cubran en su sustitución, la cooperación se convierte en un cierto mercado fenicio en el que todos aceptamos las reglas de ese complejo caos de relaciones cambiantes e interesadas, como si fuese la única forma de actuar entre personas y por ende entre instituciones o países. Y es que la contraparte de seguridad nacional de esa observación bien podría ser que la inteligencia, independientemente de las necesidades, intereses y presiones en competencia, se incline hacia la colaboración¹³.

1. LA COMPETENCIA

¿Qué es primero, la competencia o la cooperación? Este doctorando opina que en el comienzo de las relaciones humanas está primero la competencia. Cuando se va aprendiendo y entendiendo que los demás también tienen sus propios intereses y los defienden, empieza por convencimiento, por táctica o por necesidad, a aparecer la cooperación.

¹³ IMLER N., *Strengthening Central Intelligence: An Evidence-Based Framework for Action*. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Vol. 31, No. 3, 2018, p. 558.

Entendemos la competencia como la pugna entre individuos o entre grupos para conseguir recursos, normalmente escasos o limitados. Estos recursos escasos pueden ser: comida, espacio, tiempo o situación económica¹⁴. En este caso es la información la moneda de cambio. Tanto la cooperación como la competencia son verdaderos aspectos de comportamiento interpersonal y de interacción social, a las que hay que evaluar, tanto con respecto al proceso como a los resultados.

También podemos entender la competencia como ayudarse a sí mismo mientras se daña al contrario¹⁵, variando las acciones para conseguir un nivel de superioridad respecto al otro. Esa competición puede tener dos significados: uno destructivo, para derrotar al adversario, mientras que el constructivo puede desarrollarse dentro de una competición con unas normas establecidas. Estas acciones van siempre en contra del objeto de la cooperación, pero es evidente que han de tenerse en cuenta como elementos a solucionar¹⁶. Se convierte es un elemento fundamental para la economía, por lo que muchos analistas mantienen que las empresas pueden hacer frente a los desafíos que conlleva la competición global, mejorando sus actividades competitivas, colaborativas y cooperativas, conocidas como las 3Cs (competición, colaboración y cooperación)¹⁷.

Tanto el ser humano como su entorno, está inserto en un espacio en el que se presupone la colaboración mutua y las buenas relaciones sociales participativas como elementos fundamentales para el desarrollo de las personas y sus comunidades, y no verlo así es equivocarse en el nuevo paradigma de la sociedad en red o de la información compartida de forma global.

Como dice Rafael Alvira. “La competencia ha sido en el ámbito de la economía uno de los dogmas (y una de las realidades, se puede añadir), de más

¹⁴ WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus*. Frankfurt/New York, 1997, pgs. 58-80, (p. 1). Ver <https://www.fairness-stiftung.de/pdf/WeiseKonkurrenzLangfassung.pdf>, visitada el 23-3-2019.

¹⁵ *Ibid*, (p. 2).

¹⁶ La competencia es inherente a la naturaleza humana y por tanto obedece en cierto modo a la evolución del proceso de selección natural que vivimos como especie.

¹⁷ POLOENSKE, K., *Competition, collaboration and cooperation: An uneasy triangle in networks of firms and regions*, *Regional Studies*, 2004, pgs. 1021-1035.

largo alcance, aunque esté claro que el sistema económico no puede funcionar solamente mediante el uso de la competencia y por eso ha existido siempre la cooperación”¹⁸. Y aunque la competencia ha sido siempre un concepto negativamente asociado con la economía, también es un principio cívico y político¹⁹. Pero analicemos también las aportaciones de la competencia: a principios de 1980, cuando el mercado de los videos empezó a crecer, los productores de cine creyeron que la gente dejaría de ir al cine, puesto que podría alquilarlas, por lo que los estudios cinematográficos fijaron precios muy altos a las videocasetes para que pocas tiendas pudieran adquirirlas. Otro tanto sucedió con las librerías tradicionales y las publicaciones electrónicas de Internet. En uno y otro caso, y en ambos mercados, esa competencia estimuló las ventas de ambos formatos de presentación de esos productos²⁰.

En la seguridad y en la inteligencia, la competencia reside en las fuentes, humanas o tecnológicas que cada uno tiene. En la actividad empresarial, la cooperación y la competencia son aspectos complementarios. De esta forma, las empresas pueden competir para forzar la cooperación o el control, cuando se realizan fusiones o adquisiciones de acciones.

En España el CESID²¹ tuvo que competir con otras organizaciones del Ministerio del Interior, Asuntos Exteriores y Defensa para poderse quedar con el centro del sistema de inteligencia cuando comenzaba a gestarse. Esto, unido a la forma de gestión del presidente Felipe González, que primaba la competencia como método de control e incremento de la eficacia, llevó a que desde muy pronto las prácticas cooperativas fueran sustituidas por las de competencia²². Este modelo, similar al francés, no fue correctamente implementado porque ni había conciencia de su necesidad, ni tampoco el sistema tenía cuadros preparados para su implementación. Ahora que ese problema ha quedado

¹⁸ ALVIRA R., *Competencia y cooperación económica. Un problema de lógica existencial*. 1994, pgs. 159-160, ver <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/227/366>, visitada el 6-10-2020.

¹⁹ Está presente en un estado democrático, en el que se respetan otras posiciones y otras fuerzas políticas, y en el que se rechaza el autoritarismo de la opinión única.

²⁰ NALEBUFF, B. J. y BRANDERBURGER, A. M., *Competición*, Díaz de Santos, 1996, pgs. 32-33.

²¹ El antecesor del actual CNI, fundado en 2002.

²² DÍAZ, A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad en España*. Opex. Documento de trabajo 3/2006, p. 21.

solventado, nos encontramos con la ausencia de capacidad o interés político en hacerlo. En este sentido, aunque las comunidades de inteligencia quieran tener una imagen de grupo, en realidad son un conjunto de burocracias en lucha por recursos, poder e influencia. Son un mercado interno que producen información a cambio de presupuestos²³. Los intereses particulares y el objetivo de supervivencia estructural dentro del sistema priman sobre la verdadera utilidad de esa infraestructura.

Como dicen Manuel Ballbé y Carlos Padrós. “La competencia entre poderes públicos está en el origen de la separación entre esos poderes, siendo la competencia la que equilibra esos poderes y genera su control y dinamismo”²⁴.

2. LA COOPERACIÓN. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA SEGURIDAD

La cooperación es la ayuda mutua o intercambio de bienes de tal manera que se pueda obtener una ganancia y se pueda dividir (repartir) entre dos individuos o grupos. Estas ganancias pueden resultar bien del hecho de la división del trabajo o de la producción de bienes²⁵.

²³ DÍAZ, A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad en España*, op. cit., p. 62.

²⁴ BALLBÉ M. Y PADRÓS C., *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel Sociedad Económica, 1997, p. 35. Luego añaden: “La competencia y la cooperación entre jurisdicciones rivales han provocado un proceso de innovación e influencia mutua. Entre Estados la competición existe, por lo que se realizan evaluaciones y clasificación según sus resultados.... Al igual que la competencia es un principio cívico y político antes que un principio económico, la cooperación se puede usar en un momento determinado, para después volver a la rivalidad. La competencia en una cultura centralista y de monopolio del poder es descrita en términos de conflicto, rencor, desconfianza, desarmonía y en la existencia de un enemigo irreconciliable. La competencia y la cooperación entre jurisdicciones rivales permitió la sistematización del derecho, y dio lugar a un constante proceso de innovación e influencia mutua, produciendo al final una notable mejora de la calidad técnica de los cuerpos legales... Toda competencia necesita de unas reglas del juego y de un árbitro para que funcione satisfactoriamente, evitando una confrontación destructiva... Es discutible que la cooperación internacional mejore el bienestar individual de los países. La competencia entre estados puede producir mejores resultados económicos que la cooperación en algunos aspectos.” (BALLBÉ M. Y PADRÓS C, *Estado competitivo y armonización europea*, op., cit., pgs. 36-69).

²⁵ WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus*. Frankfurt/New York, 1997, pgs. 58-80, (p. 2) Ver <https://www.fairness-stiftung.de/pdf/WeiseKonkurrenzLangfassung.pdf>, visitada el 23-3-2019.

Los profesionales que trabajamos en la cooperación ya tenemos asumido algunas máximas que no sabemos si son nuestras o de algún otro, al tener un imaginario colectivo que nos une a todos. En este imaginario, suena una voz entre nosotros que dice que la cooperación es la actuación (humana) que pone en contacto a dos actores para realizar tareas comunes y conseguir un resultado aprovechable a ambos, y que solo existe lo que llamamos cooperación cuando existe el intercambio de ayudas o bienes, de forma que haya un valor añadido para los diferentes individuos o grupos que realicen este intercambio, algo que debe ser medido y explícito en el mejor de los casos²⁶. En la visión de seguridad, inteligencia y ámbito policial (en lo internacional), este valor residirá en lograr o mayor certeza en las operaciones, o mejor cobertura en los intereses más allá de las fronteras. Todo lo demás es literatura de política, y por tanto pura teoría sin ninguna praxis o de realidad epistémica a la que se pueda agarrar un artículo o tesis.

Tenemos conciencia que la cooperación tiene por objeto ayudar a alguien, coordinando acciones con el fin de lograr una meta común para los que actúan con ese fin²⁷. Esta cooperación tiene que seguir unas reglas y acuerdos que deben quedar por escrito, a ser posible, o documentados cuando menos. Otra cosa, que no es ámbito de este estudio, es la conservación y seguridad documental de esos acuerdos, así como su cumplimiento, secreto o divulgación de los mismos. Por eso mismo la desclasificación documental de los acuerdos, por muy sencillos o meramente administrativos que sean son de tal calado que muchos países recelan en publicarlos hasta que el último de los firmantes lleve fallecido varias décadas.

La necesidad de cooperar aparece como método de ser efectivos. La cooperación refuerza la lealtad (interesada y tasada en tiempo) y la confianza entre personas y países (limitada a la compartición de intereses) y si se hace bien la aumenta de manera significativa (en las formas, aunque ya sabemos que nunca será veraz en sí misma). Surge así la seguridad entre ellos, por compartir, al menos en lo superficial, objetivos comunitarios, lo que se refleja en entornos

²⁶ Este valor añadido puede aparecer por compartir el trabajo, por conseguir beneficios o por un intercambio de artículos o bienes.

²⁷ WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus, op. cit.*, (p. 10).

geográficos, generando espacios de paz y progreso, algo que está en la base de las aspiraciones humanas²⁸. Esta paz o prosperidad o imagen de seguridad, puede ser real o no en escalas de medición objetivas, pero lo importante es que sea percibida como tal y el consciente colectivo lo tenga presente. No cooperar conlleva claras desventajas²⁹, pero desgraciadamente seguimos no haciéndolo, o negando las reglas del juego para hacerlo.

Los cuerpos de seguridad y los medios de comunicación establecen dos tipos de relaciones híbridadas y distintas: una, de tipo competitiva por el interés de cada institución o persona, y otra en la que se buscan beneficios mutuos, siempre por coste de oportunidad. Los medios necesitan las noticias sobre los delitos para conseguir sus objetivos empresariales o de comunicación (la primicia, la noticia mejor documentada, la fuente más rápida), mientras que la Policía necesita mantener una imagen positiva frente al público y mejorar su imagen de cara a ese cuarto poder³⁰, al que necesita para luego publicitar sus éxitos mediante la elicitación o el convencimiento de las masas. Ambos estamentos necesitan de una cooperación, y aunque las relaciones entre ambas son amistosas, también son competitivas y de confrontación³¹. Significa valorar las diferencias personales y de ámbito de trabajo.

La necesidad de cooperación es evidente en un mundo como el actual, ya que ésta ha llevado a frecuentes éxitos reputacionales de forma periódica. Las acciones conjuntas, independientemente de quien aporte más, son las que sustentan la imagen de una seguridad comunitaria. Aunque sea meramente ilusoria y meramente parcial en su ejecución, quedará un inconsciente en el que imaginariamente apareceremos o aparecerán arquetipos históricos de

²⁸ VALLESPIN, C., *Cooperación Internacional en materia de Inteligencia Militar*. Cuadernos de Estrategia nº 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2005. pgs. 93-119.

²⁹ -Perder información sobre lo que hacen otras personas u otros departamentos.
-Hacer trabajos y tareas menos contrastadas y con menos información y calidad en lo expuesto.
-Perder de vista de la visión global o conjunto al tener un solo foco de trabajo.
-Perder de referencia al no ser percibido como útil.
-Generar mal ambiente de trabajo.

³⁰ Opinión o imagen que ahora está a debate.

³¹ SILVERMAN, E., *La Policía, los medios de comunicación y la seguridad pública. El caso de Nueva York*, Revista Catalana de Seguretat Pública, abril 2008. pgs. 105-127.

solidaridad o de reputación, que forman imágenes de pueblos, sobre sí mismos o sobre otros.

Pongamos por ejemplo la tenaz discusión entre los ejércitos de Tierra, Mar y Aire en Singapur³². Su falta de coordinación y cooperación, supuso la caída de este importante punto estratégico en manos de los japoneses durante la II Guerra Mundial, entre diciembre de 1941 y febrero de 1942. Los cuarteles generales se instalaron en puntos distantes entre sí, y la falta de esta cooperación más manifiesta, se concretó en que las fuerzas aéreas empezaron a construir aeropuertos sin consultar al Ejército de Tierra, que era quien tenía que defenderlos.

A veces, erróneamente, se trata de acallar a determinados grupos sociales e incluso de orden policial, manteniéndolos al margen de las acciones o éxitos policiales, manipulando por parte de las autoridades a los medios de comunicación para centrarse sólo en objetivos políticos, como ocurrió durante el asedio a la ya citada Singapur: Si un pequeño grupo de profesionales revela la información que posee, puede tener la sensación de perder parte de la mística que le rodea, con lo cual debilita la imagen que de él tienen los demás. Es simplemente un problema de ego y medro personal (cuando no de los sesgos cognitivos y cuasi patológicos propios de instituciones jerarquizadas y formalizadas). Si, además, este pequeño grupo en el seno de la comunidad no tiene una idea clara sobre qué debería hacer a continuación, encuentra una razón adicional para negarse a difundir aquella información³³. Con acciones como las anteriores la cooperación tiende a desaparecer, por lo que la confianza se pierde cuando el ego prevalece.

El ego, la necesidad convertida en virtud, los intereses creados y no compartidos, el conjugar el verbo en singular y no en plural, hace que se perpetúe la imagen o la certeza de un modelo de cooperación ineficaz y poco efectivo. La cooperación será posible o no habrá mundo, pero el cómo sea de verdad no lo alcanzaremos a saber: que a veces funciona es algo evidente, pero que como los velos de un oráculo se niega a reconocer también su propia cara.

³² Una fortaleza, puerta de entrada europea al Extremo Oriente.

³³ DIXON N., *Sobre la psicología de la incompetencia militar*, Anagrama, 2001, pgs. 168-170.

Debemos por tanto conformarnos con el imperfecto sistema, pero al menos sistema, o con el caos y la negación que nos llevaría al barbarismo.

La cooperación internacional constituye sin duda hoy en día un pilar insoslayable para la consecución de parámetros deseables de desarrollo en numerosas regiones del mundo. En el actual contexto internacional, con sus particulares características, las prácticas de cooperación constituyen una parte invaluable de la lucha por la democracia, el Estado de derecho y la justicia social, sobre todo en aquellas regiones del planeta que presentan importantes déficits en estos aspectos³⁴. Dentro de esta cooperación internacional, si la llevamos al terreno de la cooperación policial internacional, podemos acercarnos a una referencia básica que hace el Centro Scarman (*Lord Scarman Center for the study of the Public Order -Leicester University-*)³⁵ en sus tres niveles básicos:

- Superior. En el que aparecen los acuerdos internacionales y la armonización de las legislaciones nacionales.
- Medio. Con estructuras policiales organizativas, operativas, procedimentales y de soporte tecnológico.
- Inferior. En el que se sitúa la labor de prevención y represión de la delincuencia.

Estos tres niveles se combinan en cada cuerpo policial, y según el modelo, predomina uno sobre el otro. Todo ello, junto con el actual mapa policial y de seguridad europeo (este ejemplo que traemos aquí, nos ofrece un escenario en el que existen solapamientos y duplicaciones de organizaciones, misiones y especializaciones, con problemas en la diferenciación de funciones y líneas de autoridad y mando, que se mitigan, en la práctica, con acciones conjuntas, contactos y enlaces).

³⁴ CHIARI A., *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Coord. Juan Scartascini. Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 9.

³⁵

<http://www.leicestershire.theukstar.com/information,Scarman%20Centre%20for%20the%20Study%20of%20Public%20Order,Leicestershire,England,Universities%20Colleges.html>, visitada el 15-01-2020.

2.1. Evolución de la cooperación

La cooperación y la competencia (suponemos que sin que exista necesariamente conflicto de jurisdicciones o duplicidades de funciones) pueden ser relacionados en comportamientos entre y dentro de los grupos, pero siempre porque las personas no pueden, en virtud de sus sesgos, o de su marca institucional, cooperar de forma "sana". En la evolución, la cooperación se ha desarrollado dentro de un grupo, mientras que en la competencia se daba entre los grupos, creando así una ineficiencia cuando menos, y dejando "falsos positivos" de cooperación que dejan al aire las deficiencias de un sistema³⁶. Que los hombres cooperen es fácil de explicar: la cooperación les permite intercambiar ventajas. Si un individuo muestra su voluntad de cooperación, los socios reaccionan y son más proclives a hacerlo.

La cooperación y la competencia están relacionadas dependiendo de la situación. Si bien la primera se basa en acciones coordinadas, la competencia se fundamenta en criterios de evaluación y acciones diferenciadas, lo que hace que la cooperación integre y posibilite el intercambio, mientras que la competencia separa e imposibilita el acercamiento³⁷. ¿Entonces? Lo preferible es saber hacer ambas, saber unir las. ¿Es posible? Por supuesto que lo es, y además es necesario.

Cooperación, colaboración y coordinación son tres conceptos nucleares en el camino hacia cualquier estructura de funcionamiento conjunto, primero en el ámbito nacional y, luego, en el internacional, siendo necesario elegir un modelo de cooperación flexible y adaptable, superando barreras si las hubiera (legales, administrativas, etc.) Aspectos claves para la construcción de una colaboración eficaz son el mantenimiento de reuniones periódicas estructuradas, acciones de imagen corporativa compartidas, labores de intercambio formativo, encuentros y grupos de trabajo conjunto, así como foros formales o informales de trabajo³⁸.

³⁶ Personas que cooperan tienen, en general, que invertir en relaciones sociales y personales, en la cesión de "imagen", pero si esto no es recíproco, lejos sólo de generar ausencia de cooperación, lo que aparece es rechazo y "venganza" en las acciones siguientes.

³⁷ WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus. op. cit.*, (p. 10)..

³⁸ Conclusiones. "Papel de la Inteligencia ante los retos de la Seguridad y de Defensa Internacional". Cuadernos de Estrategia nº 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2005. p. 178.

Por último, en el sentido más amplio, podemos considerar que la cooperación internacional constituye una de las principales herramientas principales para alcanzar el mejor desarrollo en el actual contexto internacional y constituye una parte de la lucha por la democracia, el Estado de derecho y la justicia social, sobre todo en aquellas regiones del planeta que presentan importantes déficits en estos aspectos³⁹. Se pretende que la cooperación internacional genere el entendimiento humano que sea capaz de lograr el bienestar y la paz social que todos anhelamos alcanzar.

2.2. Cooperación formal e informal

La cooperación formal es la que se concreta mediante la creación de organismos de cooperación, mientras que la cooperación informal⁴⁰ es la que se realiza mediante consultas, intercambios de información o relaciones personales en las que aparecen intereses comunes básicos, y en los que las necesidades se sienten y se ven directamente⁴¹. La cooperación informal la podemos ver en ámbitos tan sensibles como en la inteligencia en el grupo *Five Eyes*, Cinco Ojos⁴². Aunque tanto la cooperación formal e informal, deben ser documentadas y deben seguir principios y “reglas de juego” explicitadas para evitar malos entendidos o desajustes por medros personales o intereses cruzados.

En todo el mundo, las agencias policiales a uno y otro lado de las fronteras, siempre han establecido lazos y relaciones de cooperación y fueron en estos escenarios donde se establecieron las primeras formas de cooperación policial. Es una cooperación que entre infinidad de fronteras, las encontramos en el caso de Estados Unidos, Canadá y México, en las que aparte de securizar sus fronteras, las tienen que mantener abiertas para conseguir una “frontera común”

³⁹ CHIARI A. (coord.) y SCARTASCINI J. (coord.). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. ACEP y Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 9.

⁴⁰ FERNANDEZ, C., *El marco jurídico de la cooperación transfronteriza. Su concreción en el ámbito hispano-francés*.

⁴¹ Conviene precisar, sin embargo, que el carácter no orgánico de la cooperación informal no equivale a desorganizado. La cooperación informal se desarrolla siempre siguiendo formas organizadas de las interacciones entre sus miembros, incluso formas organizadas según ciertas normas jurídicas, pero sin que ello suponga el concurso de ningún tipo de estructura orgánica internacional. Conviene precisar, sin embargo, que el carácter no orgánico de la cooperación informal no equivale a desorganizado, ver CALDUCH R., *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991, p. 5.

⁴² ANDREW O., *Australia and the 'Five Eyes' intelligence network: the perils of an asymmetric Alliance*, Australian Journal of International Affairs, Routledge, Vol.71, No. 5, 2017, pgs. 529-543

que asegure la integración y respete la soberanía de cada uno de los países, haciendo que el concepto de frontera sea desligado de la idea de que es una marcada separación entre territorios⁴³. No obstante, esto que sería deseable, representa una utopía. El libre comercio se impone sobre el concepto de demarcación de la frontera, mientras que el tráfico de drogas y el control de la inmigración (para el caso de México), señalan el carácter punitivo de la frontera. La ambivalencia de las relaciones entre Estados Unidos y México va desde la cooperación al escepticismo, como un reflejo del doble pensamiento que se establece a ambos lados de la frontera⁴⁴. El muro que separa ambos países representa esta relación⁴⁵.

2.2.1. IPA. *International Police Association*

Como caso muy especial, esta asociación se puede considerar como la organización policial pionera en la cooperación informal⁴⁶, y en este sentido, también reúne las ventajas de una cooperación bilateral (aunque con limitaciones), reforzada con relaciones personales.

⁴³ ANDREAS P. y BIERSTEKER T., *The Rebordering of North America*, Routledge, 2003, p. 18.

⁴⁴ SERRANO M., *Bordering on the impossible*, Routledge, 2003, pgs. 52-53.

⁴⁵ El muro fronterizo Estados Unidos-México es una valla de seguridad construida por Estados Unidos con el objetivo de impedir la entrada de inmigrantes ilegales, procedentes de México hacia territorio estadounidense. Su construcción se inició en 1994, dentro del programa de lucha contra la inmigración ilegal conocido como Operación Guardián. Se amplió en virtud de la Secure Fence Act of 2006, que fue firmada el 26 de octubre de 2006, por el presidente George W. Bush. La barrera de acero que el presidente Trump está construyendo a lo largo de la frontera con México es uno de los mayores proyectos de infraestructura federal en la historia de los Estados Unidos. No es un muro sino un "sistema de muro", dicen funcionarios estadounidenses, con carreteras, iluminación, sensores y tecnología avanzada (cerca de 2.000 millas de longitud). Casi tres años después de que el presidente Trump asumiera el cargo, finalmente se está trabajando en una de sus promesas clave de campaña. Las últimas estimaciones calculan que el muro que quiere construir Trump alcance la astronómica cifra de 11.000 millones de \$ (otras cifras lo elevan a 18.000 millones de \$). El Departamento de Seguridad Nacional ha pedido al Departamento de Defensa que presente dinero para 270 millas adicionales de muro fronterizo que el DHS dice que es necesario para bloquear las rutas de contrabando de drogas. Si la administración Trump completa todos los proyectos del muro que ha puesto en marcha, las tres cuartas partes de la frontera sur de los EE. UU. quedarían amuralladas con México. El gobierno heredó cerca de 650 millas de estructuras fronterizas erigidas bajo los presidentes George W. Bush y Barack Obama. Ver https://www.washingtonpost.com/national/long-term-maintenance-for-trumps-border-wall-could-cost-billions-but-government-isnt-saying/2020/02/05/8c9f3cfc-2e49-11ea-bcd4-24597950008f_story.html, <https://www.cbsnews.com/news/trump-border-wall-construction-underway-for-the-first-stretch-built-under-president-trump-2019-12-04/> y <https://www.npr.org/2020/01/19/797319968/-11-billion-and-counting-trumps-border-wall-would-be-the-world-s-most-costly?t=1581140926827>, visitadas el 22-01-2020.

⁴⁶ Los miembros de la asociación pueden disfrutar de un alojamiento asequible y bien comunicado, en cualquier ciudad donde esté implantada, acompañados por sus familias.

IPA es una organización internacional profesional de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de carácter no gubernamental, fundada en 1950, que en la actualidad cuenta con más de 372.000 miembros, extendidos por más de 100 países en los cinco continentes⁴⁷. Su lema es “servo per amikeco” (servicio por la amistad), y se sufraga mediante cuotas de sus socios, sin ningún tipo de subvención estatal⁴⁸, contando en algunos países con alojamientos, algunos de los cuales han sido antiguas instalaciones policiales.

Desarrolla numerosos cursos de formación en todos los ámbitos profesionales, y tiene su sede central en el castillo de Gimborn (Alemania).

2.3. Cooperación bilateral y multilateral.

Las relaciones bilaterales tienen la ventaja del trato directo con nuestro interlocutor, sin tener que llegar a acuerdos multilaterales que conllevan tiempo, y en los que intervienen interlocutores sin haber sido directamente elegidos, sino que pertenecen a una organización o alianza de la que nosotros tomamos parte. Las relaciones bilaterales se rigen por la confianza mutua⁴⁹. Es aquí donde debemos hablar precisamente de cómo se logra esta confianza que debe incentivarse desde la propia formación de cuadros, en las academias, depurando principios de egoísmo o evitándolo cuando se pueda.

La cooperación bilateral se desarrolla generalmente en el marco de convenios celebrados entre países, que establecen los alcances y la modalidad de cooperación. El marco de dicha cooperación se enmarca en la firma de acuerdos, convenios o programas específicos que marcan las condiciones necesarias para la ejecución de los programas de cooperación⁵⁰. Si elegimos un ámbito concreto, por ejemplo, el de la cooperación al desarrollo, la cooperación bilateral es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. Pero debe quedar

⁴⁷ <https://www.ipa-international.org/History>, visitada el 9-10-2020.

⁴⁸ DUQUE J., *Policía Rusa*. Revista Guardia Civil, nº 903, julio 2019, pgs. 88-93.

⁴⁹ JIMÉNEZ J., *La racionalización de la Inteligencia en la Fuerzas Armadas*. Cuadernos de Estrategia nº 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2005. p. 169.

⁵⁰ ALONSO, J., *Estrategia para la Cooperación Española, Por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1999, pgs.123-162.

claro tanto las fases como los logros mínimos que se tengan para poder evitar desafección.

La cooperación multilateral se mueve con patrones amplios según la ocasión y las circunstancias. Se puede convertir así en una importante herramienta especialmente útil para fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica entre grupos de investigación de diferentes regiones del mundo. En esta área se promueve la realización de proyectos conjuntos de I+D, *workshops*, seminarios, talleres y becas para la formación de recursos humanos. Como caso paradigmático podemos citar la transferencia de información médica a través de la red, especialmente para determinadas enfermedades (sobre todo el cáncer), en el que los médicos ponen a disposición sus conocimientos para compartirlos con el resto de la comunidad médica mundial. El interés privado reside precisamente, en que siendo egoísta se comparte información porque se logra que mi propio interés crezca en su ejecución cuanto más comparto.

Dentro del ámbito específico de la cooperación al desarrollo⁵¹, tanto la cooperación bilateral como la multilateral, han desempeñado un papel muy importante. El reconocimiento de la dimensión internacional implicaba plantear que la solución del problema del desarrollo exigía la puesta en marcha de instrumentos multilaterales⁵². Crear elementos formales y reglas claras hace que evitemos un imaginario de celos o sentimientos de no pertenencia o de neocolonialismo social.

Tradicionalmente la ONU ha sido una de las pioneras en la cooperación multilateral, hasta que, a partir de los años 70, la UE ha pasado a tomar más protagonismo en este ámbito.

2.4. Cooperación bilateral reforzada

Se considera como un caso especial de la cooperación bilateral, aquella que se desarrolla entre cuerpos policiales que por sus características comunes (naturaleza orgánica o institucional, misiones y competencias en sus respectivos

⁵¹ El desarrollo, como uno de los objetivos prioritarios para conseguir la convivencia pacífica internacional, se incorporó a la Carta de las Naciones Unidas, que incluía el compromiso de mejorar económica y socialmente al mundo.

⁵² OCDE (2000), *The DAC Journal*, vol. 1, nº 1, OCDE, *Development Co-operation Report*, Paris, 1999.

modelos de seguridad en sus respectivos países o de colaboración intergubernamental o por pertenencia a organizaciones internacionales comunes), establecen y articulan un procedimiento explícito y documentado que de forma física u orgánica y de forma permanente, lleva a cabo un policía, que coordina las acciones a ejecutar en las sedes de sus respectivas organizaciones, teniendo como principal función "limar diferentes pensamientos o ámbitos jurídicos", consiguiendo así agilizar todas las operaciones comunes y de intercambio. En el caso de España, sucede con los enlaces establecidos en la sede de la Guardia Civil con otros cuerpos de carácter gendármicos europeos, en este caso dentro de FIEP (Asociación de Cuerpos de Gendarmería europea)⁵³.

2.5. Cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza, aunque sea un caso concreto de la cooperación en general, tiene su importancia por ser a nivel internacional una de las primeras situaciones en que se desarrolló una cooperación entre países o regiones limítrofes. Las razones geográficas, culturales o históricas, en este caso, se daban y se recogían en un ámbito muy concreto.

El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales fronterizas puede ser establecido mediante tratados bilaterales, sin perjuicio de completarlo con normas de Derecho interno⁵⁴, fórmula más apropiada de resolver las cuestiones que plantea la conexión entre los respectivos Derechos internos.

Con carácter general, el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza se caracteriza por la interacción entre el Derecho Internacional y los ordenamientos nacionales. El derecho Internacional traslada al ámbito bilateral de los países u organismos que deciden cooperar el régimen jurídico existente ya en el ordenamiento interno de éstos, sin el cual, este tipo de cooperación de carácter formal (formalización de instrumentos de cooperación y de creación de

⁵³ En la actualidad estos enlaces pertenecen a la Gendarmería francesa y Carabinieri italianos. La Guardia Nacional Republicana portuguesa abandonó este puesto en 2019.

⁵⁴ MARTÍN-UCEDA, J., y CASTAÑER M., (2018). *Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de Interreg IV-A*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (78), pgs. 154–179. ver: <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2432>, visitada el 23-8-2018.

organismos de cooperación dotados de personalidad jurídica), sería imposible. En otras palabras, ni el Derecho Internacional ni los Derechos nacionales por sí solos son suficientes para hacer posible una cooperación transfronteriza eficaz.

En zonas fronterizas, la solución de ciertos problemas de los ciudadanos que incumben a sus entidades territoriales pasa por la cooperación entre las mismas. También pasa por esta cooperación la promoción económica y social de esas zonas, en particular cuando existe una barrera física entre las fronteras (montañas, ríos, accidentes naturales, etc.) Esa cooperación requiere instrumentos de apoyo financieros e instrumentos jurídicos.

Como dice el Convenio-marco europeo⁵⁵:

La cooperación suprafronteriza para las colectividades locales y regionales no es más que una prolongación natural de su política territorial interna, del mismo modo que la cooperación europea no es más que una prolongación natural de la política interna y que, por este hecho, no se halla reservada ya a los Ministerios de Asuntos Exteriores, sino que engloba prácticamente al conjunto de Ministerios, incluido el ministerio del Interior.

Un caso paradigmático a tener en cuenta son las relaciones, a través de sus fronteras entre Estados Unidos, México y Canadá y que se pueden considerar, no solo por el epígrafe, sino por el contenido de esta tesis.

Canadá y México descubrieron el alto precio que pagaban por su asimétrica interdependencia con respecto a Estados Unidos, al tener que mantener abiertas sus fronteras, soportar sus presiones por el fenómeno del terrorismo, y mantenerlas abiertas para sostener sus mercados⁵⁶. Además, ambas naciones han tenido desde siempre visiones muy distantes respecto de sus conceptos de seguridad nacional⁵⁷. Canadá ha optado en sus relaciones internacionales por asegurarse su seguridad mediante acercamientos a instituciones multilaterales y bilaterales, México lo ha hecho de una forma más autónoma. Históricamente Canadá ha desarrollado una política de internacionalismo, en un ámbito de

⁵⁵ Instrumento de Ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, ver <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24961>, visitada el 20-12-2018.

⁵⁶ ANDREAS P. y BIERSTEKER T., *The Rebordering of North America*, Routledge, 2003, p. 11.

⁵⁷ Aunque siempre han estado de acuerdo, desde la década de los 90, en un objetivo común: la lucha contra el narcotráfico.

cooperación, en el que con Estados Unidos ha desarrollado una política pensando que la paz y la estabilidad son inseparables⁵⁸. Con Estados Unidos, Canadá siempre ha establecido fuertes lazos de cooperación bilateral en materias de seguridad⁵⁹, y desde el final de la Guerra Fría, Canadá continúa activamente participando y contribuyendo en instituciones multilaterales internacionales⁶⁰. Relaciones muy diferentes a las establecidas con México.

En la otra frontera, Estados Unidos y México comparten una frontera terrestre que tiene un intenso tráfico, pero las diferencias de intereses nacionales son un obstáculo para una efectiva cooperación policial, en el terreno de las drogas, aduanas e inmigración⁶¹. Esta frontera, la más concurrida, más larga y que más diferencia a un país pobre de un país rico, es donde se desarrolla la mayor interrelación entre las policías de dos países⁶². Pero entre estos intereses policiales y de seguridad, existen los de interés económico, en los que los acuerdos comerciales cobran su importancia⁶³, y en este sentido, entre estos acuerdos comerciales tenemos que señalar el acuerdo NAFTA⁶⁴, en el que entre otros asuntos, hace que las importaciones por parte de México, crezcan mucho más que sus exportaciones, creando un claro déficit con México⁶⁵. Por otra parte, la política internacional de México se ha basado en los principios de la

⁵⁸ HRISTOULAS A., *Trading Places. Canada, Mexico and North American Security*, Routledge, 2003, pgs. 24-26.

⁵⁹ El más importante acuerdo militar de defensa entre Estados Unidos y Canadá es el North American Aerospace Defense Command (NORAD), firmado en 1957, y cuyo centro está situado en Colorado y conjuntamente dirigido por ambos países. El resto de acuerdos beneficia más a Canadá que a Estados Unidos, pues le permite a aquella acceder a inteligencia, formación y equipamientos.

⁶⁰ HRISTOULAS A., *Trading Places. Canada, Mexico and North American Security*, Routledge, 2003, p. 27.

⁶¹ ANDERSON M., *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Co-operation*. Clarendon Press Oxford, 1989, p. 153.

⁶² ANDREAS P., *Border Games. Policing the US-Mexico Divide*, Cornell University, 2000, preface.

⁶³ Los acuerdos comerciales y los tratados de asociación económica entre países o regiones son lo que los tratados de armas nucleares representan para la paz del mundo. Y si bien todas las guerras políticas dejan un doloroso saldo de vidas humanas, las comerciales hacen lo mismo; pero las pérdidas se cuentan en crecimiento y desarrollo económico, empleo, bienestar social y oportunidades perdidas de progreso.

⁶⁴ El Tratado de Libre Comercio, *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) fue firmado por Canadá, México y Estados Unidos en diciembre de 1992, entrando en vigor en 1994. Desde esta fecha, la evolución del mercado económico mundial, ha hecho que este acuerdo tuviera que ser modificado, pasando por el NAFTA 1.0 y el actual NAFTA 2.0, también conocido por USMCA (United States, México and Canadian Agreement), firmado el 30 septiembre de 2018. WALLACH, L., *The battle over NAFTA 2.0. has just begun*. The Nation, January 2019, p. 17.

⁶⁵ GAMSO J., y GROSSE R., *Nafta 2.0. What should be next?* Vol. XL, Nº 1, Winter 2019, p.33.

autodeterminación, la no intervención y la resolución pacífica de los conflictos, siendo uno de los socios más activos de la Organización de Estados Americanos (OAS).

2.6. Cooperación entre antagonistas

También se puede encontrar la cooperación entre contrarios. Esta forma se desarrolló durante la primera fase de la I Guerra Mundial, cuando el frente fue sangriento y de gran movilidad.

Conforme se fueron estabilizando las posiciones, en muchos lugares del frente surgió espontáneamente la política de no agresión entre las tropas. Los primeros ejemplos se daban durante las comidas, que eran servidas aproximadamente a las mismas horas, en ambos lados, y durante las cuales se observaba un alto el fuego. En noviembre de 1914 un suboficial, cuya unidad llevaba varios días en las trincheras, observó que:

La intendencia acostumbraba a traernos las raciones... todas las noches, después de oscurecer, una vez dispuestas bajaban cuadrillas a traerlas. Supongo que el enemigo estaba ocupado en los mismos menesteres; así pues, durante un par de noches las cosas estuvieron tranquilas a esa hora, y por ese motivo las cuadrillas que iban a por las raciones se volvieron descuidadas y volvían hablando y riendo a sus compañías. Hacia las Navidades, la confraternización era ya muy amplia, lo cual era muy mal visto por el Mando. En los meses siguientes se produjeron en ocasiones treguas directas, pactadas a gritos o por señas. Otro de los problemas a superar para mantener la estabilidad de la cooperación era la rotación de las tropas. Aproximadamente cada ocho días, cada batallón era relevado por otro estacionado después de él. Las unidades mayores cambiaban de lugar a intervalos más largos⁶⁶.

El sistema de “vivir y dejar vivir”, que surgió durante la guerra de trincheras de la Primera Guerra Mundial, constató que podía existir la cooperación en ausencia de amistad⁶⁷. En condiciones idóneas, la cooperación puede desarrollarse, incluso entre antagonistas.

⁶⁶ AXELROD, R., *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, 1986, pgs. 81-82.

⁶⁷ Esta cooperación prosperó a pesar de los esfuerzos de los oficiales de alta graduación para ponerle fin.

Como dice Robert Axelrod. “Una de las cosas que los soldados de las trincheras tenían a su favor, era una clara comprensión del papel de la reciprocidad en el mantenimiento de la cooperación, pues mientras los individuos puedan beneficiarse de la mutua cooperación, cada uno queda mejor remunerado explotando los esfuerzos cooperativos de otros. El resultado estuvo acorde con las previsiones de la teoría: en condiciones de interacción sostenida, el resultado estable podría ser la mutua cooperación fundada en la reciprocidad”⁶⁸.

2.7. Cooperación anfibológica: Cooperación entendida como relación cooperativa/competitiva

Puede considerarse más bien como una relación de dos caras: en una se coopera en temas comunes, como aliados permanentes u ocasionales, y en otra, por temas estratégicos, operativos, económicos o de interés político, lejos de cooperar, se compite o se rivaliza. Es en esta segunda opción, las características de esta actividad pueden causar problemas de pérdida de confianza (factor esencial en la cooperación, que una vez perdida resulta difícil recuperar) o rencillas institucionales difíciles de solventar al depender de identidades culturales, sociales o de "cuerpo policial". Es una actividad que empezó a aparecer (y a descubrirse) muy recientemente, después que hubiera una gran mejora en la cooperación policial y de inteligencia internacional, después del 11 S. En esta relación, los aliados cooperan en un ámbito, pero en otro compiten, llegando a veces y fehacientemente demostrado, a controlarse unos a otros, monitorizando sus acciones. El caso más flagrante fue el control de Estados Unidos a la canciller Angela Merkel en sus comunicaciones institucionales y personales, lo cual generó un recelo y conflicto institucional⁶⁹. A pesar de ser un

⁶⁸ AXELROD, R., *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, 1986, pgs. 83-92, luego añade que “Las pequeñas unidades, como el batallón, se valían de estrategias propias al tratar con las unidades enemigas a que estaban enfrentadas. La cooperación comenzó por emerger espontáneamente en una variedad de contextos, tal como el renunciar a atacar el reparto del rancho al enemigo, la pausa de las primeras Navidades en las fronteras, y la lenta reanudación de la lucha después de que el mal tiempo hubiera hecho casi imposible el combate sostenido. Aprendieron que la cooperación tenía que basarse en la reciprocidad, y que esta aparte de para vivir mejor, les servía para aliviar el combate: recuperación de heridos, treguas por inclemencias de tiempo, etc”.

⁶⁹ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-ueberwachung-merkel-steht-seit-2002-auf-us-abhoerliste-a-930193.html>, visitada el 25-2- 2018.

episodio muy grave, rápidamente se minimizó con “cortinas de humo en acciones políticas y grandes discursos”

2.8. La operatividad como herramienta de cooperación y mejora de resultados

2.8.1. Interoperabilidad

En la lucha contra la amenaza mundial del crimen organizado, tenemos que tener la voluntad de la interoperabilidad⁷⁰.

La interoperabilidad es lo que permite que sistemas heterogéneos puedan intercambiar procesos o datos, es decir que sistemas de naturaleza muy diferente puedan establecer relaciones entre sí. La mejor y más completa forma de cooperación (global) se ha plasmado en la UE en su reglamento, que aunque no es el ámbito de esta tesis, no podemos dejar de reflejarlo⁷¹. La interoperabilidad consigue además que los usuarios, sean personas o máquinas, tengan un acceso completo a la información disponible⁷². Exige utilizar sistemas de tipo común y mecanismos uniformes, aunque los cuerpos y servicios conectados sean distintos, para lo que se establecerán bases de datos y procedimientos comunes, soportados con “pasarelas” que permitan la comunicación o traducción de objetivos e intereses.

La Policía Montada del Canadá (PMC) reconocía que: *“En el momento actual necesitamos socios”. “Es un hecho incontestable que las organizaciones adoptan un funcionamiento que cambian con el tiempo y con los objetivos. Pero cuando unificamos esfuerzos en una misión conjunta, debemos funcionar bajo el concepto de la interoperabilidad”*. Así la PMC participa en varias iniciativas

⁷⁰ Superintendente principal PMC, Director General de Integración de Fronteras Mike McDonnell. *La Gazette*. Vol. 66. nº 1, 2004, p. 10.

⁷¹ REGLAMENTO (UE) 2019/817 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) No. 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo.

⁷² En el mundo del transporte existen iniciativas que promueven la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios. Un caso es la directiva europea 96/48/CE relativa a la interoperabilidad del Sistema Ferroviario Transeuropeo de Alta Velocidad, que define la interoperabilidad como la "capacidad para permitir la circulación segura e ininterrumpida de trenes de alta velocidad cumpliendo unos rendimientos específicos". Su objetivo es eliminar las diferencias reglamentarias, técnicas y operativas que actualmente obstaculizan en gran medida la libre circulación de trenes por las fronteras transeuropeas.

regionales y nacionales con vistas de asegurar la armonización de las comunicaciones y la difusión de sus informaciones bajo un concepto: Interoperabilidad⁷³.

La PMC coopera habitualmente con el FBI, DEA, Servicio Secreto, Aduanas y la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos de Estados Unidos, y es una forma de apoyo al vecino para que no me afecte a mí.

La Policía Montada del Canadá reconocía: “En el momento actual necesitamos de socios”. “Es un hecho incontestable que las organizaciones adoptan un funcionamiento que cambian con el tiempo y con los objetivos. Pero cuando unificamos esfuerzos en una misión conjunta, debemos funcionar bajo el concepto de la interoperabilidad”. Así la PMC participa en varias iniciativas regionales y nacionales con vistas de asegurar la armonización de las comunicaciones et la difusión de sus informaciones bajo un concepto, interoperabilidad⁷⁴.

Hay que tener en cuenta la necesidad de que las acciones sean comunes o interoperables entre ejércitos y sistemas propios, e integrables de por si con sistemas de armas de países vecinos⁷⁵ y aliados, lo que exige un planeamiento y una construcción⁷⁶. Es decir, compartir procedimientos y sistemas puede dar frutos mayores que la sola cooperación personal, además que la cooperación personal se dará por efectiva y forzada de la anterior.

2.8.2. Acción Conjunta

Las agencias cooperan unas veces sí y otras no, pero incluso esta cooperación no es la misma que una acción conjunta. Cuando las agencias cooperan, una define el problema y busca la ayuda, y cuando actúan conjuntamente, el problema y las opciones para actuar son definidas de manera distinta desde el comienzo. Los individuos con diferente cultura actúan juntos analizando un caso y planeando cómo dirigirlo.

⁷³ *La Gazette*. Vol. 66. nº 1, 2004. p. 9.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁵ TURRILLAS J. C., *Desnaturalización y privatización de los ejércitos*. (La vuelta al modelo tardo-renacentista), Boletín de Información nº 285, CESEDEN, 2004.

⁷⁶ IV Criterio Básico de la Revisión Estratégica, “Las capacidades de las unidades que formen la aportación española han de ser de características similares a las aportadas por los países más avanzados”. ver <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>, visitada el 5-06-2019.

En el caso norteamericano, estos temas no han sido resueltos. En algunos casos el trabajo conjunto ha ido mejor que en otros, así por ejemplo, el esfuerzo de la lucha contra el terrorismo ha cubierto muchas de las fronteras actuales de las agencias debido al derroche de energía que se ha empleado⁷⁷. Las agencias intentan compartir información, haciendo circular cualquier informe de amenazas, incluso hasta el presidente, aunque no esté contrastada⁷⁸. Se sabe qué hacer, pero no siempre cómo, y a veces los intereses individuales de las cúpulas cercenan las cooperaciones necesarias en operaciones, lo que representa un mal endémico de las estructuras jerarquizadas.

Estas son las ventajas de la acción conjunta:

- el planeamiento se hace conjuntamente.
- hay alguien ocupado de asegurar un esfuerzo unificado.
- la escasez de los expertos en determinados ámbitos obliga a concentrarlos. En el caso de expertos en análisis de contraterrorismo o lingüistas es claro. El aumento de estos factores no sólo requiere dinero, sino tiempo.

2.9. Tecnologías de la cooperación

Muchas de las mismas transformaciones que facilitan la globalización del delito, incluida la revolución en el transporte y en las comunicaciones, también facilitan la globalización del control del delito. Por ejemplo, incluso cuando una nueva tecnología de la información permite actividades criminales internacionales (y crea nuevos delitos como el ciber contrabando y la ciberpiratería), esos mismos avances tecnológicos crearán nuevas formas de ciber policías. La tecnología ha rebajado notablemente los costos y ha incrementado la intensidad y la frecuencia de las redes de agencias policiales, permitiendo a los actores estatales interactuar con sus socios internacionales más rápidamente y más frecuentemente⁷⁹, es decir, conseguir eficacia y éxito en la lucha contra la delincuencia.

⁷⁷ Las actitudes han cambiado y los profesionales son conscientes de qué hacer para evitar los errores del 11 S.

⁷⁸ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company. New York London, p. 400.

⁷⁹ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, 2006, p. 248.

Las nuevas tecnologías serán fundamentales para que los estados consigan sacar el máximo rendimiento en los movimientos transfronterizos de mercancías, información, dinero y personas. En este sentido, las “fronteras virtuales” solicitadas por las estrategias policiales norteamericanas son esencialmente fronteras electrónicas, fronteras inteligentes⁸⁰. Indudablemente las tecnologías pueden ser facilitadoras de todas estas acciones, pero si no se integran correctamente pueden ser las mayores barreras.

El resultado de muchas de estas acciones, es que siempre están lideradas por agentes del sector privado de la globalización, que llegan a acuerdos entre sí teniendo como único objetivo el lucro: instituciones financieras y corporaciones multinacionales, que han sido reclutadas por los gobiernos para ayudar a la policía en el crimen transnacional⁸¹. Todas estas son posibilidades producto de las capacidades de vigilancia del estado. Otro tanto se puede decir de la gran cantidad de empresas estadounidenses repartidas por todo el mundo que pueden suministrar una cantidad ingente de información a su gobierno. No olvidemos que lo hacen no por deontología sino por “contrato de servicios”. Puede por tanto ser una ventaja esa flexibilidad y precisión en los objetos de acción mediante contrato, pero también una vulnerabilidad.

Hay que señalar que, a pesar del aumento de la cooperación global, el control del delito se mantendrá en un permanente conflicto y un turbulento cambio, ninguna soberanía global exige una autoridad policial universal. Las leyes penales, los procedimientos y las normas están en un continuo cambio, en diferentes niveles, dentro de los diferentes estados, como consecuencia de las transformaciones políticas, culturales y tecnológicas⁸². Solo cuando parece que un nuevo nivel de común entendimiento y cooperación es alcanzado y una disminución de fricciones es conseguido en el control internacional del crimen, nuevas iniciativas de criminalización y policiales emergen para crear nuevos

⁸⁰ DUQUE J. *Blindándose de sus vecinos*. Atenea. Seguridad y Defensa. Marzo 2012, nº 34, pgs. 42-45.

⁸¹ Compañías navieras y aéreas que han sido obligadas con un mayor o menor convencimiento para que sean más cuidadosas con las exploraciones de las mercancías y los pasajeros. Los bancos e instituciones financieras para que informen de operaciones sospechosas de transacciones monetarias y financieras, así como ciertas empresas de comunicaciones que han facilitado datos a agencias de inteligencia, así como contenido de ciertas comunicaciones.

⁸² El conflicto es inevitable, y los países más fuertes intentarán imponer sus sistemas penales a los otros.

conflictos y tensiones⁸³. Esta es la dialéctica de la criminalización y de las relaciones en el control internacional del delito.

“La Policía Montada del Canadá suscribe una política de apertura para el intercambio de información y tratamos de armonizar en la medida de lo posible los diferentes medios de difusión”, dice Meter Martin encargado del Servicio de Información de la PMC. “Los principales obstáculos no son de orden técnico. La tecnología no es más que un instrumento. Son los recursos humanos. Cuando una persona dice: -no soy capaz-, la tecnología permite encontrar la solución. Pero cuando esa persona dice: -no lo hago-, no hay forma de funcionar”. Y es que toda la tecnología humana no puede hacer nada cuando no existe la voluntad de cooperar⁸⁴. Normalmente la cooperación, que supere los sesgos cognitivos o formales, implica que el sujeto debe voluntariamente hacer cesión de sus intereses “personales” en aras del interés común. Cooperar para un sujeto implica que este obtenga un beneficio personal en esa acción, y los sistemas formales adolecen de falta de reconocimiento, por lo que el capital humano acaba siendo siempre una barrera o un factor siempre a tener en cuenta.

2.10. La realidad de la cooperación policial

En la cooperación policial el objetivo estratégico es resolver un problema de seguridad o en el mejor de los casos establecer procesos de protección del sistema sociopolítico, y el elemento a intercambiar es la información (inteligencia) que se obtiene tanto de fuentes primarias como secundarias o del intercambio, en la cooperación entre cuerpos o países. En principio puede parecer un intangible, pero no sólo no es así pues sus efectos pueden ser sometidos a criterios cuantificables, y así encontrar patrones para el futuro, patrones que nunca se medirán de forma intangible. Además, las necesidades de encontrar esos criterios o patrones son de suma importancia ya que permiten resolver o anticiparse a otras cuestiones de la seguridad integral, es decir, su importancia (y su valor) es enorme.

⁸³ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit. pgs. 249-254.

⁸⁴ *La Gazette*. Vol. 66. nº 1, 2004. Pag. 9.

La cooperación permite un intercambio en el que prima el objetivo, o debería ser así, sobre las estructuras formales. El pensamiento de resolver un problema sin importar cual sea el eslabón que lo resuelve, es decir, actuar como equipos de alto rendimiento interdisciplinar, hace que no deba primar el establecimiento de la jerarquía, sino del acuerdo mutuo de ambas partes en los objetivos e intereses compartidos.

La globalización en el tema de seguridad integral y de la necesaria cooperación policial, implica la interdependencia y el modelo colaborativo entre los sistemas, ya sean operativos, técnicos, o jurídicos por la tendencia a la internacionalización de las fuentes del Derecho⁸⁵. Esta nueva fuente de acceso cooperativo a la información, ha alterado la jerarquía normativa interna y ha dado una prioridad a la derivada de los tratados frente a la legislación propia, en aras de la efectividad, la resolución de amenazas y sobre todo la necesaria flexibilidad y proactividad que el mundo policial actualmente exige.

3. COOPERACIÓN Y COMPETENCIA

La cooperación y la competencia son los factores más importantes en el aspecto del comportamiento personal y de la interacción social, aspectos fundamentales para encontrar las soluciones de escasez, fenómeno básico de la vida en general. Todos cooperamos y competimos, pero el quid está en saber las reglas de juego y los límites. Ambos están no tanto en lo que hacemos, sino en lo que dejamos de hacer

3.1. Conceptos

Cooperación es el intercambio de ayudas y bienes de forma que haya un valor añadido para los diferentes individuos o grupos y que realicen este intercambio. Este valor añadido puede comenzar por compartir el trabajo,

⁸⁵ La necesaria homologación y armonización con los principios jurídicos y estándares normativos hay que establecerlos para enfrentarse a una amenaza ahora más que nunca, sobre todo si es transnacional, algo que en un principio antes no era necesario cuando las amenazas eran más locales.

conseguir unos beneficios o por un intercambio de artículos⁸⁶. Mientras que a la cooperación se llega mediante acciones coordinadas, a la competencia se llega por criterios de evaluación y acciones diferenciadas. En resumen, la cooperación integra y posibilita el intercambio, mientras la competencia separa e imposibilita éste.

La cooperación y la competencia son dos formas de solucionar conflictos: El precio de la cooperación es el beneficio, el de la competencia, muchas veces, la pérdida. La competencia es la búsqueda de alternativas más adecuadas a los problemas que plantea la sociedad, la cooperación es la unión de las opciones existentes más adecuadas.

En los servicios de inteligencia hay ciertos elementos que conducen a una mayor cooperación, unos de tipo político y otros de tipo técnico. A partir de ahora es vital que las agencias trabajen en conjunto, algo no frecuente, sino a través de objetivos conjuntos que hagan que unas dependan de otras⁸⁷, como se ve, la doctrina de cooperación entre agencias de inteligencia es distinta que la cooperación entre agencias policiales.

La cooperación y la competencia se pueden dar a favor o en contra de terceras personas, siendo improbable el caso neutral, y en general la cooperación y la competencia, fuera de un contexto concreto no existen.

En muchos debates y sobre todo en los círculos de la izquierda política, cooperación y competencia se entienden muchas veces como conceptos distintos: “Vivimos en una sociedad de competencia, aunque el objetivo sea vivir en una sociedad de cooperación”. De la misma forma que la economía está basada en la dicotomía que ofrecen la cooperación y la competición⁸⁸, en la práctica, la cooperación y la competencia, aparte de ser conceptos contrarios, se necesitan mutuamente para entenderse, y son las dos caras de una misma

⁸⁶ WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus*, op. cit., (p. 1).

⁸⁷ DIAZ, A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad en España*, op. cit., p. 21.

⁸⁸ BATTISTA G. y PADULA P., *Coopetition strategy a new kind of interfirm dynamics for value creation*, Second Annual Conference, Innovative Research in Management, Stockholm, 9-11 mayo 2002, p.2, ver <http://ecsocman.hse.ru/data/977/644/1219/coopetition.pdf>, visitada 23-2-2019.

moneda⁸⁹. No puede haber competencia en ningún ámbito sin que exista un conflicto. La solución nunca estará en que ambas partes ganen, sino que se rote el beneficio de forma periódica para que siempre la balanza continúe en “funcionamiento o inercia de compensación”

3.2. Dualidad y complementariedad

¿En qué sentido se necesitan la cooperación y la competencia? Son dos preguntas en una sola: ¿en qué sentido necesita la competencia siempre la cooperación? y ¿en qué sentido necesita la cooperación siempre la competencia?

La competencia hace necesaria la cooperación, pues sin un marco definido, no estaría claro el motivo de la competición⁹⁰. Definir el ámbito de relaciones o conflictos es el primer paso para su disolución o al menos para su “mejora competitiva”.

Para Manuel Ballbé y Carlos Padrós: “la competencia entre Estados puede producir mejores resultados económicos que la cooperación en algunos aspectos. La competencia, en contraposición a la autarquía obliga a los poderes tanto públicos como privados a mejorar sus estructuras y sus resultados, estableciendo una serie de evaluaciones y unas clasificaciones según sus resultados⁹¹, esto quiere decir que muchas veces lo tendremos que entender cuando veamos determinadas auditorías o más claramente evaluaciones a organizaciones o estructuras que podría resultar extraño hacerlas⁹². En resumen, una competencia comprensiva es lo contrario de una cooperación, entendida, en sentido general como una serie de acciones conjuntas, pero una competencia constructiva y una libre cooperación se condicionan mutuamente.

La sociedad existe dentro de unas formas vinculantes de cooperación y competencia, y en este sentido la economía capitalista está basada en gran parte

⁸⁹ <http://www.opentheory.org/ko-kurrenz/text.html>, visitada el 5-4-2012

⁹⁰ Esto se puede apreciar en los Juegos Olímpicos, en los que se compete, pero en los que se establecen unas reglas de competición.

⁹¹ BALLBÉ M. y PADRÓS C., *Estado competitivo y armonización europea*, op. cit., pgs. 44-55.

⁹² Por ejemplo, las evaluaciones periódicas que se realizan de efectividad a las diversas fuerzas policiales del Reino Unido, ver DUQUE J., *La Policía británica: un modelo de control y reconocimiento*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 62, febrero 2021, pgs. 31-53.

en la competencia, que es su núcleo ideológico⁹³, por esta razón los seres humanos necesitan la solidaridad más que la competencia. El elemento social en el ser humano es más fuerte que el instinto de medirse en competiciones. La competencia entre los hombres tiene como objeto el compararse entre ellos: Los hombres que aprenden y trabajan en una sociedad y en un gremio, no son por naturaleza egoístas, sino que piensan como parte del grupo y para el grupo, pudiendo este ser considerado parte de la humanidad⁹⁴, y poniendo en el mismo foco, la competencia y la cooperación, y referido a la actividad empresarial, “no solo son alternativas sino también complementarias”⁹⁵.

4. LA COOPETENCIA

Vamos ahora a reunir la cooperación y la competencia para que haciéndolas necesarias no se acaben excluyendo, sino que se complementen y ambas actitudes generen la coopetencia⁹⁶.

4.1. Origen

La coopetencia es un concepto que surge con Adam M. Brandemburger y Barry J. Nalebuff en 1996, y en un principio surge como palabra del marketing⁹⁷, que luego se asienta en el mundo de los negocios, a partir de los esfuerzos que realizan las compañías, donde se busca ofrecer soluciones al cliente más que encontrarle productos aislados⁹⁸. Es un movimiento que se ha generalizado en las empresas, obligándolas a incorporar una arquitectura de cooperación que establece vínculos con otras firmas relacionadas, tanto para la cooperación como para la competencia.

⁹³ <http://zeite.oekonux-konferenz.de/dokumenttion/texte/Baermann.html>, visitada el 5-4-2012.

⁹⁴ <http://zeite.oekonux-konferenz.de/kooperenz/texte/Baermann.html>, visitada el 5-4-2012 y <https://www.opentheory.org/kooperenz/text.phtml>, visitada el 23-2-2019.

⁹⁵ BALLBÉ M. Y PADRÓS C., *Estado competitivo y armonización europea*, op. cit., p. 68, para después continuar: “Las empresas pueden competir para forzar la cooperación o el control, como lo demuestran las fusiones o las adquisiciones de empresas”.

⁹⁶ <http://second.oekonux-conference.org/documentation/texts/Baermann.html>, visitada el 23-2-2019.

⁹⁷ BATTISTA G. y PADULA P., *Coopetition strategy a new kind of interfirm dynamics for value creation*, op. cit., p. 2.

⁹⁸ BRANDEMBURGER A. y NALEBUFF B., *Coopetition*. op. cit, p. 15.

La cooepetencia significa una cooperación entre competidores y provoca tanto a la empresa como al mercado, sustituir espacios de confrontación por centros de unión y cooperación, aprovechando los temas de mutuo interés. Fomenta una cultura de servicio, que en las relaciones de cooperación policial son normales⁹⁹. Conjuga tanto la competición como la cooperación en una dinámica que además de generar más beneficios, puede cambiar la naturaleza de los negocios en su favor¹⁰⁰. Los beneficios deben ser claros y precisos en términos no sólo de rentabilidad sino de “imagen o reputación”. Y es que durante mucho tiempo la cooperación y la competencia se mostraron como el principio y fin de un continuo, que siempre se trataban separadamente, hasta que como dice la Doctoranda Barbara Kohlstock: “se consiguieron unir en una sola estrategia, y así la cooepetición es la cooperación y la competencia en una sola estrategia”¹⁰¹. La cooepetencia permite importantes ahorros de costes y la inversión en diversos programas comerciales y sociales donde los intereses son comunes, garantizando el bien común y el logro de objetivos, al permitir que cada grupo de asociados mantenga una sola voz con mayor grado de representatividad¹⁰². Pero hay que tener cuidado, pues no debemos olvidar que mientras se supone que los intereses institucionales se mantienen en el tiempo, los empresariales mutan con mayor celeridad pudiendo llegar a ser contrarios al interés previo.

4.2. Su actualidad

En la cooperación prevalece la unidad de esfuerzos para generar beneficios a través de negociaciones conjuntas y alianzas estratégicas, que produzcan en el caso de los negocios ahorros en los costes y mayor producción, con la finalidad de promover productos competitivos y de satisfacción al público

⁹⁹ Tanto a nivel nacional como internacional, y en las modalidades de cooperación bilateral como multilateral.

¹⁰⁰ *Coopetition. A revolutionary mindset that combines competition and cooperation*. Harvard Business Review. July-August, 1995.

¹⁰¹ KOHLSTOCK B., *Coopetition-Strategien und Verhandlungen als organisatorischer Steuerungsmechanismus*. Diplomarbeit am Institut für betriebswirtschaftliche Forschung. Zürich. 20-1-2003, pgs. 6-7.

¹⁰² En general, esta actitud empresarial ayuda en todas las acciones pertinentes encaminadas a la solución de problemas comunes y a la generación de proyectos conjuntos que consoliden la unión y el crecimiento de las personas, las empresas y la comunidad.

consumidor en primera instancia. En seguridad lo que se busca es la consecución de un fin más abstracto.

En la coopectencia aparecen procesos entre actores con intereses mutuos que ejercen la cooperación para lograr objetivos que en circunstancias normales serían competidores¹⁰³. Esto se aprecia en las redes, las asociaciones y los grupos de empresas que constituyen un principio de organización de la nueva economía.

En muchas asociaciones de mercado, las relaciones que actualmente se establecen son una mezcla entre las competitivas y las cooperativas. De esta forma, la coopectición es un concepto en el que la competición y la cooperación interactúan, y el éxito en numerosos negocios ha demostrado, que la creación de riqueza se ha conseguido combinando la cooperación y la competición: procesos en el mundo del automóvil¹⁰⁴, o como se beneficia Microsoft cuando Intel desarrolla un chip más rápido y cómo Intel se beneficia cuando Microsoft avanza en el desarrollo de sus programas¹⁰⁵.

En el caso de la seguridad, en una nación, también existe la coopectencia. En España, la Guardia Civil y la Policía Nacional, al igual que el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cooperan y a la vez compiten en el “mercado” de la seguridad. Los ciudadanos quieren tranquilidad y les da igual el color del uniforme que se la procure (dentro del sistema de seguridad), por eso esta pequeña competencia entre Fuerzas estimula y mejora las capacidades, porque como dice Weise “Mucha competencia destruye la voluntad de la cooperación, pero mucha cooperación lleva a la paralización”¹⁰⁶.

¹⁰³ La importancia de innovar en las relaciones internacionales, es conocer nuestros potenciales competidores como potenciales aliados en la consecución de objetivos comunes. Requiere identificar los factores de integración, para fortalecer el trabajo en conjunto, los objetivos en común y plantear mecanismos eficaces para conseguirlos.

¹⁰⁴ BATTISTA G. y PADULA P., *Coopetition strategy a new kind of interfirm dynamics for value creation*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁵ BRANDEMBURGER A. y NALEBUFF B., *Competición*, op. cit, p. 17.

¹⁰⁶ WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus*. op. cit., (p. 17).

5. HISTORIA DE LA COOPERACIÓN POLICIAL

El arma más efectiva contra el crimen es la cooperación ... Los esfuerzos de todas las agencias de aplicación de la ley con el apoyo y la comprensión del pueblo estadounidense. J. Edgar Hoover en el FBI.

Con anterioridad al S XVII, las normas internacionales prohibían la piratería en los mares¹⁰⁷. La piratería se convirtió en una amenaza internacional y ya la primera globalización de normas para luchar contra ella implicó muchos intereses, especialmente económicos de muchos países. Estas leyes se convirtieron en las primeras medidas policiales, de carácter global que se conocen, aunque también otros estados promovieron medidas de este tipo en el mercado de esclavos y de la prostitución, actividades en las que se reconoció aspectos de internacionalización. A partir de 1690 la expansión de la Armada británica colaboró a erradicar estas actividades.

La Comisión Central de Investigación creada por el Bundestag de la Confederación alemana en 1819, fue sin duda una de las organizaciones más importantes en esas fechas¹⁰⁸. Clemens von Metternich, que trabajó como ministro de exteriores de 1809 a 1848, trabajó con rigor en los temas de seguridad interior y en los de cooperación internacional. Fue sobre todo durante 1820 cuando estableció contactos entre Rusia, Prusia y Baviera, así como con la monarquía de los Borbones en Francia. En 1822, el Congreso de Verona autorizó la demanda de Metternich, en nombre de Francia, Austria, Rusia y Prusia a que Suiza tomara acciones contra los refugiados. Entre 1884 y 1885 bajo fuertes presiones de Berlín y Viena, después de una serie de asesinatos cometidos por anarquistas, el gobierno suizo decidió actuar contra éstos.

Al mismo tiempo, y también entre 1848 y 1856, el director de la Policía de Berlín, estableció relaciones entre los directores de Policía de Prusia y otros estados alemanes¹⁰⁹, y siguiendo la revolución de 1848, la Policía de Bélgica

¹⁰⁷ Al principio del S XII, los piratas turcos empezaron a expandirse desde el Mediterráneo hasta el Atlántico, pero también en esta época las leyes y las estructuras de las relaciones internacionales en Europa empezaron a cambiar.

¹⁰⁸ ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit. pgs. 22- 82.

¹⁰⁹ DEFLEM M., *Policing World Society*, Oxford University, 2002, p. 56.

apoyó en la vigilancia de la región fronteriza con Francia, intercambiando ambas agencias informaciones policiales.

La primera iniciativa de cooperación policial seria se encuentra en 1848 con la creación de la Unión de Policía de los estados alemanes. Esta unión, compuesta por los estados de Prusia, Sachsen, Hannover, Württemberg y Baviera, promovía compartir información de los delincuentes buscados¹¹⁰, y durante 1870 y 1880, los policías alemanes establecieron relaciones para luchar contra las actividades anarquistas. En enero de 1855 Prusia y Rusia firmaron un tratado de extradición para adversarios políticos. Con estos antecedentes, hay que señalar que durante la segunda mitad del S XIX, Prusia, Austria y Francia fueron muy activas en la cooperación policial internacional¹¹¹.

En 1870, las actividades anarquistas, socialistas y otros opositores a los regímenes conservadores, hicieron que se unificaran esfuerzos por parte de las policías afectadas. El asesinato del zar Alejandro II en 1881, provocó una serie de contactos entre las policías de Berlín, Viena y San Petersburgo, así como iniciativas diplomáticas para promover una conferencia internacional¹¹². Luego, el asesinato de la Emperatriz Isabel de Austria, actuó como catalizador.

El gobierno italiano, bajo la presión de Berlín y Viena, abrieron una conferencia en Roma en 1898 para suprimir la violencia y la propaganda anarquista¹¹³. Esta conferencia incrementó la incipiente cooperación policial que ya había empezado, a la que siguieron varios eventos de cooperación: en 1899 el Primer Congreso Internacional para la supresión del Tráfico de esclavos; una Conferencia de Policía en París en julio de 1902 con representantes de dieciséis países; una Conferencia en París, en mayo de 1904 con doce países europeos y Brasil contra la trata de blancas y otra más en París, en 1910 contra la

¹¹⁰ GERSPACHER, N., *History of International Police Cooperation: A 150 year evolution in trends and approaches*. Global Crime. Volume 9, Issue, 1-2, February-May 2008, pgs. 169-184.

¹¹¹ DEFLEM M., *Policing World Society*, op.cit, p. 62.

¹¹² KURIAN G., *World Encyclopaedia of Police Forces and Corrections Systems*, Editor Thomson Gale, 2006, p. XVII..

¹¹³ Asistieron 54 delegados de 21 países, y tuvo casi un carácter clandestino en cuanto a la reunión.

pornografía¹¹⁴. Pero luego, todas estas reuniones entre agencias policiales no se materializarán en una persecución efectiva de la delincuencia.

Otro tanto sucedió con la internacionalización del tráfico de drogas durante las últimas décadas del S XIX y principios del S XX, debido en parte al revolucionario desarrollo en la tecnología de su producción: el aislamiento de la morfina del opio, así como el de la heroína.

Estados Unidos jugó un papel importante desde la primera conferencia contra el opio en Shanghái en 1909 hasta la convención antidrogas de Naciones Unidas en 1988¹¹⁵. La actitud de Estados Unidos en la lucha contra la droga actualmente tiene cierto parecido al que llevó a cabo el Reino Unido en su lucha contra el comercio de esclavos¹¹⁶. La idiosincrasia de cada modelo social hace que en la constitución del mismo se marquen de entrada los límites de lo bueno/malo, posible o no tolerable.

Las décadas anteriores a la I Guerra Mundial estuvieron marcadas por importantes avances en el terreno de la cooperación policial. Las consideraciones sobre la soberanía y sobre los límites fronterizos, así como conflictos políticos y formalidades diplomáticas, restringieron las actividades policiales¹¹⁷, mientras que los delincuentes, por el contrario, no tuvieron ningún problema con estas limitaciones¹¹⁸. Precisamente el fundamento de la transnacionalidad “liberal” de la delincuencia hace que las rígidas leyes o normas fronterizas no cuenten en sus objetivos.

Otra serie de apoyos que favorecieron la internacionalización de las funciones policiales fueron los esfuerzos de los investigadores en los ámbitos de

¹¹⁴ KURIAN G., *World Encyclopedia of Police Forces and Corrections Systems*, Editor Thomson Gale, 2006, p. XVIII.

¹¹⁵ La administración norteamericana ha criticado a países como Reino Unido, Holanda y Canadá por sus actitudes “blandas” hacia el mundo de la droga.

¹¹⁶ GERSPACHER N., *The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches*, *Global Crime*, 9:1-2, 2008, pgs. 169-184, DOI: 10.1080/17440570701862892..

¹¹⁷ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, *op. cit.*, pgs. 79-80.

¹¹⁸ La principal estrategia de los gobiernos durante el siglo XIX fueron la aplicación de los tratados de extradición, la mayoría de los cuales estaban firmados por países vecinos.

los modelos comparativos en leyes, criminología y políticas criminales¹¹⁹, así como la aparición de revistas policiales y de investigación criminológica.

También, junto con los tratados de extradición y las conferencias sobre criminología, las agencias policiales favorecieron esta internacionalización. La Sureté, Scotland Yard y otras más europeas, bien unilateralmente o multilateralmente, recogieron y compartieron información sobre todo de delincuentes que habían cruzado las fronteras, así como de contrabandistas y activistas políticos¹²⁰. Esta podría ser la línea de acción a imitar, y que sea fruto de la necesidad no le quita valor a la misma.

5.1. La nueva era de la cooperación

Una nación, como estados Unidos, en el que la centralización de las agencias policiales federales es tan grande, exigía que en las investigaciones criminales en las que había implicados dos o más estados requerían la cooperación de agencias que tuvieran amplios poderes dentro de esas fronteras¹²¹. Las diferencias en los procedimientos legales de las leyes criminales complicaban los esfuerzos cooperativos de las diferentes agencias policiales incluso cuando existía un deseo de cooperación¹²². Curiosamente, durante la mitad del S XIX y el comienzo del S XX, solo las agencias privadas de detectives podían realizar este tipo de cooperación. Algo que parece que ha vuelto con la privatización de servicios de seguridad por parte de instituciones. Las agencias privadas operan de forma más flexible amparadas en reglas de comercio, no en reglas fronterizas.

Con anterioridad a 1940, y especialmente antes de la I Guerra Mundial, la noción de la cooperación transnacional entre policías era más frecuente en

¹¹⁹ Cabe destacar la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria creada en Berna en 1874.

¹²⁰ GERSPACHER N., *The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches*, op. cit., pgs. 169-184.

¹²¹ Estas agencias podían obviar sus envidias y las soberanías de los estados, pudiendo llevar a cabo esta cooperación, pero las policías de rango inferior no tienen estos privilegios, y aunque quieran cooperar de forma sincera, se encontraban con dificultades legales, burocráticas y culturales. Hasta las primeras décadas del S XX, los mecanismos centralizados de recogida de inteligencia no permitían su intercambio.

¹²² NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania State University Press, 1993, pgs. 15-17.

Europa que en Norteamérica¹²³. Después de la II Guerra Mundial, la cooperación policial internacional caminó despacio hasta 1970, hasta que la escalada del tráfico ilegal de drogas y el aumento de la delincuencia organizada generaron presiones que aumentaron esta cooperación.

Gran importancia tuvo la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas en diciembre de 1988, donde Estados Unidos va a tomar un papel influyente en esta organización y en los acuerdos posteriores que se tomaron.

Hay que tener en cuenta, que la internacionalización de la Policía en la postguerra europea fue más un movimiento hacía la integración europea, que una respuesta a la internacionalización del delito¹²⁴. Una idea nacida del viejo sueño y mito europeo de la comunidad social o económica, un mito que periódicamente nace, se reproduce y muere para resurgir cada cierto tiempo como “Ave Fénix”.

Una subcultura policial, aunque multidimensional, evolucionó entre las agencias de policía del oeste de Europa y los contactos directos. Los canales de INTERPOL fueron obstruidos con transmisiones entre agencias de policía europeas. Estos contactos fueron suplementados por interacciones directas, operaciones conjuntas, oficiales de enlace destinados en el extranjero, grupos de trabajo bilaterales y multilaterales, y miembros en una gran variedad de organizaciones policiales. Las relaciones entre policías a uno y otro lado de la frontera eran más eficaces que las que se establecían entre los cuarteles generales (más distantes). Las barreras del idioma, cultura y la histórica animosidad, probablemente no van a desaparecer, a pesar del movimiento de integración europea, pero no cabe duda de la existencia de una poderosa subcultura policial transnacional en Europa, unida al hecho de que un policía es un policía no importa el uniforme que lleve, y un delincuente es un delincuente, a pesar de su ciudadanía o su idioma¹²⁵. Lo común reside en lo formal de la

¹²³ El sistema político federal en Estados Unidos tiene las mismas ventajas y desventajas para los delincuentes y la cooperación policial que el sistema europeo.

¹²⁴ ANDREAS P. Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 97.

¹²⁵ *Ibid*, pgs. 98-100.

función policial, como lo común al delincuente sea de donde sea es el beneficio o negocio. Ninguno de ambos aspectos es personal, son meros “negociados”.

Hay muchas agencias para para establecer cuál de ellas se puede considerar la pionera en las relaciones de cooperación policial internacional: BKA (Bundeskriminalamt), siguiendo muchas veces el estilo de los Estados Unidos; las de los países del Benelux, que firmaron el Tratado del Benelux de Extradición y Asistencia Jurídica y Penal de 27-6-1962, que fue el origen de la cooperación judicial en el Consejo de Europa, así como la cooperación policial transfronteriza¹²⁶, o la de los países nórdicos, especialmente Noruega y Suecia.

5.2. La cooperación policial a través de sus organizaciones

Los inicios, y posterior consolidación de la cooperación policial en Europa, se hizo con esta muestra de organizaciones, de diverso tamaño y con ámbitos de trabajo muy diverso:

- *STÄNDIGE ARBEITSGRUPPE RAUSCHIGIFT (Grupo permanente contra la droga)*, que desde 1967 y a instancias del BKA alemán, reunía dos veces por año a responsables operativos de Alemania, Francia, Benelux, Dinamarca, Austria y Suiza¹²⁷.

- *CROSS CHANNEL INTELLIGENCE COMMUNITY*, creado en 1968 a iniciativa del Reino Unido, constituido por países ribereños con el Canal de la Mancha (Reino Unido, Francia, Bélgica y Países Bajos). Su ámbito de trabajo: cooperación y compartir inteligencia¹²⁸.

- *NEBEDEAG-Pol (Nederlands-Belgisch-Deutsche Arbeitsgruppe Polizei)*¹²⁹. Creado por policías fronterizos de tres países en 1971, bajo la forma jurídica de asociación privada de derecho alemán. Intercambiaban información sobre delincuentes de la zona y efectuaban transmisiones de radio conjuntas.

¹²⁶ CEZÓN c., *Derecho Extradicional*. Dykinson 2003, p. 55.

¹²⁷ <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/7L67ODLFUWWTXYHQYF6UCC42UP4X2DSC>, visitada el 25-11-2019.

¹²⁸ <https://www.eu-internalsecurity.org/police1>, visitada el 20-11-2019.

¹²⁹ Tackling crime together. Eine initiative der Benelux und Nordheim-Westfalen zum administrativen Ansatz gegen Kriminalität von outlaw motorcycle gangs in der Euregio Maas-Rhein, ver <http://www.benelux.int/files/9914/5856/5142/487-Crime-DE-web.pdf>, visitada el 4-11-2019.

Curiosamente, algunas de sus prácticas fueron utilizadas en la redacción de la Convención de Aplicación del Convenio Schengen.

- *CLUB DE BERNA*¹³⁰, creado en 1971 para luchar contra el terrorismo. La organización más antigua de cooperación antiterrorista, reúne una estructura informal y multilateral de los jefes de información de 28 estados miembros de la U E, Noruega y Suiza (Estados Unidos no es miembro)¹³¹. Ha estado durante mucho tiempo trabajando sin cobertura mediática¹³², y ahora los jefes de los servicios secretos del citado grupo se reúnen dos veces al año en cumbres formales. Cuentan con su propia red de comunicaciones que administra el Reino Unido y cuenta con una serie de grupos de trabajo entre los que se encuentra el Grupo Contra el Terrorismo (CTG), que proporciona evaluaciones de amenazas a los responsables políticos de la UE. Se creó después del 11 S para fomentar la cooperación de intercambio de inteligencia entre las estructuras de inteligencia europeas. Por estar fuera de las instituciones de la UE se comunica con ellas a través de la participación del Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (EU INTCEN)¹³³.

- *POLICE WORKING GROUP WORKING GROUP ON TERRORISM (PWGOT)*. Creado en 1979 en Holanda, después del asesinato del embajador británico en La Haya. Se erigió en un grupo que se responsabilizó de la lucha antiterrorista en los Quince Estados de la Unión, a los que se unió Noruega. Utilizaban una red propia de comunicaciones, y resultó un buen ejemplo de cooperación policial operativa¹³⁴. De estas instituciones mayores han surgido

¹³⁰ ANDREW O., *Australia and the 'Five Eyes' intelligence network: the perils of an asymmetric Alliance*, op. cit., p. 535; GUTTMANN A., *Combating terror in Europe: Euro-Israeli counterterrorism intelligence cooperation in the Club de Berne (1971–1972)*. Intelligence and National Security, Vol. 33, No.2, 2018, p. 158.

¹³¹ Without mandate: EU cooperates with European secret services, ver <https://digit.site36.net/tag/club-de-berne/>, visitada el 20-11-2019.

¹³² HÄNNI A., *Multilateral clubs and the secret history of international counterterrorism cooperation in western Europe, 1969-1989*. National Security and the future 1-2 (19), 2018, p. 68.

¹³³ HÄNNI A., *The secret clubs of intelligence and security services: A look behind the scenes of counter-terrorism cooperation in Europe*. ver <https://www.offiziere.ch/?p=35616>, visitada el 20-11-2019.

¹³⁴ HÄNNI A., *Multilateral Clubs and the Secret History of International Counterterrorism Cooperation in Western Europe*, op. cit., p. 86.

otras, con otros tamaños y para variados ámbitos de cooperación policial europea¹³⁵.

- *CLUB DE VIENA* o *CLUB DE LOS CINCO*.

De carácter intergubernamental, se creó en 1979 con Francia, Italia, Alemania, Austria y Suiza, para tratar temas antiterroristas. Prácticamente ha desaparecido por ser una duplicación del Comité K.4, sobre todo después de la adhesión de Austria a la Unión Europea. Inicialmente estaba formado por el Servicio de Seguridad del Reino Unido, DST francés¹³⁶, Bundesverfassungschutz (BfS) alemán y el sueco SÄPO¹³⁷.

- *GRUPO QUANTICO*¹³⁸, creado en 1979, reúne a Alemania, Austria, Australia, Canadá, Francia, Reino Unido, Suecia y Estados Unidos. Fue creado para controlar el terrorismo croata, aunque después su ámbito se ha extendido al armenio y chiita.

- *GRUPO POMPIDOU*, creado en 1971 por Francia para luchar contra el tráfico ilegal de drogas. En un principio estaban representados, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, pero en 1980 al integrarse en el Consejo de Europa, se unieron, Turquía, Grecia, Noruega, España, Portugal y Suiza.

- *TREVI*. Se puede calificar como un grupo ministerial de alto nivel que incluye a los 12 miembros de la UE, más “siete amigos de TREVI”, que asisten como observadores. Una serie de reuniones intergubernamentales sobre terrorismo celebradas en 1971 y 1972 en el ámbito de la CE, hizo que a mitad

¹³⁵ -Airpol: Red europea de servicios policiales de aeropuertos.

-Aquapol: Red europea de servicios policiales marítimos

-Red Europea para la protección de figuras públicas (ENPPF)

-Red Europea para la protección contra amenazas químicas, biológicas y radioactivas (CBRN)

-Red Europea para la búsqueda de fugitivos (EMFAST)

-Red Informal Policial en el terreno de Bienes Culturales (EU CULTNET)

-Task Force Conjunta contra el ciber delito (J-CAT) de EUROPOL

-Grupo de expertos para grandes eventos deportivos (LEWP)

-Red de Puntos de Contacto contra el delito de vehículos (CARPOL)

-Tispol: Red Europea de servicios policiales de tráfico

¹³⁶ Que a partir de 2014 conforma el DGSI (Dirección General de Seguridad Interior).

¹³⁷ <https://www.sakerhetspolisen.se/en/swedish-security-service.html>, visitada 30-12-2019

¹³⁸ HÄNNI A., *Multilateral Clubs and the Secret History of International Counterterrorism Cooperation in Western Europe*, op. cit., p. 87.

de la década de los 70 se creara el Grupo de TREVI¹³⁹, en lo que se puede considerar los primeros contactos serios en el terreno de la cooperación policial europea. Durante 1975 una reunión de ministros del Interior decide la creación del grupo de trabajo de TREVI¹⁴⁰, del que posteriormente surgieron: TREVI I¹⁴¹ y TREVI II¹⁴².

El secretismo de este grupo hizo difícil evaluar sus éxitos. Los intereses cruzados o personalistas son los que generan este detrimento y el no tener en aquel momento la CE competencias en el marco de seguridad interior, hizo que ejerciera una actividad incontrolada e informal, fuera de las estructuras de la CE, y la escasa información se limitaba a declaraciones de prensa. Este grupo “animó” a las autoridades francesas para estrechar su cooperación policial con España en la lucha contra ETA¹⁴³, pienso que más por una necesidad personal y pragmática que por un interés ético. En marzo de 1989, en respuesta a una proposición del Gobierno español, los ministros de Interior del Consejo de Europa establecieron un Secretariado permanente de TREVI para coordinar la cooperación entre las diversas agencias policiales de la UE.

Este grupo informal de trabajo, en los años 80 se convirtió en el origen de lo que después sería la política de Seguridad Interior y de Justicia de la UE¹⁴⁴, y siguió fuera de las estructuras de la CE, así como fuera de control de los Parlamentos nacionales, hasta que en 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, y esta primera cooperación policial informal se situó en el Tercer Pilar de la UE¹⁴⁵. Su plasticidad hizo que esto de forma inmediata se aceptara como presupuesto formal, pero en la práctica pronto se vio que no era más que un

¹³⁹ JOHNSTON L., *Policing Britain. Risk, Security and Governance*, Longman Criminology Series, 2000, pgs. 112-113.

¹⁴⁰ Aunque algunos autores han hablado de este grupo refiriéndose a las abreviaturas de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional, no tiene mucho arraigo en los medios profesionales, ver JIMENA, L., *Configuración Constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles en el marco de la U E*. Revista Vasca de Administración Pública, 1997, p. 203.

¹⁴¹ Reunía servicios secretos y de inteligencia, y se encargaba de la lucha contra el terrorismo.

¹⁴² Encargado de establecer mecanismos de cooperación policial.

¹⁴³ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 101.

¹⁴⁴ Posteriormente, en 1985, surge TREVI III, en el ámbito de las drogas y la delincuencia organizada, y en 1989, TREVI 92, encargado del futuro mercado común policial europeo.

¹⁴⁵ BUSCH H. Y KALECK W., *La Policía europea: ¿Un peligro para la democracia?* 2005.

voluntarismo estéril. En la práctica, el Grupo TREVI ha quedado integrado en el Comité K 4 del Tratado de Maastricht, un Comité de Coordinación compuesto por Altos Funcionarios de los Quince¹⁴⁶. No dejan de ser cambios estructurales pero que dejan las acciones operativas en la misma situación.

- *TRATADO SCHENGEN*, instrumento muy conocido que permite el modelo más completo de cooperación policial en Europa. El acuerdo original fue firmado en 1985 por Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Holanda¹⁴⁷.

- *FIEP* (Acrónimo de Francia España Italia Portugal)

Es una asociación de gendarmerías o cuerpos similares con estatus militar, fundada en 1994, entre las cuales se encuentra la Guardia Civil. El objetivo de FIEP es ampliar y fortalecer las relaciones mutuas, promover una reflexión innovadora y activa sobre las formas de cooperación policial y valorar su modelo de organización.

La Asociación FIEP facilita, de acuerdo con los acuerdos internacionales vigentes y las reglamentaciones nacionales, intercambiar información y experiencia en ámbitos policiales¹⁴⁸, estableciendo cada miembro un Punto de Contacto para intercambio de información. Estos cuerpos policiales pueden ser *Miembros*¹⁴⁹ (gendarmerías y cuerpos policiales con estatus militar, tras haber permanecido durante un año como observador) u observadores¹⁵⁰ (requisito

¹⁴⁶ JIMENA L., *Configuración Constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles en el marco de la U E*, op. cit., p. 204.

¹⁴⁷ Italia se adhirió en 1990, España y Portugal en 1991 y Grecia en 1992. Con posterioridad firmaron: Austria, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Noruega, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

¹⁴⁸ Entrenamiento y reclutamiento; organización del servicio; nuevas tecnologías y logística y asuntos internacionales.

¹⁴⁹ Francia 1994 (Gendarmería Nacional), Italia 1994 (Carabinieri), España 1994 (Guardia Civil), Portugal 1996 (Guarda Nacional Republicana), Turquía 1998 (Jandarma), Países Bajos 1999 (Royal Marechaussee), Marruecos 1999 (Gendarmería Real), Rumanía 2002 (Gendarmería), Gendarmería Nacional Argentina (2005), Carabineros de Chile (2005), Fuerza Lakhwiya de Qatar (2013), Policía Militar y Cuerpo Militar de Bomberos de Brasil (2017), Jordania 2011 (Gendarmería), Túnez 2016 (Guardia Nacional), Ucrania 2017 (Guardia Nacional), Palestina 2017 (Fuerzas Seguridad Nacional), Djibuti 2018 (Gendarmería Nacional), Senegal 2019 (Gendarmería Nacional) y Kuwait 2019 (Guardia Nacional).

¹⁵⁰ Carabinieri Trupelor de Moldavia y Bangladesh Ansar & VDP Battalion.

previo para convertirse en miembro -un año como observador-). La asociación cuenta con una presidencia¹⁵¹ y cuatro comisiones de trabajo¹⁵².

Como ampliación de estos cuerpos de Gendarmería, la Organización de Gendarmerías africanas (OGA)¹⁵³ se creó en abril de 2003, para hacer frente a las amenazas en los países africanos¹⁵⁴, con los objetivos de luchar contra la delincuencia organizada transnacional, intercambio de información¹⁵⁵, terrorismo internacional y toda clase de tráfico ilícitos¹⁵⁶. Esta organización, a la que pertenecen 26 países con una población de 260 millones de personas¹⁵⁷, originariamente comenzó con el establecimiento de patrullas conjuntas de Mali, Senegal y Mauritania¹⁵⁸

Podría existir la posibilidad de establecer un partenariado entre FIEP y algunas de estas gendarmerías africanas¹⁵⁹, pero hasta el momento no existe esa relación.

- FUERZA DE GENDARMERÍA EUROPEA. EUROGENDFOR (EGF)

Es una fuerza policial con estatus militar de carácter internacional con capacidad de desarrollar todo el espectro de funciones policiales en el marco de la gestión internacional de crisis. La amplitud de capacidades de los miembros

¹⁵¹ De carácter anual, que inicia su mandato a finales del mes de octubre y en orden rotativo, tras haber sido miembro de pleno derecho de FIEP, durante al menos dos años. La próxima presidencia española está prevista para 2022.

¹⁵² Recursos Humanos. Entrenamiento y reclutamiento; Twinning. Deontología profesional; Organización de los Servicios. Técnicas de investigación, textos legislativos, seguridad pública; Nuevas tecnologías y logística. Equipo técnico, terminología, tecnología de la información, medios de transporte y Asuntos internacionales.

¹⁵³ <https://www.gendarmerie.sn/index.php/2018/03/02/lorganisation-de-la-gendarmerie-africaine-oga/> visitada el 15-11-2019.

¹⁵⁴ Los países que asistieron fueron: Argelia, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa Marfil, Djibouti, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Níger, Senegal y Togo.

¹⁵⁵ Según el art. 11 de la Convención de creación de la Organización de Gendarmerías africanas (OGA), se pueden intercambiar informaciones criminales bien entre las administraciones centrales o entre las unidades de cooperación policial fronterizas.

¹⁵⁶ <http://www.avmaroc.com/actualite/4eme-conference-a125613.html> visitada el 1-12-2019.

¹⁵⁷ Se ha dividido en tres zonas geográficas:

-África del Norte, con sede en Argel, que concentra a Argelia, Mauritania y Mali.

-África del oeste, con sede en Abidjan, con Costa de Marfil, Senegal, Benin, Burkina Faso.

-África central, del este y Océano Indico, con sede en Libreville, con Gabón, Camerún, República Centro Africana y Madagascar.

¹⁵⁸ Ministro de Estado y ministro de las Fuerzas Armadas de Senegal en la clausura de la reunión de directores de gendarmerías en Dakar, que tuvo lugar del 2-3 abril de 2008.

¹⁵⁹ FRANCESCHI P., *Concept Recamp, PESD et Gendarmerie*, Défense nationale et sécurité collective, nº 7, 2005.

que la componen hace que a EGF se le vea como una útil herramienta diseñada para llevar a cabo misiones policiales en diferentes tipos de escenarios, incluidas las zonas desestabilizadas¹⁶⁰.

Los países que lo componen están en calidad de miembros (estados miembros de la UE que posean una fuerza de policía de naturaleza militar)¹⁶¹, observadores (países candidatos a la adhesión a la UE que tengan una fuerza policial con estatuto militar)¹⁶² y socios (estados miembros de la UE y los países candidatos a la adhesión a la UE que tengan una fuerza con estatuto militar y determinadas técnicas policiales).

Para cumplir sus funciones EUROGENDFOR¹⁶³, podrá ponerse a disposición de la Unión Europea (UE) y también de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y otras organizaciones internacionales o bien de una coalición específica¹⁶⁴, habiendo llevado bajo estas organizaciones gran cantidad de misiones.

En su estructura figura un CIMIN (Comité Interministerial de Alto Nivel que ejerce el control político y la dirección estratégica de EGF, integrado por representantes de los ministerios competentes de cada una de las Partes. Cada

¹⁶⁰ Declaración de intenciones sobre EUROGENDFOR, firmada en Noordwijk el 17 de septiembre de 2004, por los Ministros de Defensa de Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y España y Tratado entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa por el que se crea la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR), hecho en Velsen (Países Bajos) el 18 de octubre de 2007.

¹⁶¹ Francia. Gendarmería Nacional, Italia. Arma dei Carabinieri, España. Guardia Civil, Portugal. Guarda Nacional Republicana, Holanda. Koninklijke Marechaussee, Rumanía. Jandarmeria Romana (2008) y Polonia. Zandarmeria Wojskowa (2013).

¹⁶² Turquía. Jandarma (2009).

¹⁶³ Misiones de seguridad y orden público; controlar, asesorar, orientar y supervisar a la policía local en su trabajo cotidiano, incluidas las labores de investigación criminal; llevar a cabo tareas de vigilancia en lugares públicos, regulación del tráfico, control de fronteras e inteligencia general; realizar labores de investigación criminal, entre ellas la investigación de delitos, averiguación del paradero de delincuentes y su puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes; protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo; formación de agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales y formación de instructores, en particular a través de programas de cooperación.

¹⁶⁴ EUFOR "ALTHEA"; NATO "ISAF" (International Security Assistance Force; "MINUSTAH" (Misión de NNUU de Estabilización en Haití); NATO "Resolute Support" misión en Afganistán; "EUCAP Sahel Mali" (Capacity Building); "EUFOR RCA" (Fuerza de la UE en República Centro Africana); "EULPC" (Célula de Enlace y Planeamiento) en Túnez; "EUMAM RCA" (Military Advisory Mission) en República Centro Africana; "EUBAM RAFAH" (Border Assistance); "EUAM Ukraine"; "EUTM RCA" (Training Mission); "EUMM Georgia" (Monitoring Mission) y "EUBAM Libia" (Border Assistance Management).

país elegirá a sus propios representantes)¹⁶⁵; un comandante de EGF (el oficial designado por el CIMIN para estar al mando del Cuartel General Permanente y, en su caso, de las Fuerzas FGE desplegadas); un Consejo Financiero y una serie de grupos de trabajo. Todos ellos ubicados en un Cuartel General Permanente multinacional, modular y proyectable, situado en Vicenza (Italia).

-PROYECTO GARSÍ SAHEL (Grupos de Acción Rápida, Vigilancia e Intervención en el Sahel).

Se puede considerar como una organización formada por Guardia Civil (como directora) en asociación con la Gendarmería Nacional francesa, Guardia Nacional Republicana y Arma de Carabinieri de Italia, en cooperación para la formación policial¹⁶⁶. El proyecto se aprobó en la Ventanilla Sahel del Fondo Fiduciario de Urgencia de la UE, el 13 de junio de 2016, y todos los países beneficiarios han creado las unidades mediante decretos.

El proyecto tiene como objetivo crear unidades policiales tipo compañía (unidad polivalente), con misiones de: Policía de proximidad, lucha antiterrorista, lucha contra el crimen organizado y los tráfico ilícitos (incluidos los seres humanos), Vigilancia de frontera y de la inmigración irregular, reforzar la presencia del Estado sobre el territorio y mejorar, en general, la seguridad¹⁶⁷. Se considera una herramienta estratégica para el Sahel, un proyecto regional para seis países, con la misma lengua, formación, doctrina de empleo y filosofía de trabajo, que contribuye a la estrategia de la UE para el Sahel.

5.3. Pasado presente y futuro

La cooperación en el terreno de la seguridad es una cultura que ha hecho que, sin cambiar ni las filosofías ni las estructuras de los modelos de seguridad,

¹⁶⁵ Normalmente el CIMIN se reúne con carácter anual, en el mes de diciembre con motivo del relevo de la Presidencia, si bien puede reunirse con carácter de urgencia cuando se considere necesario.

¹⁶⁶ Proyecto europeo dotado con 41,6 M euros (Fase I). más 25 M de euros (Fase II) y una extensión de 5 M euros para Burkina Faso (Total 71,6 M euros, dirigido por la. Su objetivo es la formación de unidades tipo compañía en los países del G-5 Sahel (Mauritania, Mali, Níger, Chad, Burkina Faso y Senegal (una superficie de casi 5.300.000 km²

¹⁶⁷ Los mandos y formadores siguen un curso de dos meses en España y un mes en su país, con capacidad para actuar en zonas fronterizas. Estas unidades contribuyen a la mejora de los derechos humanos, cuestión de género y favorecen el desarrollo económico en las zonas de despliegue.

haya conseguido dos objetivos: primero, equilibrarlos y dotarlos de mayor eficacia (normalmente introduciendo aspectos de centralización y descentralización, que también actúan dentro de las políticas de seguridad interior), y segundo, suavizar y evitar fricciones internas que estas complejas organizaciones de seguridad y sus políticas generan.

¿Y cómo ha sido la evolución? Antes no había Internet ni teléfonos móviles. El fax era la herramienta de comunicación escrita a distancia más avanzada, incluso para la comunicación internacional. Hace unas décadas había puestos de control a uno y otro lado de las fronteras, barreras que había que levantar para franquear el paso y pasar de un país a otro. Se pedía el pasaporte, se preguntaba por las mercancías a declarar en la aduana. ¿Como era la actividad profesional policial internacional (cuando la había, claro)? A lo largo de mi vida profesional he tenido la oportunidad de haber estado destinado en diferentes puntos de la frontera española, tanto marítima como terrestre con Francia. Recuerdo que en aquellos tiempos me reunía con mis colegas de la Gendarmería o la Policía francesa y aduaneros para tomar café, comer y asistir a sus actos sociales. Entre esos acontecimientos lúdicos, intercambiábamos discretas informaciones profesionales de lo que sucedía a uno y otro lado de la frontera, que podían ser de interés para cada uno. Esa era, de una forma básica, a lo que quedaba reducida nuestra cooperación policial internacional de mediados de los 80.

Afortunadamente, y a día de hoy, de aquella cooperación policial artesanal, sencilla y personal, se ha pasado a una cooperación policial institucional, coordinada y especializada, que aunque ha sido forzada por las graves amenazas transfronterizas, como son el crimen organizado o el terrorismo nos tienen que satisfacer, tanto en lo personal como en lo profesional.

El éxito y la intensidad de la cooperación policial internacional, por ejemplo, referido a la falsificación, puede ser explicado no solamente por el poder y por los intereses mutuos de los gobiernos, sino por la capacidad de los esfuerzos en la lucha contra la falsificación en algún sentido de trascendencia política. Estos mismos mecanismos han sido desarrollados en mecanismos como el GAFI, en temas de blanqueo de dinero, que aunque respaldado por Estados Unidos, ha

ganado credibilidad por el hecho de haber sido dirigido con criterios técnicos y no políticos.

¿Puede ser el contraterrorismo igualmente despolitizado?

La respuesta rápida es que no, o difícilmente, no sólo por las diferentes concepciones de terrorismo, sino porque en muchos casos la geopolítica o intereses sociales lo dificultan, como por ejemplo lo sucedido en Irlanda del Norte, con el IRA y sus adláteres. Los esfuerzos policiales dirigidos contra el terrorismo, espionaje y otras amenazas a la seguridad, son más fáciles que se desarrollen dentro de un ambiente informal unilateral y bilateral de operaciones. Muchas de las restricciones de las actividades policiales no se aplican, los fiscales a menudo están en la sombra; consideraciones de alto nivel político a menudo bajan para interrumpir relaciones entre las autoridades policiales o para autorizar el compartir inteligencia sensible; y las relaciones formales multilaterales a menudo pueden ser menos productivas por tener que ser discretas y confidenciales con las fuentes y los métodos. Ahora, como en el pasado, el terrorismo es un delito en el cual las relaciones bilaterales entre los policías son la clave (sobre todo las relaciones personales, base de la confianza indispensable en este ámbito). Dado que los intereses y las identidades están cada vez más próximas, aparece el mismo problema en todos los países: la globalización está también en los patrones criminales.

6. MODELOS Y CULTURAS DE LA COOPERACIÓN: AMERICANIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN

Los dos grandes modelos de cooperación, asociados a sus culturas policiales, a los que me referiré en este apartado serán: **americanización** y **uropeización**. De la segunda, se hará aquí una breve exposición, pues Europa, aunque resulta imposible no citar de vez en cuando, no se estudia en esta tesis.

Tanto una como otra están influenciadas por varios factores, aquí solamente se estudiarán: la internacionalización y la soberanía, que aunque relacionados entre sí, la primera tiene más influencia después del 11 S.

El problema de la internacionalización de las actividades policiales se centra en la soberanía, que pertenece, en exclusiva, al gobierno y a nadie más que él, dentro de sus propias fronteras. La soberanía de un estado hace que la acción de otra policía, que no pertenezca a ese estado, solo sea posible si antes no ha existido un acuerdo previo, esto es, que haya habido una relación de entendimiento (cooperación) bilateral. Por este motivo, la imagen del agente de INTERPOL, con poderes internacionales de detención, es totalmente ficticia. Otras de las fricciones que se provocan a la hora de actuar policialmente en el ámbito internacional, son las asimetrías de los sistemas penales de los distintos países. Pero aún dentro de los países que comparten esos mismos sistemas, y que desean llevar a cabo una cooperación policial, resulta imposible hacerlo por las diferencias entre los distintos procedimientos y prácticas de investigación¹⁶⁸, culturas burocráticas y normas culturales¹⁶⁹, y se puede conseguir (la cooperación) siempre que no sobrepasen las barreras legales.

6.1. Americanización

La “americanización”, en la lucha contra el delito, se puede considerar como la internacionalización de las actividades policiales norteamericanas. Manuel Ballbé considera que esta americanización es la que ha generado parte de la globalización¹⁷⁰.

Desde siempre EEUU ha tenido una necesidad de expandirse fuera de sus fronteras nacionales, considerando que la internacionalización se considera como uno de los retos más importantes a los que hacen frente las policías de todo el mundo¹⁷¹. De esta forma la globalización permite obtener como contrapartida la necesidad de aceptar que el otro tiene algo que necesitas, por

¹⁶⁸ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., p. 5.

¹⁶⁹ En el caso de los Estados Unidos hay una serie de procedimientos que están prohibidos en muchos países: operaciones encubiertas, vigilancias electrónicas con medios especiales, escuchas telefónicas o reclutamiento de informadores.

¹⁷⁰ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, pg. 116, y luego, en la p. 217 continua: “Y es que la americanización y el Derecho norteamericano no han sido el producto solo de un enfoque neoliberal y neoconservador, sino que ha habido un trascendental activismo de los movimientos comunitarios, inimaginable en Europa y en el resto del mundo”.

¹⁷¹ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., p. 9.

tanto, la “superioridad real” se ha acabado, por lo que hay que compartir, es decir, **cooperar**.

Se puede considerar que el aumento del tráfico de drogas, que empezó en 1960, desembocó en el aumento en las actividades internacionales policiales¹⁷². Muy pocas naciones han reforzado sus medios legales para dar validez a sus procedimientos internos, especialmente los penales, para luego llevarlos fuera de sus fronteras. Este país ha desplegado oficiales de enlace en sus embajadas, establecido grupos de trabajo tanto bilateral como multilateral¹⁷³, tratados de extradición, etc. Los gobiernos extranjeros han reaccionado a las presiones norteamericanas creando nuevas legislaciones penales¹⁷⁴, lo que ha supuesto un apoyo a las necesidades legales de Estados Unidos, es lo que venimos definiendo como “americanización”¹⁷⁵ o “cooperación internacional inducida”¹⁷⁶. Ningún otro gobierno ha tenido una agenda tan agresiva ni tan ambiciosa para intentar hacer que otros países adoptaran sus métodos y procedimientos penales¹⁷⁷, y ahora, en un momento en el que el péndulo de la geopolítica tiene inclinaciones, si no obsesiones, en el intervencionismo directo en los asuntos internos de otros países, en los que la internacionalización de las actividades policiales son ejecutadas por las agencias en su lucha contra la delincuencia y que traspasa las fronteras nacionales, y en este sentido, Estados Unidos ha sido y sigue siendo, el país que más ha impulsado y más ha influido en estas actividades.

¹⁷² NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement, op. cit.*, pgs. 11-22.

¹⁷³ Los acuerdos multilaterales tienen la ventaja de ofrecer unos resultados mejores que los que se consiguen mediante la negociación individual.

¹⁷⁴ Dirigidas a mejorar la lucha contra las drogas, lavado del dinero, financiación del terrorismo y tráfico de influencias, entre otras.

¹⁷⁵ Este término originariamente procede de 1860, y se refería a la cualidad estricta de ser norteamericano (en idioma, hábitos o profesión), especialmente aplicado a los emigrantes que llegaban a Estados Unidos. Luego la expresión ha derivado, dentro de la globalización, en un cierto tipo de cultura imperialista de los Estados Unidos, que provocaba cambios de patrones de comportamiento y consumo, debido a la supremacía de los mercados libres económicos. Y últimamente, referido a los cambios de naturaleza política y económicos en un país, siguiendo las líneas de las políticas del libre comercio y la democracia de Estados Unidos, ver MOONEY A. y EVANS B., *Globalization. The Key Concepts*, Routledge, 2007, pgs. 4-5.

¹⁷⁶ DEFLEM M., *International Policing*, The Encyclopedia of Police Science, Jack R. Greene, ed. New York, Routledge, 2007, pg. 704.

¹⁷⁷ Algunos gobiernos han respondido firmando tratados de extradición, otros firmando acuerdos de cooperación con sus agencias policiales. Otros han creado agencias especializadas en investigación, especialmente en el tema de drogas, estableciendo prohibiciones y restricciones, tipificando y aplicando el delito del blanqueo de capitales.

Pocos gobiernos han actuado tan ambiciosamente y con tanta contundencia: recogiendo evidencias desde jurisdicciones extranjeras, deteniendo fugitivos en el exterior, señalando gobiernos corruptos, y persuadiendo a gobiernos extranjeros para que cambiara su sistema de justicia criminal y lo aproximara al suyo. Ningún gobierno ha destinado tantos recursos y esfuerzos diplomáticos en una agenda internacional policial, solamente es comparable con la campaña que Gran Bretaña, en el S XIX llevó a cabo para erradicar el tráfico de esclavos y esto le supuso importantes resultados.

Andreas y Nadelmann se expresan con rotundidad. “Gobiernos extranjeros han modificado sus leyes, sus procedimientos policiales y de extradición, y han firmado tratados de mutua asistencia legal. Siguiendo las prohibiciones del gobierno estadounidense contra las drogas, durante las primeras décadas del S XX, gobiernos extranjeros han seguido sus pasos, adoptando sus estilos y líneas de investigación, creando agencias especializadas en la lucha contra las drogas, destinando oficiales de enlace en el exterior de sus fronteras y criminalizando todos los aspectos relacionados con el blanqueo de capitales asociados a las drogas”¹⁷⁸. En definitiva, lo que se conoce por “americanización, (globalización) de los sistemas de justicia penal”.

También Manuel Ballbé, apoyando esta americanización se manifiesta: “Estados Unidos exporta (su modelo) con el recurso masivo a las armas, estrategias y terminología de guerra, violencia, profesión y técnicas militares, represión y no el modelo europeo de prevención, regulación, policía, justicia e integración social”¹⁷⁹, y ese modelo es la americanización.

El liderazgo mundial contra el terrorismo que actualmente tiene Estados Unidos pertenece a una cultura policial y de seguridad que siempre ha ejercido a lo largo del tiempo¹⁸⁰. Por esta razón, en el terreno de la internacionalización, no ha habido un país como Estados Unidos que haya hecho más esfuerzos, por

¹⁷⁸ ANDREAS P. y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., pgs. 106-107.

¹⁷⁹ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, op. cit., pg. 250.

¹⁸⁰ La internacionalización de las actividades policiales norteamericanas responde a algo más que a la necesidad de dar respuesta a la proliferación de las actividades criminales transnacionales.

conseguir una hegemonía global¹⁸¹. Además, la internacionalización se considera uno de los retos más importantes a los que hace frente en la actualidad la Policía¹⁸², y desde siempre EEUU ha tenido una necesidad de expandirse fuera de sus fronteras nacionales, algo que vamos a desarrollar, analizando sus orígenes y sus logros. Curiosamente sus únicas dos fronteras terrestres con dos países, y separado del resto del mundo por dos enormes océanos, le ha creado una necesidad de expansión a través de ellas.

6.1.1. Comienzos de las actividades policiales fuera de las fronteras

La influencia norteamericana fuera de sus fronteras podemos situarla a partir de 1845, con las primeras incursiones de una serie de “oficinas independientes de Policía”, compuestas la mayoría por antiguos policías, que realizaban detenciones y prevenían determinados delitos. La más conocida de estas agencias fue creada por Allan Pinkerton¹⁸³. Este hecho nos hará ver como el modelo policial y de seguridad norteamericano procede del mundo de la seguridad privada.

Luego, en las primeras décadas del S XX con la promulgación de la Ley contra el tráfico de esclavos en 1807, por el presidente Thomas Jefferson¹⁸⁴, y sobre todo después de la II Guerra Mundial, se empezaron a desplegar las agencias federales en el extranjero: FBI, DEA, Customs, Internal Revenue Service, Secret Service e INR¹⁸⁵. Esta gran presencia en las embajadas, muchas veces con responsabilidades sensibles, abría muchas susceptibilidades en los países anfitriones. El Departamento de Estado tampoco estaba de acuerdo con la existencia de estos agregados en sus embajadas, excepto con el *Regional Security Officer*, encargado de la seguridad en la embajada¹⁸⁶. El FBI fue el

¹⁸¹ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., pgs. 463-477

¹⁸² DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., p. 9.

¹⁸³ Detective que fundó la Agencia Pinkerton, considerada como la primera agencia de detectives del mundo. Personaje de mucha importancia en el mundo de la seguridad norteamericana y que glosaremos en esta tesis.

¹⁸⁴ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., pgs. 79-84.

¹⁸⁵ Actualmente ICB.

¹⁸⁶ ANDERSON M. *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Co-operation*. Clarendon Press Oxford, p. 160.

primero en desplegar a más *legats*¹⁸⁷, pero la DEA, con menos efectivos en su despliegue, le superó en calidad y en influencia en el trabajo.

La situación de “insularidad”, con respecto a Europa, hizo que las primeras acciones internacionales policiales norteamericanas, fueran ejecutadas por el Ejército y la Marina, así como por las agencias de detectives privadas. Las agencias federales aparecieron más tarde¹⁸⁸, y cuando éstas comenzaron a salir del país, enseguida adoptaron una indudable vocación de actuación extraterritorial.

Tres agencias federales destacaron en sus posicionamientos en el extranjero: *US Customs Service* (actualmente *US Customs Service and Border Protection*)¹⁸⁹, con operaciones encubiertas y enviando agentes al extranjero; *Postal Inspection Service* y *US Marshals Service*, a los que posteriormente se les unió el *Secret Service*, que durante sus primeras tres décadas de existencia estableció relaciones con otras agencias extranjeras¹⁹⁰. Posteriormente siguieron la Agencia contra las drogas, *Drug Enforcement Administration (DEA)*, *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, *Internal Revenue Service (IRS)*, *Immigration and Naturalization Service (INS)*, que posteriormente pasaron a integrar *US Immigration and Customs Enforcement (ICE)* y *US Customs and Border Protection Service (CBP)*. También tomaron parte en estas actividades policiales internacionales unidades de investigación criminal de las Fuerzas Armadas e incluso departamentos de policía estatales y locales. Muchas de estas actividades fueron apoyadas por agencias de inteligencia y respaldadas por esfuerzos diplomáticos del Departamento de Estado y altos responsables del Departamento de Justicia y la Casa Blanca.

El aumento del tráfico de drogas que empezó en 1960 desarrolló una respuesta sin precedentes en las actividades internacionales policiales. A finales de 1980 las embajadas estadounidenses estaban acostumbradas a las

¹⁸⁷ Oficiales de enlace en las embajadas.

¹⁸⁸ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, *op. cit.*, pgs. 86-87.

¹⁸⁹ Durante gran parte del S XX tuvo el mayor número de enlaces en el extranjero que cualquier otra agencia.

¹⁹⁰ En 1880 cooperó con la *Special Branch* de Scotland Yard, en las actividades terroristas irlandesas, y en 1898, durante la guerra contra España, realizó labores de contraespionaje en Montreal, contra las actividades del entonces agregado naval en dicha representación, teniente Ramón Carranza.

actividades de la DEA, aunque muchos países de Europa e Hispano América, las consideran innecesarias y a veces ilegales¹⁹¹. Hubo una serie de países como Alemania, Austria y Bélgica que siguieron la doctrina estadounidense, mientras Francia e Italia fueron más reacias¹⁹². Muchas de las técnicas que quiso imponer la DEA ya habían sido llevadas a cabo por los norteamericanos como potencia de ocupación al final la II Guerra Mundial.

Otras iniciativas en el campo de las actividades policiales internacionales fueron motivadas principalmente por determinadas actividades interiores norteamericanas, como fue la “guerra contra las drogas” en los años 70, posteriormente ampliadas por las administraciones de Reagan y Bush en 1980¹⁹³. En muchos casos las rivalidades entre las agencias fueron las causas del aumento de estas actividades policiales internacionales.

6.1.2. Primeras actividades de la internacionalización

Las agencias policiales norteamericanas han jugado un papel importante en la evolución de la actividad transnacional de la comunidad policial, formando a cientos de policías extranjeros, estableciendo relaciones bilaterales y multilaterales, informatizando bases de datos e iniciando nuevos procedimientos criminales. Los primeros asuntos policiales internacionales en los que se implicaron las autoridades norteamericanas fueron los referidos al contrabando y a los impuestos¹⁹⁴, que durante el S XX provocó la evolución de muchos sistemas de justicia criminal en otros países. Ningún otro gobierno ha tenido una agenda tan agresiva ni tan ambiciosa para intentar hacer que otros países adoptaran sus métodos y procedimientos penales¹⁹⁵. Estados Unidos siempre ha querido, y lo ha conseguido (hasta ahora) estar en posición dominante.

¹⁹¹ Sus agentes son operativos (buscan y pagan informadores, llevan a cabo operaciones encubiertas y están involucrados en operaciones con policía locales). El principal objetivo de la DEA ha sido siempre detener el flujo de drogas que pudiera tener como destino Estados Unidos, así como a apoyar a las policías extranjeras en su lucha contra las drogas, tuvieran o no tuvieran como destino Estados Unidos.

¹⁹² El proceso de americanización (en drogas) fue distinto al de la justicia criminal y otros dominios gubernamentales.

¹⁹³ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., p. 2.

¹⁹⁴ Mucha de la actividad policial internacional realizada en países extranjeros, se llevó a cabo por los agentes consulares destinados en las embajadas en el extranjero.

¹⁹⁵ Algunos gobiernos han respondido firmando tratados de extradición, otros firmando acuerdos de cooperación con sus agencias policiales. Otros han creado agencias especializadas en

En el campo de la extradición, Estados Unidos es contrario a la firma de convenios internacionales de extradición, lo que es explicable por su complejo sistema legal, debido a la distribución federal de competencias y las complejas normas de las evidencias, por lo que la mayor parte de sus convenios y tratados de extradición son bilaterales¹⁹⁶. Además, otra de las dificultades con las que se enfrenta el gobierno norteamericano, es la existencia de la pena de muerte, por lo que los gobiernos que la tienen abolida, son contrarios a las extradiciones de fugitivos.

6.1.3. Internacionalización de las policías no federales

Por ser mucha la delincuencia y muy compleja la competencia en su persecución, las policías no federales, estatales y locales, desde mediados del S XIX hasta principios del S XX, pronto empezaron a establecer relaciones con las policías europeas¹⁹⁷. Durante esta época muchos departamentos locales, y no solo la Policía de Nueva York, comenzaron el mismo proceso de profesionalización que en décadas anteriores sucedió en las policías europeas.

El liderazgo de Estados Unidos en la lucha contra el comunismo consiguió la internacionalización de sus actividades policiales, debido a que la Policía necesitaba estar presente por la cantidad de personal (militares y civiles) que Estados Unidos tenía desplegados en el extranjero. Se aumentó la formación policial y subvenciones, para la lucha contra el comunismo, las policías fueron también encargadas de la vigilancia de las exportaciones de armas y de nuevas tecnologías a la Unión Soviética, y las actividades de espionaje y contraespionaje no solo se encargaron a las agencias de inteligencia, sino también a las agencias policiales.

También la formación policial ha estado presente en la internacionalización de las actividades policiales de Estados Unidos. Cuba, fue el primer país en recibir asistencia policial, y los Marines crearon, entrenaron y equiparon a la

investigación, especialmente en el tema de drogas, estableciendo prohibiciones y restricciones, tipificando y aplicando el delito del blanqueo de capitales.

¹⁹⁶ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement, op. cit.*, pgs.187-191.

¹⁹⁷ Sus principales competidores y a su vez sus principales colaboradores fueron los detectives de las agencias privadas, pues muchos de estos eran antiguos policías.

primera Policía de La Habana en 1898¹⁹⁸. En este mismo sentido y como ampliación, el Departamento de Guerra creó otra serie de cuerpos de seguridad por el mundo¹⁹⁹.

En 1962 la administración Kennedy creó la Oficina de Seguridad Pública *Office of Public Safety (OPS)*²⁰⁰, con la intención de centralizar la asistencia policial a los países extranjeros²⁰¹, siendo esta la misma política que llevaron a cabo Francia y Reino Unido en sus antiguas colonias.

En general, y en el extranjero, las policías norteamericanas son bien recibidas y su coordinación e información de inteligencia criminal con las policías locales es bien vista²⁰². También su espíritu de trabajo y responsabilidad, ayudan a esto.

6.1.4. Transformación de las actividades policiales internacionales de Estados Unidos

La política norteamericana y su justicia siempre han tenido una dimensión internacional, en la que sus secretarios de Estado siempre respondían a las propuestas de extradición de cualquier fugitivo²⁰³. Las agencias federales seguían las pistas de los esclavos de color que habían huido de Estados Unidos. Militares y policías patrullaban las fronteras estadounidenses persiguiendo bandidos. Fuerzas Navales y Guardacostas persiguieron a piratas y esclavos en el Caribe y en el Atlántico. Agentes consulares en el extranjero recogieron

¹⁹⁸ Que aunque Nadelmann le da el carácter y nombre de Policía, en realidad la organización fue una Guardia Rural, que se encargó de velar por los intereses norteamericanos, después que España se vio obligada a dejar la isla, ver <https://elballestrinque.blogspot.com/2014/03/guardia-rural.html>, visitada el 4-10-2019.

¹⁹⁹ El Departamento de Guerra creó las policías de Haití (1915), República Dominicana (1916) y Panamá (1918). El Departamento de Estado, mediante un contrato privado, envió un antiguo agente de la Policía de Filipinas para organizar la Policía de Nicaragua. También durante los años 30, el Departamento de Estado, el Servicio Secreto británico y la Gestapo ayudaron a las policías latinoamericanas en su lucha contra el comunismo; y en 1940, un antiguo superintendente de la Policía de Nueva Jersey dirigió la reorganización de la Policía de Irán.

²⁰⁰ <https://www.criminaljustice.ny.gov/ops/>, visitada el 2-05-2019.

²⁰¹ Durante sus doce años de existencia, esta oficina entrenó personal de 40 países, en los que invirtió más de 300 millones de \$, en entrenamiento, armas, telecomunicaciones y equipamientos. Policías, tanto en activo como retirados, entrenaron en misiones de administración, antidisturbios, tráfico, interrogatorios e inteligencia.

²⁰² BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 76.

²⁰³ Los agentes de aduanas atravesaban las fronteras norteamericanas para recoger información sobre contrabando destinado a los Estados Unidos.

información que podría ser de interés para sus policías locales, y en Nueva York y en otras ciudades, se estaba en contacto con oficiales policiales de enlace extranjero.

Acabada la II Guerra Mundial²⁰⁴, varios acontecimientos desarrollaron la expansión de las actuaciones internacionales de las agencias policiales estadounidenses: la proliferación de las actividades no gubernamentales de sus grupos financieros, y especialmente la internacionalización del delito. Entre los años 1940 y 1950, numerosos agentes militares de policía judicial fueron destinados al extranjero para atender los casos de los militares destinados en el exterior²⁰⁵.

En 1970, con la declaración del presidente Nixon de la “guerra contra las drogas” y la internacionalización de las actividades policiales en este ámbito, rápidamente el FBN y luego la DEA, lo llevaron a cabo. Luego, entre 1970 y 1980, el Departamento de Justicia, el Departamento de Estado y la Comisión de Seguridad y Cambio crearon oficinas para tratar el delito internacional, que crecieron rápidamente. Se firmaron acuerdos de asistencia mutua, *mutual legal assistance treaties* (MLATs)²⁰⁶, y se invitaron a muchos gobiernos a ampliar la lucha contra las drogas. Todas las agencias federales empezaron a extender su presencia en el extranjero y los agregados de policías extranjeras se asentaron en Washington.

Mucha de la recogida de la información, pruebas, y personal, fueron llevadas a cabo por agentes consulares destacados en las embajadas norteamericanas en el exterior²⁰⁷, y las investigaciones internacionales eran en un principio llevadas a cabo, por agencias de detectives privados.

El éxito de la internacionalización de las actividades policiales internacionales norteamericanas se debe al poderío de la nación y su gobierno.

²⁰⁴ Después de la guerra, más de 1.000 agentes especiales estuvieron en el extranjero para intervenir en las investigaciones criminales en las que podían estar involucradas las tropas estacionadas en el exterior, siendo muy importante esta labor en Alemania y Japón.

²⁰⁵ El Servicio de Aduanas reafirmó su presencia en el extranjero, FBI y el FBN abrieron oficinas en el exterior. En 1960, con motivo del aumento de la delincuencia en Estados Unidos y la nacionalización de su sistema de justicia penal continuaba este aumento de personal policial destinado en el exterior.

²⁰⁶ <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol2/184110.htm>, visitada el 4-09-2019.

²⁰⁷ Las agencias gubernamentales contrataban a agentes especiales, cuyas tareas podían ser llevadas a cabo hoy en día, por agencias federales.

Los gobiernos extranjeros conocen el coste de enfrentarse a Estados Unidos. Bancos y corporaciones extranjeras saben que el desafío a órdenes judiciales norteamericanas puede acabar por la exclusión de sus mercados e incluso con responsabilidades económicas y penales. Como resumen, podemos afirmar que la internacionalización de los asuntos policiales de los Estados Unidos es una natural e inevitable respuesta a la internacionalización del delito²⁰⁸.

El Ejército también asumió responsabilidades en la aplicación internacional de las leyes por primera vez, después de haber patrullado contra el tráfico de esclavos antes de la Guerra Civil²⁰⁹. Muchos estatutos criminales fueron modificados para poder cubrir los intereses de los Estados Unidos en el extranjero, así como a sus ciudadanos²¹⁰. Los fiscales desarrollaron y los jueces aprobaron técnicas para obligar a las corporaciones y bancos extranjeros a aportar evidencias.

6.1.5. Americanización del control internacional de la delincuencia

El gobierno norteamericano se ha inmiscuido en las legislaciones de los gobiernos extranjeros. Esta agresiva actividad llega hasta “forzar” a cambiar normas y leyes a estos gobiernos, establecer grupos de trabajo y otros acuerdos de cooperación con agentes policiales norteamericanos, para apoyar sus intereses. El hecho de ofrecer formación a policías extranjeros, genera una gran expansión de las agencias policiales norteamericanas en el exterior. Los gobiernos extranjeros han reaccionado a las presiones norteamericanas creando nuevas legislaciones penales dirigidas a mejorar la lucha contra las drogas, lavado del dinero, financiación del terrorismo y tráfico de influencias, entre otras, que han supuesto un apoyo a las necesidades legales de Estados Unidos²¹¹, proceso que ya hemos dicho se conoce por americanización.

²⁰⁸ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 109.

²⁰⁹ Durante 1980, tanto los militares como las agencias de inteligencia reorientaron sus prioridades, a menudo encontradas, para enfocarlas al tráfico de drogas, blanqueo de capitales, terrorismo y otros delitos que hasta entonces habían sido ampliamente ignorados.

²¹⁰ El Fiscal General, *Attorney General*, declaró que el 50% de su tiempo lo dedicaba a asuntos internacionales.

²¹¹ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., pgs. 241-243.

La tradición que tienen las policías norteamericanas históricamente en la cooperación internacional, ofrece un vehículo ideal para desarrollar las capacidades locales sobre la inteligencia criminal en HUMINT²¹², en el que la información sobre el terrorismo es una parte muy importante²¹³. En materia de crimen transnacional, Estados Unidos tiene un liderazgo que no se cuestiona en temas de policía internacional, y la americanización de la policía internacional está reconocida por todos. En el informe del GAO 07-697, publicado el 25 mayo 2007, *Combating Terrorism: Law Enforcement Agencies Lack Directives to Assist Foreign Nations to Identify, Disrupt, and Prosecute Terrorists*²¹⁴, se dice que: “Con la excepción del FBI, el resto de capacidades de las policías federales norteamericanas no han sido adecuadamente aprovechadas. En este informe también se señala, que el FBI está menos representado en el extranjero que el resto de agencias federales. Y por la gran influencia de la policía internacional de Estados Unidos, su policía federal está en una posición única para jugar un liderazgo en los esfuerzos contra el terrorismo en el mundo”.

6.1.6. Americanización y lavado de dinero

Las nuevas leyes introdujeron también una serie de nuevos delitos. La Ley de Control de la exportación de 1949²¹⁵, y la legislación complementaria criminalizaron una serie de actividades que antes eran legales, y en este sentido, Estados Unidos ha sido uno de los pocos países que aprobó una legislación contra el blanqueo de dinero antes de los años noventa²¹⁶. Primero aprobó la

²¹² Es la recolección de información por personal especialmente entrenado, por medio de contacto interpersonal, usando una variedad de tácticas y métodos tanto activos como pasivos, cuyo objeto son otras personas de las cuales se puede extraer información o colaboración para obtenerla. La Inteligencia de fuente humana, es la más antigua y tradicional, han sido, son los espías, infiltrados, agentes secretos, informadores, entrevistas, interrogatorios. En los 90 los avances tecnológicos hicieron a este tipo de inteligencia perder peso, tras los atentados del 11S han vuelto a adquirir importancia y ser potenciada.

²¹³ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, *op. cit.*, p. 75.

²¹⁴ <https://fas.org/irp///gao/gao-07-697.pdf>, visitada el 7-01-2020.

²¹⁵ <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199891580.001.0001/acref-9780199891580-e-2758>, visitada el 7-01-2020.

²¹⁶ Ballbé lo considera como la americanización en su sentido penal, ver *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, pg. 252.

Crime Control Act de 1970²¹⁷, y dentro de ella el estatuto R.I.C.O.²¹⁸, que es la primera vez que se conceptualiza el crimen organizado como amenaza específica²¹⁹. Posteriormente se promulgaron dos leyes destinadas a la lucha contra el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico, lo que permitió que la DEA organizara operaciones sofisticadas contra los cárteles colombianos de la droga²²⁰. El delito del blanqueo de capitales no existía hasta 1970²²¹, siendo a partir de 1990 cuando la mayor preocupación en las actividades de internacionalización de las actividades policiales se centró en este delito, a las que posteriormente se unieron la criminalización del terrorismo y la protección de los intereses norteamericanos fuera del país²²², que siguió a la aparición de nuevas leyes para atajar los nuevos tipos de delincuencia internacional como la Ley de control de la exportación de 1949.

Siguiendo el dinero que suponía el negocio de la droga²²³, la legislación contra el blanqueo de dinero empezó en Estados Unidos con la Ley de Secreto Bancario de 1970, *Bank Secrecy Act*²²⁴, en la que se establecía la obligatoriedad de declarar las operaciones internacionales de los bancos superiores a 10.000 \$, y de 5.000 \$, a particulares²²⁵. El Departamento de Justicia animó a que los gobiernos extranjeros tomaran estas mismas medidas para sus legislaciones, y en 1990, Gran Bretaña, Francia, España, Suiza y Luxemburgo ya habían adoptado leyes contra el blanqueo de capitales²²⁶, es la agresividad y

²¹⁷ <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1951-2000/Crime-Control-Act-of-1970/>, visitada el 7-01-2020.

²¹⁸ Organizaciones corruptas e influenciadas por mafiosos, *Racketeer Influenced and Corrupt Organisations*, ver <https://www.justia.com/criminal/docs/rico/>, visitada 7-01-2020.

²¹⁹ GOMEZ S. *La lucha policial contra la Delincuencia Organizada en España*, Tesis Doctoral, 2004, Universidad Complutense, Madrid, p. 46.

²²⁰ GLENNY M., *McMafia*, Destino 2008, p. 202.

²²¹ En esta fecha el Congreso declaró como ilegal el sacar más de 5.000 \$ fuera de Estados Unidos sin declararlo.

²²² NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., pgs. 103-105.

²²³ *Going after the money*.

²²⁴ <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/bank-secrecy-act>, visitada 23-10-2019.

²²⁵ Estas obligaciones se reforzaron desde mediados de 1980, y en 1986, el Congreso declaró como delito las infracciones a esta ley.

²²⁶ ANDREAS P. Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., pgs. 147-149.

determinación del gobierno norteamericano cuando se trata de perseguir estos delitos.

La estrategia antiblanqueo de dinero de la Administración Clinton, *Anti Money Laundering* (AML)²²⁷ intentó ser muy incisiva, aunque sus avances fueron muy escasos. El entonces GAFI/FATF no contaba con demasiados recursos y no era demasiado eficaz, y países como Suiza, Liechtenstein y los Emiratos Árabes no tenían demasiado interés en someterse a ella.

La Patriot Act²²⁸ fue un acción destinada a demostrar que el presidente no era blando ni con los terroristas ni con el blanqueo de dinero, aunque las dificultades que había para controlar eficazmente este movimiento de capitales para la financiación del terrorismo eran muchas, debido a la inoperancia de los instrumentos con los que se contaba²²⁹: *“mientras con el blanqueo de dinero se busca dinero sucio que se intenta convertir en limpio, en el caso de la financiación del terrorismo se busca un dinero limpio que se vuelve sucio”*.

Después del 11 S y con estas herramientas legales se empezaron a revisar infinidad de documentación bancaria, la mayor parte fuera de Estados Unidos y especialmente en Dubái. De este emirato, del que habían salido fondos que habían utilizado la mayoría de terroristas del 11 S, se recibió toda clase de colaboración por parte de las autoridades, y además se aceptó toda la normativa que permitía introducir todas las recomendaciones del GAFI/FATF²³⁰. La autoridad de esta organización a nivel internacional, con el respaldo de Estados Unidos, naturalmente, no se discute.

Esta determinación en actuaciones fuera del país, en todos los ámbitos, pero en especial contra el fraude fiscal o el blanqueo de capitales procedente del crimen organizado, es una voluntad política de la administración norteamericano de cualquier signo político, demostrándolo en múltiples actuaciones contra el HSBC, por parte del Departamento del Tesoro, en 2012, con multas de 1,9

²²⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en, visitada el 12-7-2019.

²²⁸ <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>, visitada el 4-5-2019.

²²⁹ Aparte del GAFI/FATF, otro instrumento de control era la Oficina para el Control de Bienes Extranjeros (OFAC).

²³⁰ GLENNY M., *McMafia*, op. cit., pgs. 205-208.

billones \$²³¹ y en 2016 por 131 millones de \$²³², por ser “la institución financiera” preferida por los cárteles sudamericanos. También hubo sanciones de 2.500 millones \$ al Credit Suisse, por colaborar con sus principales clientes a lavar su dinero y defraudar al fisco, así como al banco andorrano BPA, “por representar una preocupación de primer orden en materia de blanqueo de capitales”, que provocó por parte del gobierno andorrano su intervención el 10-3-15, y por parte del Banco de España, su filial en España, el Banco de Madrid²³³.

6.1.7. Americanización y formación policial internacional

Otra de las formas de la americanización, ha sido la formación en centros policiales, tanto dentro como fuera de Estados Unidos, de los policías de países aliados. De este tema se hablará en el apartado de FBI, como su academia de Quantico, desde la época de Hoover un referente para la formación de personal policial extranjero, que en la actualidad se ha convertido en un networking del FBI.

6.1.8. Los comienzos de esta formación: Policía Internacional de Policía, International Police Academy (IPA)²³⁴

Después de la Guerra Fría Estados Unidos comenzó a establecer, dentro de su cooperación policial internacional, y su consecuente proceso de americanización, programas de formación policial, desarrollando especialmente acuerdos bilaterales. Esta formación se comenzó con el establecimiento de la Policía Internacional de Policía, *International Police Academy* (IPA)²³⁵, que luego daría paso al proyecto ILEA.

Esta formación, y teniendo presente la época en que se desarrollaba, tenía dos vertientes:

²³¹ <https://www.reuters.com/article/us-hsbc-probe-idUSBRE8BA05M20121211>, visitada el 20-12-2018.

²³² <https://www.pymnts.com/news/regulation/2016/fed-fines-hsbc-131m-over-loan-deficiencias/>, visitada el 20-12-2018.

²³³ El Mundo, *La intervención del BPA, aldabonazo contra el fraude y el blanqueo*, 12-3-15.

²³⁴ <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp79-00957a000100040076-3>, visitada el 12-12-2019.

²³⁵ Estuvo operativa desde diciembre de 1963 a 1975, y tuvo su sede en Washington DC. Financiada por la Oficina de Seguridad Pública, *Office of Public Safety* (OPS), formaba parte de la *US Agency for International Development* (USAID), establecida en 1962. Mas tarde, con la administración Kennedy, la OPS centralizó toda la variedad de programas antisubversivos y de contrainsurgencia, a lo que se le añadió un componente policial y de inteligencia.

- Establecer programas de contrainsurgencia y antisubversión en países amenazados por la URSS o sus satélites.
- Promover y reforzar las capacidades de las fuerzas de policía en contra de la subversión, en los países donde ésta existiera²³⁶.

La creación de IPA fue la respuesta a una de las recomendaciones al presidente Johnson²³⁷, desde *la Inter-American Police Academy*²³⁸, como:

La genuina institución, destinada a los policías de todo el mundo libre, para ser el lugar de intercambio de conocimiento y habilidades, mejorando el desarrollo estable de los países²³⁹.

Los alumnos de estas academias eran propuestos por las fuerzas policiales de sus países, con preferencia a los pertenecientes a unidades especiales que a los generalistas, y que posteriormente eran aprobados por Washington²⁴⁰. Los objetivos de esta academia fueron la lucha contra el comunismo y su represión, con una sistemática evaluación del impacto de esta academia (al estilo tradicional norteamericano), hasta que en 1975, después de muchas alegaciones de ineficacia, corrupción y despilfarro, el centro se cerró por decisión del Congreso²⁴¹. Dependiendo de la época y de la política norteamericana se modifican las respuestas en la cooperación policial internacional.

6.1.9. *Academias Internacionales de Policial Regional, Regional International Law Enforcement Academies (ILEA)*

Fuera de las fronteras norteamericanas, y después del proyecto IPA, surgieron las Academias Internacionales de Policial Regional, *Regional International Law Enforcement Academies (ILEA)*²⁴², para apoyar a las

²³⁶ MARENIN O., *From IPA to ILEA: Change and Continuity in US International Police-Training Programs*. Police Quarterly, Vol. 1, No. 4, 1998, pgs. 93-96.

²³⁷ En sus comienzos contaba con una plantilla de 67 personas y un presupuesto anual de 3.570.000 millones \$.

²³⁸ Con sede en Panamá, y creada mediante directiva presidencial clasificada, ver <https://uia.org/s/or/en/1100046757>, visitada el 20-12-2019

²³⁹ JOHNSON A. *The Role of Police Forces in a Changing World*. Department of State. 1971.

²⁴⁰ Los estudiantes vivían en domicilios privados, hoteles o casas alquiladas, y asistían a clase vestidos de paisano. Los alumnos procedentes de Sudamérica, además del material general, recibían un ejemplar del libro de Edgar Hoover, "Los maestros del engaño" y un diccionario.

²⁴¹ MARENIN O., *From IPA to ILEA: Change and Continuity in US International Police-Training Programs*, op. cit., pgs. 97-103.

²⁴² <https://www.state.gov/international-law-enforcement-academy-ilea/>, visitada el 20-12-2019.

democracias emergentes²⁴³, a la vez que se protegía los intereses de Estados Unidos a través de la cooperación internacional, promoviendo la estabilidad social, política y económica, y luchando contra la delincuencia²⁴⁴.

ILEA ayuda a desarrollar una amplia red de ex alumnos que intercambian información con sus vecinos de la región y Estados Unidos, sobre todo en el ámbito de las investigaciones transnacionales. Muchos graduados de ILEA se convierten en los líderes y decisores políticos en sus respectivas organizaciones policiales, y esto crea una red de contactos policiales y de posibilidad de cooperación a nivel global extraordinaria.

El Departamento de Estado coordina con los Departamentos de Justicia (DOJ), Seguridad Nacional (DHS) y Departamento del Tesoro, con las contrapartes gubernamentales extranjeras. Hasta la fecha, este programa ha formado a más de 38.000 funcionarios de más de 85 países de África, Asia, Europa e Hispanoamérica.

Existen academias en:

- África, con sede en Gaborone (Botswana), creada en 2001²⁴⁵
- Asia, con sede en Bangkok (Tailandia), creada en 1999²⁴⁶
- Europa, con sede en Budapest (Hungría). Fue la primera de todas las academias, creada en 1995²⁴⁷

²⁴³ Este programa ofrece formación y asistencia técnica, apoyando el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, pero sobre todo, fomentando las relaciones de los organismos policiales estadounidenses con sus homólogos de todo el mundo. La formación corresponde al FBI y a algunas otras agencias federales norteamericanas.

²⁴⁴ En sus comienzos en Europa, hubo muchos países en la zona este que se ofrecieron a abrir la primera sede, siendo Hungría, en Budapest, quien la consiguió (compitiendo con Polonia y Chequia). Solo se admiten policías del este europeo (los gastos de viaje, manutención, alojamiento y otros gastos, corren por cuenta de ILEA). No obstante hubo resistencia por parte de las policías europeas al establecimiento de estos centros de formación, ver MARENIN O., *From IPA to ILEA: Change and Continuity in US International Police-Training Programs*, op. cit., p. 105.

²⁴⁵ Recibe los países de Angola, Botswana, Burundi, Camerún, Comoras, Djibouti, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Lesoto, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, República del Congo, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Uganda y Zambia. Este centro forma alrededor de 500 policías anuales.

²⁴⁶ Recibe a Brunei, Camboya, China, Hong Kong, Indonesia, Laos, Macao, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor Leste y Vietnam. Forma anualmente aproximadamente a 1.400 policías.

²⁴⁷ Recibe a Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Georgia, Hungría, Kazajstán, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán. Anualmente forma unos 950 policías.

- Estados Unidos, con sede en Roswell (Nuevo México), a partir de 2001²⁴⁸
- Latinoamérica, con sede en San Salvador (El Salvador), a partir de 2005²⁴⁹
- Centro Regional de Lima (Perú), creado en 2007²⁵⁰

ILEA ha incorporado a su formación los estándares de derechos humanos y de policía democrática²⁵¹, y mientras los objetivos de IPA fueron crear policías al servicio del Estado, y muy conectada con lo militar y el mundo de la inteligencia, el objetivo de ILEA ha sido crear una Policía efectiva, cuyos componentes se sientan servidores del público y no del Estado.

6.1.10. The U.S. Department of State's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) Office of Anti-Crime

La importancia que Estados Unidos y sus estrategias internacionales dan a la lucha contra el tráfico de drogas se refleja en como distribuye sus presupuestos. A través de los fondos que el Departamento de Estado, concretamente del *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) Office of Anti-Crime*²⁵², Estados Unidos tiene establecido un programa de formación con policías de países que cooperan, y que son considerados como importantes en la lucha contra las drogas.

Este programa está financiado por la Secretaría de Estado y lo ejecuta DEA, FBI, US CBP y US CG, y su formación policial se establece de dos formas:

²⁴⁸ Los alumnos de este centro proceden de los alumnos de Bangkok, Budapest, Gaborone, San Salvador y Lima. Forma aproximadamente a 350 policías anualmente.

²⁴⁹ Recibe a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Forma alrededor de 1.000 policías anualmente.

²⁵⁰ Complementa al centro de San Salvador, para los países de la región Andina y Cono Sur. Forma anualmente a unos 300 policías.

²⁵¹ MARENIN O., *From IPA to ILEA: Change and Continuity in US International Police-Training Programs*, op. cit., pgs. 104-113.

²⁵² <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs/>, visitada el 12-12-2019.

- como parte de un programa de asistencia bilateral prevista en los países de destino.
- como formación de enfoque regional, y en este sentido, esta formación está dentro del programa ILEAs.

6.2. Europeización

Las diferencias entre Unión Europea y Estados Unidos en temas de cooperación policial pueden ser explicadas por los orígenes históricos y las fuentes de legitimidad de sus sistemas policiales y de seguridad, de ahí sus diferencias en la concepción de la seguridad y la cooperación policial. Hasta 1960 había pocas policías europeas especializadas en la lucha contra las drogas y en el ámbito fiscal. Entre 1970 y 1980, estos cuerpos adoptaron los métodos de la DEA, aunque muchos de ellos eran cuestionables, en las que los jueces y fiscales fueron mantenidos muchas veces fuera de las investigaciones²⁵³. Esto deviene de la motivación real de que la inteligencia y lo policial no se somete al criterio legal siempre en sus formas de obtención u operatividad.

En una contraposición con la americanización, se puede hablar también de un proceso de “europeización” en Estados Unidos, es decir de la influencia de los métodos europeos, que se materializó en una serie de decisiones de la Corte Suprema²⁵⁴, en las que se frenaban los métodos “agresivos” estadounidenses. Pero tanto una actitud como la otra, al final, produjeron efectos convergentes y un aumento de los poderes policiales a ambos lados del Atlántico²⁵⁵. En Estados Unidos la cooperación internacional de las agencias policiales ha sido asegurada no solamente por las presiones diplomáticas, sino por un cierto grado de interés mutuo.

Refiriéndonos a la cooperación, esta actividad entre Estados Unidos y la UE no es algo nuevo. Comenzó en una serie de cumbres con la administración Clinton e la mitad de los años 90, y luego Washington utilizó los acontecimientos del 11 S para promover y ampliar su agenda de la cooperación trasatlántica, y

²⁵³ NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., p. 192.

²⁵⁴ Desde 1980 a 1990.

²⁵⁵ NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., pgs. 193-197

aunque las relaciones de cooperación policial entre ambos lados del Atlántico no han pasado por graves problemas, hay dos ideas claras:

- para los europeos, la cooperación policial entre Estados Unidos y la UE, es siempre unidireccional²⁵⁶.
- los norteamericanos reconocen que el Reino Unido ha sido siempre el más fiel aliado de Estados Unidos en Europa²⁵⁷, y aunque se ofrecen como fuente las aportaciones de estos académicos, este doctorando también lo corrobora por su experiencia profesional.

Lo que provocó más fricción entre las relaciones trasatlánticas después del 11 S, fue poder contar con las listas de pasajeros, con anterioridad al despegue del vuelo. Esta pretensión fue un esfuerzo de Estados Unidos para internacionalizar y globalizar el control de las fronteras. En este sentido, el mundo está lleno de personal trabajando como enlaces norteamericanos en los terrenos policiales, de seguridad y de inteligencia, que se irán conociendo en el desarrollo de esta tesis.

Por último, y en otro aspecto más curioso, aunque no menos importante, es algo que siempre atrajo a los norteamericanos con respecto a las policías europeas: los buenos resultados que éstas tenían en la lucha contra la corrupción policial. En este sentido, en términos generales y aunque en los sueldos hay grandes diferencias entre todas las policías, el policía local de base norteamericano no está bien pagado²⁵⁸, por lo que no hay una gran demanda social por ser de esta profesión. Los sueldos son distintos (mayores en las grandes ciudades), siendo normal que los policías tengan ingresos extra trabajando fuera de su servicio, *moonlighting*²⁵⁹, con su uniforme oficial y

²⁵⁶ Opinión generalizada de los diversos agregados policiales europeos en Madrid.

²⁵⁷ SCOTT L. y HUGHES G., *Intelligence, Crisis and Security: Lessons from History?*, Intelligence and National Security, Vol. 21, nº 5, October 2006, pgs. 653-674.

²⁵⁸ Entre 1990 y 2000, los salarios brutos de los jefes de policía locales en ciudades con población superior a los 250.000 habitantes eran de 97.215 euros. En las ciudades con más de 500.000 habitantes, este sueldo anual era de 105.500 euros. El sueldo medio de un sargento era de 50.541 euros, mientras que para los policías recién ingresados sus sueldos alcanzaban los 34.500 euros anuales (en Nueva York o Los Ángeles son mayores).

²⁵⁹ Incluso en empresas privadas de seguridad en sus horas libres.

autorizados por sus departamentos²⁶⁰. La policía federal, en cambio, está mucho mejor pagada, y con diferencia.

6.3. Americanización frente a Europeización

Como dice Roser Martínez: “La superioridad norteamericana, indiscutible en muchos campos, queda en entredicho cuando analizamos un aspecto medular que predetermina un tipo de Estado y de sociedad, como en el tema de armas y consecuencia letales que allí provocan”²⁶¹. Pero no es solo este aspecto el que denota que el modelo norteamericano no es de los deseables a alcanzar, son muchos y variados, pero la cultura mediática nos arrastra no solo a destruir la nuestra, sino nuestra forma de vida europea, deslumbrados por unas formas glamurosas que encierran una ignorancia y un desconocimiento de aquella realidad.

Y ahora, ¿podríamos ya proponer una contraposición a la americanización ¿se podría llegar a un proceso de desamericanización? La U E puede ser un competidor en algunas áreas de cooperación policial internacional, especialmente si los miembros hacen un bloque, aunque la mayor parte, los esfuerzos de los europeos no hacen sino reforzar la hegemonía de Estados Unidos. Se puede admitir que al menos, a corto plazo que las relaciones policiales entre USA-UE continuarán basadas en una mezcla de competición y colusión, que refleja una insegura combinación de tensión política y divergencia regional con una más amplia política de cooperación referida a los flujos de personas, mercancías y dinero²⁶². Por último, las diferencias entre Unión Europea y Estados Unidos en temas de cooperación policial pueden ser explicadas por los orígenes históricos y las fuentes de legitimidad de los sistemas policiales. Casos de fricción aparecieron cuando las autoridades estadounidenses exigieron que las compañías aéreas europeas entregaran los Registros de Nombres de Pasajeros, *Passenger Name Record* (PNR), lista de

²⁶⁰ DUQUE J., *Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, nº 753, enero 2007, pgs. 40-47 y DUQUE J., *Policía de Nueva York*, Astinomiki. Revista profesional de la Policía griega, abril 2007, pgs. 28-31.

²⁶¹ MARTINEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002, pgs. 382-383.

²⁶² ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations. op. cit*, p. 244.

pasajeros que vuelan a destinos estadounidenses, pues este registro viola las leyes europeas de privacidad. Otro tanto sucedió con los *air marshalls*, policías que iban armados en cabina en ciertos vuelos transatlánticos, a los que se opusieron asociaciones de pilotos europeos por el tema de las armas a bordo portadas por los agentes²⁶³.

Por otra parte, las leyes penales reflejan la diferente historia y cultura de los pueblos. Las presiones para homogeneizar estas leyes amenazan con socavar esas tradiciones en los que están implicados los poderes policiales de esos estados, y aunque los sistemas criminales europeos no han legalizado la mayor parte de las tácticas que son legales en los Estados Unidos, y muchas policías y legisladores aún se resisten a la figura del agente encubierto²⁶⁴, si es cierto que se siguen de forma creciente las tendencias de los procedimientos norteamericanos²⁶⁵, en lo que se refiere a las tácticas de lucha contra el crimen organizado, necesitados de flexibilidad y rapidez de ejecución.

En ambas partes del Atlántico, las estrategias legislativas han sido vistas como nuevas formas de gestionar el aumento de las tensiones entre una serie de ambiciosos objetivos policiales y el imperativo de la integración económica. En Europa (del oeste)²⁶⁶ es donde las relaciones policiales transnacionales se llevan a cabo con más intensidad, son más avanzadas e institucionalizadas. La negociación de los acuerdos bilaterales y multilaterales; la creación de organizaciones policiales bilaterales y multilaterales; grupos de trabajo y conferencias; la inclusión de oficiales de enlace en programas de formación; el destino de oficiales de enlace en el extranjero. Todo esto representa una serie de esfuerzos para extender los sistemas policiales, y así conseguir una mayor regularización de las relaciones de las agencias policiales y la homogeneización de las leyes criminales, y para minimizar la fricción que resulta cuando la soberanía interactúa con los sistemas policiales. La superación de las barreras está en la superación de las necesidades compartidas.

²⁶³ DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*. T. Jäger et al. (eds.), *Transatlantische Beziehungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, p. 258.

²⁶⁴ *Agent provocateur*.

²⁶⁵ NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, *op. cit.*, pgs. 247-249.

²⁶⁶ Aunque ya este marco geográfico se está considerablemente ampliando.

También en la lucha contra el terrorismo, después del 11 S, Estados Unidos y Europa se enfrentaron de manera diferente. Mientras Estados Unidos se lanzó a una reducción sistemática de la vulnerabilidad y el desarrollo de capacidades de protección, con un amplio despliegue de recursos materiales y humanos fuera de sus fronteras, los europeos se centraron en instrumentos y legislación en el ámbito de la seguridad nuclear, ciberseguridad, seguridad marítima, y amenazas contra la salud, sobre todo apoyándose en los servicios policiales, de inteligencia y la justicia²⁶⁷, que aunque no son suficientes, su estudio no es objeto de esta tesis.

Y aunque Andreas y Nadelmann opinen que “Es difícil entender la evolución de las agencias policiales sin conocer la tendencia histórica hacia una homogenización de las leyes penales entre los países, y que las leyes penales actualmente tienen más semejanzas que al principio del S XIX, todo esto limitado en una sociedad global”²⁶⁸, no debemos olvidar que tanto las agencias policiales como las leyes penales pertenecen a la cultura de las naciones, por lo que los modelos policiales y de seguridad, no se pueden exportar fuera de las fronteras nacionales, por lo que resulta lógico ver las diferentes formas de afrontar la amenaza terrorista a ambos lados del Atlántico.

7. COOPERACIÓN EN INTELIGENCIA

La inteligencia es un arte, no una ciencia²⁶⁹, y este autor está de acuerdo en la opinión: requiere que quien la profese, tenga prácticas secretas²⁷⁰, o al menos discretas.

²⁶⁷ DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*, op. cit., pgs. 265-266.

²⁶⁸ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., pgs. 223-226.

²⁶⁹ DENÉCÉ E., *The Revolution in Intelligence Affairs: 1989-2003*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 27, 2014, p. 39.

²⁷⁰ DUJMOVIC N., *Getting CIA History Right: The Informal Partnership Between Agency Historians and Outside Scholars*, Intelligence and National Security, Vol. 26, Nº 2-3, 228-245, April-June 2011, p. 230.

Existe una aseveración, razonablemente aceptada por la comunidad de inteligencia, pero cuya referencia no está documentada en ninguna parte, aunque se repite como un mantra, y es que el 95% de la inteligencia procede de fuentes abiertas, el otro 5% proviene de encubiertas, y en el caso de Estados Unidos de los satélites²⁷¹.

La inteligencia de por sí debe ser cooperativa, pero dada su idiosincrasia en la información o fuentes, resulta difícil establecer en qué cooperar. Lo que para una directiva de inteligencia puede no ser importante, puede serlo para otros, y eso hace que en aras de “futuras necesidades”, la cooperación se vea dificultada. Lo que hoy no es relevante, puede serlo en el futuro, máxime en un mundo globalizado. Es lo que se puede llamar una “cultura de urraca”: almacenar a la espera de un interés futuro.

La barrera y problema más grande es el volumen de gestión de esta información y cómo se obtiene. Es este el nudo gordiano que no encuentra disolución posible, al menos si no se hace por ambas partes de forma simultánea, pero en un mundo poliédrico es prácticamente una quimera la unificación de intereses para hacerlo. Por eso las políticas de cooperación como *Five Eyes*²⁷², Cinco Ojos, de carácter informal, no pueden ampliarse mucho más²⁷³.

7.1. Inteligencia

La inteligencia no pretende ser infalible por sus profecías. La inteligencia simplemente sostiene que la respuesta que da es la más profunda y objetiva estimación basada y cuidadosamente considerada²⁷⁴.

El conocimiento confiere poder²⁷⁵. La inteligencia es información procesada, que en su estado final facilita a los que tienen unas responsabilidades, tomar una decisión. Pero también la inteligencia es una parte fundamental de la seguridad, dado que permite, cuando es difundida con

²⁷¹ SINGER P., *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press. 2003, p. 99.

²⁷² <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00654/>, visitada el 2-01-2021.

²⁷³ ANDREW O., *Australia and the 'Five Eyes' intelligence network: the perils of an asymmetric Alliance*, op. cit., pgs. 529-543.

²⁷⁴ Sherman Kent, en *Global Trends 2040*.

²⁷⁵ DIAMOND J., *Armas, gérmenes y acero*, Debolsillo, 2008, p. 249.

oportunidad de tiempo a las personas adecuadas, adoptar las disposiciones precisas tendentes a evitar en lo posible, las previsible acciones y situaciones perjudiciales, o al menos limitar sus efectos, en caso de llegar a producirse un evento contrario²⁷⁶. La prospectiva o los resultados quedan siempre ocultos por los objetivos tan formales y amplios que la inteligencia tiene como actividad transversal. Todo vale o valdrá por lo que siempre será una labor dilatada en el tiempo y desconocida para la cooperación real y concreta.

Como sobre inteligencia hay una enorme literatura y una gran práctica, y sin querer en esta tesis agotar ni extenderse en todas las definiciones y teorías sobre el concepto de inteligencia, señalar que para Sherman Kent, considerado como uno de los padres fundadores intelectuales de la Comunidad de Inteligencia, la inteligencia era en 1949, una ciencia social que buscaba más una metodología que una operativa real²⁷⁷.

En España, la Inteligencia (que por ley sólo hace el CNI, aunque se pueda calificar de Inteligencia las áreas de información de los diversos FCSE):

Es el producto que resulta de la evaluación, la integración, el análisis y la interpretación de la información reunida por un servicio de inteligencia. Su elaboración es objeto del proceso conocido como ciclo de la inteligencia.

Es erróneo usar información como sinónimo de inteligencia, ya que la información es su materia prima. También es un error emplear espionaje como sustituto de inteligencia, ya que éste es únicamente un instrumento para obtener información por medios clandestinos²⁷⁸.

A finales del S XX y comienzos del S XXI los actores en este campo han aumentado, pasando de los estatales, a los no estatales, agencias privadas, empresas multinacionales. También han aparecido agencias privadas de inteligencia, dedicadas sobre todo a temas relacionados con la economía, que asesoran a empresas en este ámbito.

²⁷⁶ BAÑOS P., *Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, julio-nov. 2008, p. 44.

²⁷⁷ JONES C., *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 3, June 2007, pgs. 384-401; KENT S., *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press 1949, p. 39.

²⁷⁸ NAVARRO M., *Glosario de Inteligencia*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2007, p. 5.

En sentido estricto, inteligencia es el producto de un proceso analítico que evalúa la información recogida por diversas fuentes, integrando la información relevante en un cohesionado paquete, y produce una conclusión o estimación sobre un fenómeno criminal usando un acercamiento científico para resolver un problema. La inteligencia es un producto sinérgico, con la intención de suministrar significativa y confiable dirección a la Policía (o a otros responsables, en cualquier otro ámbito), para poder tomar una decisión sobre la compleja criminalidad, organizaciones criminales y terroristas²⁷⁹, suficiente razón para darle la importancia que venimos dándole para que las decisiones que se tomen sean las más acertadas posibles.

El valor de esta inteligencia ha aumentado en los últimos tiempos, y ésta permite su aplicación tanto en políticas proactivas como reactivas²⁸⁰. Una falta de adaptación a estas exigencias hizo que, en un principio, aparecieran incapacidades de la Comunidad de Inteligencia para adaptarse al terrorismo después de la Guerra Fría²⁸¹, dado que los intereses en sentido amplio nunca se comparten totalmente y lo que hoy es de un signo, en breve puede cambiar.

La recogida de información de fuentes abiertas²⁸² incluye la adquisición de material en dominios públicos: radio, televisión, revistas, periódicos, diarios y publicaciones técnicas, informes gubernamentales e informes de servicios extranjeros de los oficiales de enlace de defensa. En cambio, la recogida de información clandestina resulta de la adquisición de esa información en información que no está publicada. En este sentido, el espionaje puede ser utilizado para recoger información sensible política, militar o económica.

En términos estrictos, las actividades de inteligencia se refieren a la recogida y análisis de la información y su transformación en inteligencia, no obstante, la contrainteligencia y las acciones encubiertas están relacionadas con la actividad de inteligencia. La contrainteligencia se encarga de neutralizar todas las actividades hostiles de los servicios de información extranjera.

²⁷⁹ CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, 2004, p. 7.

²⁸⁰ ARCE D. Y SANDLER T., *Terrorist Signalling and the value of Intelligence*, *British Journal of Political Science*, vol. 37, part. 4, Oct. 2007, p. 585.

²⁸¹ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, *International Security*, vol. 29, No. 4, Spring 2005, p.79.

²⁸² Puede ser hecha mediante recursos humanos o por medios técnicos.

El ciclo de inteligencia es el proceso por el cual la información adquirida es transformada en inteligencia y se puede utilizar por los políticos²⁸³. Se compone de cinco etapas: planificación y dirección, recogida, procesamiento, análisis, producción y diseminación²⁸⁴, si bien hoy en día se habla de otros modelos más eficientes que el ciclo de inteligencia, modelos asimétricos o de globalización informativa, los “tags”, que implican diversas capas en la información, lo que se llama multicapa.

Los políticos para tomar decisiones necesitan una adecuada información y análisis. Solamente si los políticos están suficientemente informados sobre el estado del mundo y las posibles consecuencias de sus políticas y acciones, pueden esperar que las decisiones adoptadas sean adecuadas. Si sus responsabilidades tienen aspectos extranjeros o exteriores, la adquisición de información extranjera es esencial²⁸⁵. Esta subordinación de la inteligencia a lo político corre el riesgo de regresión ética y de convertirse en un arma no estratégica sino operativa versus el contrario político, externo o interno.

Las agencias policiales gestionan gran cantidad de fuentes de información y utilizan una gran variedad de actividades para prevenir y responder al delito y al desorden. Estas actividades son tácticas, operativas o estratégicas y cada una requiere que la información sea recogida, sintetizada y analizada con un formato diferente²⁸⁶. El cruce o intromisión de unos en otros es fruto del árbol envenenado y nos llevaría al camino de una policía política o politizada.

Las fuentes de información son variadas dependiendo del objetivo, pero el análisis de esas fuentes, así como la información que ofrecen, deben intentar establecer los patrones, las tendencias del delito y las relaciones entre los autores y los grupos organizados. Para ello se requiere una clasificación, una taxonomía, unos indicadores claros y flexibles, pero sobre todo un permanente interés de cooperación que exceda a los intereses particulares, sectoriales o de “campaña puntual”

²⁸³ DUDLEY C., *Information-Centric Intelligence: The Struggle in Defining National Security Issues*. International Journal of Intelligence and Counter Intelligence. Vol., 31, No. 4, 2018, p. 760.

²⁸⁴ Central Intelligence Agency, *Fact Book on Intelligence*, 1993, pgs. 10-11.

²⁸⁵ RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, Library of Congress, 1995, p. 1.

²⁸⁶ RATCLIFFE J., *Integrated Intelligence and Crime Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, Police Foundation, 2007, introduction.

7.2. Clases de inteligencia

Se pueden considerar numerosos tipos de inteligencia, según la clasificación que se elija. Existen varios tipos de inteligencia: política, militar, científica y tecnológica, sociológica o económica. En Estados Unidos recogen información mediante satélites, aeronaves, embarcaciones, señales y estaciones terrestres sísmicas, radares, vigilancias submarinas, así como los tradicionales recursos de las fuentes abiertas y clandestinas²⁸⁷.

Otra clasificación que se puede hacer es:

- **Inteligencia táctica**, que apoya a la primera línea de policías e investigadores en casos específicos, y que les ayudan a conseguir sus objetivos en la aplicación de la ley.
- **Inteligencia operativa**, que crea productos de inteligencia que apoyan a mandos regionales para planificar una disminución de la delincuencia y a desplegar recursos que consigan unos objetivos operativos²⁸⁸.
- **Inteligencia estratégica**, intenta suministrar percepción y entendimiento de los patrones del comportamiento criminal, así como el funcionamiento del ambiente criminal, intentado tener una actitud proactiva. Esta inteligencia es utilizada por altos mandos y directores responsables de planeamientos de sus organizaciones policiales²⁸⁹.

7.3. Fuentes de la Inteligencia

Son los diversos orígenes de los que se nutre la inteligencia para generar sus diversos productos. De una forma resumida son:

- AUDINT, *Audio Intelligence*, Inteligencia auditiva²⁹⁰.

²⁸⁷ RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, op. cit., pgs. 7-12.

²⁸⁸ Esta inteligencia se sitúa en un nivel medio y ayuda a decidir qué grupos organizados de delincuentes son más vulnerables a las acciones policiales o qué áreas necesitan más recursos.

²⁸⁹ RATCLIFFE J., *Integrated Intelligence and Crime Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, op. cit., pgs. 9-13.

²⁹⁰ BAÑOS P., *El dominio mental. Geopolítica de la mente*, Ariel, 2020, p. 350.

- COMINT, *Communication Intelligence*, Inteligencia de la comunicación²⁹¹.
- DNI, *Digital Network Intelligence*, Inteligencia de red digital inteligencia de comunicaciones de datos digitales interceptadas transmitidas entre, o residentes en, ordenadores en red, que se puede considerar como el nuevo concepto SIGINT²⁹²
- ELINT/TELINT, *Electronic/Telemetry Intelligence*. Inteligencia/Telemetría electrónica²⁹³.
- GEOINT, *GEO espacial INTelligence*, Inteligencia Geoespacial, es la inteligencia acerca de la actividad humana en la tierra, procedente de la explotación y análisis de las imágenes y la información geoespacial.
- HUMINT, *Human intelligence*, Inteligencia humana, tiene como objeto la captura de información de inteligencia, recogida y proporcionada por fuentes humanas. La actividad de los agentes clandestinos/secretos son parte de HUMINT.
- MASINT, *Measurement and Signature Intelligence*, Medición y Firma (característica distintiva) de Inteligencia, es la información científica y técnica de inteligencia obtenida del rastreo de señales, en las que mediante el análisis cuantitativo y cualitativo de los datos de una fuente radioeléctrica (métrica, ángulo, espacial, de longitud de onda, dependencia del tiempo, modulación, plasma o hidromagnética), con el propósito de identificar cualquier rasgo distintivo de esa fuente, emisor o remitente, y para facilitar su posterior identificación. Esto incluye a menudo la inteligencia de radar, inteligencia acústica, la inteligencia nuclear, química y biológica.

²⁹¹ GANOR B., *Artificial or Human: A New Era of Counterterrorism Intelligence?* Studies in conflict & Terroism. 2019, p. 6.

²⁹² LOLESKI S., *From cold to cyber warriors: the origins and expansion of NSA's Tailored Access Operations (TAO) to Shadow Brokers*. Intelligence and National Security. Vol. 34, No. 1, 2019, p. 118.

²⁹³ DUJMOVIC N., *Tech Stars on the Wall: The Human Cost of Intelligence Technology*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 31, 2018, p. 132.

- OSINT, *Open Sources Intelligence* Inteligencia de fuentes abiertas, es la inteligencia obtenida de fuentes abiertas. El término "abierto" se refiere a las fuentes abiertas, accesibles al público, en oposición a encubierta o de fuentes clandestinas. Siempre se señala que esta inteligencia representa el 85% o más de la inteligencia que se recibe en cualquier servicio de inteligencia.
- SIGINT Inteligencia de señales, es el proceso de obtener información secreta o desconocida de los sistemas o señales de comunicación²⁹⁴. También *Signals intelligence*, es la inteligencia recogida mediante la interceptación de señales y derivada de señales y sistemas utilizados por los objetivos extranjeros electrónicos, tales como los sistemas de comunicaciones, radares y sistemas de armas²⁹⁵.
- TECHINT, Inteligencia procedente de vigilancia técnica. A menudo y durante bastantes años se ha producido un exceso de confianza en la tecnología y la información que proviene de sistemas informáticos contra la habitual inteligencia humana, sin tener en cuenta que todos los sistemas informáticos por definición están expuestos a la interceptación, decepción o destrucción física, lo que implica la destrucción por no transferencia entre tácito y explícito que en los sistemas hay (este hecho ocurre menos en las fuentes humanas). Por ello hay que contar con el factor humano, que sobre el terreno sea capaz de seguir consiguiendo información, además de poder confirmar la conseguida por otros medios, sin olvidar que este medio de consecución de información puede ser el único del que dispongamos, en el caso de que fallen los anteriores²⁹⁶. El recurso humano siempre estará ahí para cuando todos los medios y herramientas hayan desaparecido o no funcionado.

²⁹⁴ LOLESKI S., *From cold to cyber warriors: the origins and expansion of NSA's Tailored Access Operations (TAO) to Shadow Brokers*. Intelligence and National Security. Vol. 34, No. 1, 2019, p. 116.

²⁹⁵ US National Intelligence. An Overview 2011, pgs. 53-56.

²⁹⁶ BAÑOS P., *Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas*, op. cit., p. 55.

7.4. Un nuevo concepto y una nueva inteligencia

Recientemente ha habido muchos cambios en la cultura global de la inteligencia, que ha afectado a los países occidentales, señalaremos algunos indicadores para ver esos cambios²⁹⁷, aunque no sea objeto de la presente tesis, mostramos unas ideas sobre la evolución de la Inteligencia:

- Una revolución universal en el terreno de la información cada vez más infocada y voluminosa, a la par que sesgada (en cualquier sentido), convirtiendo a esta de verdadera a interpretable, y de veraz a verosímil.
- Un cambio debido al final de la Guerra Fría: Ya no hay enemigos u objetivos claros, la hibridación de las amenazas es un hecho.
- Cambios en el estatus social y educacional de los países occidentales. La cultura de inteligencia y seguridad penetra más por los intereses personales/sociales que por los institucionales.
- Una revolución en la información electrónica que permite disponer de un volumen de información y novedosos procedimientos para mejorar e incluso ampliar²⁹⁸ que no sería posible en formato papel²⁹⁹.

Los que gestionan la inteligencia y no las políticas oficiales son los que realmente dirigen el proceso de recogida de la inteligencia, creando una “casta” de difícil clasificación y control, lo que genera un permanente conflicto entre las instituciones que quieren controlar y aprovechar esa inteligencia.

Los analistas reciben material procedente de una gran variedad de fuentes, entre las que se encuentran informes de los medios de comunicación, informes oficiales de otras agencias gubernamentales, así como informes del proceso de inteligencia³⁰⁰, aconsejándose que los procesos de recogida y análisis se realicen en paralelo, mejor que secuencialmente.

²⁹⁷ Que no paran de producirse y que pueden estar llegando simultáneamente a la lectura de esta nota.

²⁹⁸ Big Data y Machine Learning.

²⁹⁹ ROLINGTON A., *Objective Intelligence or plausible denial: an open source review of Intelligence. Method and process since 9/11*, Intelligence and national Security, vol. 21, nº 5, October 2006, pgs. 738-759.

³⁰⁰ HULNICK A., *What's wrong with the Intelligence cycle?*, Intelligence and national Security, vol. 21, nº 6, December 2006, pgs. 959-962.

Desde que la recogida y el análisis de la inteligencia operan en paralelo, se podría esperar compartir información entre los dos, algo que desgraciadamente, esto no es siempre así. A pesar de las restricciones de compartir información, las barreras psicológicas, miedo a las fuentes, y aspectos de seguridad, el proceso de recogida de inteligencia y el proceso analítico de inteligencia no solo operan en paralelo, sino que a veces ambos son independientes³⁰¹, lo que hace que se cometa un error. La simultaneidad es lo que da a la inteligencia su valor, pero precisamente es lo que la hace parecerse cada vez más a la estadística o a la improvisación ante cualquier efecto no reconocido previamente.

Un esfuerzo para estimular las comunicaciones interagencias ha sido el establecimiento de centros en los que las agencias tienen una representación y sus representantes pueden hablar fácilmente, incluso informalmente, discutir eventos e inteligencia³⁰². Como consecuencia de las investigaciones del 11 S se conoció que el antiguo *Counter Terrorism Center*, CTC no era el lugar donde se compartía información³⁰³. Ahora este CTC se ha transformado en el *National Counterterrorism Center*, NCTC³⁰⁴, controlado por el nuevo DNI (director Nacional de Inteligencia). La experiencia demuestra que esto no siempre es posible, incluso en los niveles más altos³⁰⁵. De ahí que la reforma institucional de las áreas de inteligencia implica aplanar las estructuras y eso solo puede hacerse de forma parcial, ya que las estructuras jerárquicas son las que dan sentido a las organizaciones.

Uno de los muchos ejemplos de la no cooperación en este ámbito ya la encontramos en el ataque japonés contra Pearl Harbour³⁰⁶, cuando ni la Armada ni el Ejército del Aire compartían con regularidad su inteligencia³⁰⁷, lógicamente más por recelos o intereses diferentes que por verdaderas ganas de “perjuicio”, pero el resultado fue el que acabó siendo.

³⁰¹ Un ejemplo de este procedimiento sucedió cuando la CIA fracasó al detectar el hecho que el gobierno indio probaría un reactor nuclear en 1998 debido a que tanto la recogida como el análisis de la información fallaron.

³⁰² El establecimiento de estos centros ha sido muchas veces un espacio desaprovechado.

³⁰³ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, pgs 339-60.

³⁰⁴ <https://www.dni.gov/index.php/nctc-home>, visitada el 13-12-2019.

³⁰⁵ HULNICK A., *What's wrong with the Intelligence cycle?*, Intelligence and national Security, vol. 21, nº 6, December 2006, pgs. 959-964.

³⁰⁶ 7 de diciembre de 1941.

³⁰⁷ JONES C., *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, *op. cit.*, p. 386.

La cooperación en temas de inteligencia y seguridad continúa siendo problemática porque hay una tensión fundamental entre un incremento de la red mundial que es el terreno ideal para el nuevo terrorismo religioso y la gran compartimentación en la adquisición de la inteligencia nacional. La red mundial es un conocido aspecto de la globalización, mientras que la compartimentación nacional en la adquisición de la inteligencia no lo es tanto. La compartimentación sucede por dos razones:

- los servicios secretos occidentales ponen mucho empeño en proteger sus fuentes. Esta cultura de trabajo es difícil cambiar.
- los servicios secretos occidentales tienen diferentes nociones de la privacidad y se resisten a compartir datos.

La inteligencia de los servicios secretos pertenece al terreno de la prevención, y es improbable que llegue al conocimiento de dominio público o se incluya en un sumario judicial. En cambio, en la inteligencia policial, los datos sobre las telecomunicaciones y los registros sobre pasajeros presentan una serie de problemas que puede tener consecuencias judiciales³⁰⁸. La inteligencia militar es también diferente, aunque su mayor ámbito de aplicación se encuentra en el terreno del contraterrorismo³⁰⁹, y aunque las bases legales de la regulación de la inteligencia referida a la privacidad entre Europa y Estados Unidos sean iguales, comparten puntos en común.

En Europa y en Estados Unidos los servicios secretos están asociadas al ejecutivo y a la idea de soberanía. El ejemplo más destacable de cooperación en habla inglesa es la organización *United Kingdom-United States Security Agreement*, UKUSA³¹⁰, en la que se encuentran Estados Unidos (Agencia de Seguridad Nacional), Canadá (Communications Security Establishment), Australia (Defence Signals Directorate) y Canadá (Government Communications Security Bureau).

³⁰⁸ Es el caso del PNR, Registros de Nombres de Pasajeros, *Passenger Name Record*, lista de pasajeros que volaban a destinos estadounidenses desde Europa, y que los norteamericanos querrían tener, algo que viola las leyes europeas de privacidad.

³⁰⁹ ALDRICH R., *Transatlantic intelligence and security cooperation*, *International Affairs* 80, 4, 2004, pgs. 731-734.

³¹⁰ UKUSA. Agreement Release 1940-1956, ver <https://www.nsa.gov/news-features/declassified-documents/ukusa/>, visitada el 23-12-2019.

A principios de 1960 los países de lengua inglesa comenzaron a compartimentar una alianza de seguridad llamada CAZAB³¹¹, que intentaba localizar las penetraciones soviéticas. En los años 70 una serie de países establecieron dos sistemas encriptados para compartir esta inteligencia, mediante los sistemas Kilowat³¹², posteriormente complementado por el Megatón³¹³. Pero quizás el más importante de estos acuerdos para compartir inteligencia procede del Club de Berna, creado en 1971, y que ya se ha presentado en este capítulo.

Después del 11 S, se creó el *Counter Terrorism Group*, CTG³¹⁴, pero en febrero de 2016, se lanzó una plataforma, sobre el mismo grupo³¹⁵, para simplificar y acelerar el intercambio de información contra el terrorismo islámico. Entre el 2002 y 2003 este grupo dedicó muchos esfuerzos en el terreno del intercambio de datos a nivel multilateral, y aunque no tiene un cuartel general localizado geográficamente, es sin duda el mejor exponente de la cooperación día a día³¹⁶, que demuestra la única forma de superar las barreras organizativas. Y en este sentido, la U E tiene una lógica pretensión en ampliar sus capacidades de inteligencia, como corolario a una política de seguridad común. Esto se ha traducido en el Centro Conjunto de Situación (Sitcen)³¹⁷, que intenta superar las diferencias de intereses, compartiendo objetivos más generalistas.

³¹¹ Alianza con personal de contrainteligencia perteneciente a Canadá, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Gran Bretaña que se reunía periódicamente para intercambiar información de contrainteligencia relacionada con el KGB y GRU. Fue creada en 1964 bajo el paraguas de la contrainteligencia de la CIA, ver NIGEL W., *Historical Dictionary of British Intelligence*, Rowman & Littlefield, 2014, p. 111.

³¹² ADRIAN H., *Multilateral Clubs and the Secret History of International Counterterrorism Cooperation in Western Europe, 1969-1989*, Volume 19, No.1-2, 2018, p. 79 ver <http://www.nsf-journal.hr/online-issues/focus/id/1245#.XePHkehKhPZ>, visitada 4-01-2020; GUTTMANN A., *Combating terror in Europe: Euro-Israeli counterterrorism intelligence cooperation in the Club of Berne (1971–1972)*, op. cit., p. 159.

³¹³ ADRIAN H., *Multilateral Clubs and the Secret History of International Counterterrorism Cooperation in Western Europe*, op. cit., p. 80.

³¹⁴ Un grupo informal fundado por 30 servicios secretos de los 28 países de la UE, Noruega y Suecia. Su primera reunión tuvo lugar en noviembre de 2001 en La Haya y fue auspiciada por los servicios secretos belgas.

³¹⁵ [Servicios secretos europeos crean plataforma antiterrorista | Europa | DW | 19.02.2016](#), visitada el 4-1-2021.

³¹⁶ En la reunión de 21 de abril de 2004, el CTG decidió que debía tomar un papel más importante en el ámbito de la inteligencia dentro de la Declaración del Consejo de Europa para combatir el terrorismo, después de los ataques terroristas en Madrid.

³¹⁷ DÍAZ-CANEJA J. M., *La Cooperación de Inteligencia en la UE. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, ver http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO151-2014_CooperacionInteligencia_UE_JMDiaz_Caneja.pdf, visitada el 20-11-2019.

En cambio, las relaciones entre los servicios de inteligencia de Europa y Estados Unidos son problemáticas, y hay razones: después del 11 S un gran número de agentes del FBI llegaron a Alemania y comenzaron a realizar una serie de investigaciones independientes, a disgusto de sus invitados alemanes³¹⁸. Por otra parte y en la actualidad, hay más agentes de FBI que de CIA en Europa, y los franceses han mostrado susceptibilidad sobre los intereses del FBI en extender su influencia en el este de Europa a través de su Academia de Policía en Bucarest, interpretando esto como una invasión³¹⁹. Y para solucionar todos estos desaguisados, Washington ha creado un Centro de Integración de amenaza terrorista, *Terrorist Threat Integration Centre* (TTIC)³²⁰, en un intento de integración de la comunidad de inteligencia, coordina el análisis estratégico y las amenazas recogidas por la CIA, FBI, DHS, y DOD. Los analistas trabajan en un mismo local y cada día, excepto sábados, se elabora un informe al presidente.

La inteligencia procedente de los policías y aduaneros es diferente de la que procede de las agencias. Desde principios de 1990, Estados Unidos y Europa comenzaron a establecer programas de cooperación para poder intercambiar datos y establecer procedimientos para estos intercambios³²¹, en mi opinión más por un interés de no perder sus objetivos estratégicos, que por un verdadero interés en resolver los problemas.

7.5. Expansión y articulación del concepto de policía dirigida por la inteligencia.

Desde hace mucho tiempo, la inteligencia criminal³²² permanecía dentro de unidades especializadas o investigadores individuales, incluso con la aparición de las unidades de inteligencia, estos grupos de analistas a menudo mantenían esta información dentro de su unidad. El objetivo de estas unidades era reactivo,

³¹⁸ Alemania encuentra dificultades a la hora de compartir información por sus limitaciones en la constitución y por su estructura federal.

³¹⁹ Francia ha sido acosada por luchas internas de sus servicios secretos

³²⁰ Fue creado en mayo de 2003 y destinado a evitar la descoordinación entre la inteligencia de sus agencias de inteligencia y la de sus agencias policiales. Es un centro que analiza toda la información recibida de sus agencias de inteligencia y que desde junio de 2004 tiene su sede propia en Washington, mientras que la CIA mantiene su propio Centro de Contraterrorismo, mientras que el Pentágono no tiene ninguno.

³²¹ ALDRICH R., *Transatlantic intelligence and security cooperation*. International Affairs 80, 4 (2004), p. 741.

³²² Información referida tanto a los delincuentes individuales como a los grupos organizados.

de apoyo a la investigación, algo que en muchos lugares aún se mantiene³²³. Una visión holística es la única forma de superar estas deficiencias correctamente.

En el nuevo ámbito de la policía dirigida por la inteligencia, *intelligence led policing*, esta información es demasiado valiosa como recurso estratégico para ser derrochada por un único investigador o unidad, en lugar de ser aprovechada por todo el Departamento de Policía³²⁴. El origen de esta concepción es del Reino Unido, que fue trasladado al Modelo de Inteligencia Nacional y al Plan Nacional para compartir Inteligencia Criminal norteamericano³²⁵, pero esto solo se consigue si se comparten intereses estratégicos.

Los atentados del 11 S demostraron que es necesario tener una inteligencia integral para prevenir cualquier tipo de ataques terroristas. Desde entonces, cada vez más agencias han adoptado este modelo y han creado unidades de inteligencia, pero para conseguir cambiar esta situación se necesita un liderazgo ejecutivo dentro de la Policía, es decir, un cambio en la cultura policial.

La Policía dirigida por la inteligencia es un concepto y una filosofía de gestión en donde el análisis de los datos y la inteligencia criminal giran en torno a un objetivo, un marco de decisión que facilita rebajar el delito, su desorganización y prevención mediante una gestión estratégica.³²⁶ Así se alcanzará la eficiencia del servicio.

El análisis es el corazón de este proceso, que además hace que la información se transforme en inteligencia³²⁷, para lo que la metodología y las fuentes humanas (con sólida formación), son cruciales.

³²³ Por ejemplo, las unidades de inteligencia de drogas no compartían inteligencia fuera de sus unidades, algo que les sucedía también a las unidades de inteligencia de la calle.

³²⁴ RATCLIFFE J., *Integrated Intelligence and Crime Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, op. cit., p. 1.

³²⁵ Intelligence Led Policing: Getting Started. International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Richmond, January 2005, p. 3.

³²⁶ RATCLIFFE J., *Integrated Intelligence and Crime Crime Analysis: Enhanced Information Management for Law Enforcement Leaders*, op. cit., pgs. 2-3.

³²⁷ Intelligence Led Policing: Getting Started. International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Richmond, January 2005, p. 4.

Debido a la existencia de una amplia gama de productos de inteligencia como consecuencia del *Global Intelligence Working Group (GIWG)*³²⁸, y la adopción del *Guidelines for Criminal Intelligence Records System*³²⁹, cualquier cuerpo policial en Estados Unidos, dependiendo de su tamaño, tiene que tener capacidad para comprender las implicaciones que tiene la recogida de información, análisis y compartir la inteligencia. Además, el intercambio y la conexión de esas informaciones se asegura mediante el uso del *Law Enforcement online (LEO)*³³⁰, *Regional Information Sharing Systems (RISS)*³³¹ y el *Anti-Terrorist Information Exchange (ATIX)*³³².

No obstante, no todas las agencias tienen el personal suficiente para crear una unidad formal de inteligencia, pues las pequeñas organizaciones policiales no la necesitan. Incluso sin una unidad de inteligencia, un cuerpo policial puede tener la habilidad para consumir la información e inteligencia, así como compartirla en cualquier nivel de gobierno³³³.

La inteligencia puede jugar un papel muy importante en la gestión de crisis y en la prevención y en la escalada de la guerra. No obstante, algunas guerras suceden cuando los estados deciden lanzar un ataque por sorpresa contra sus adversarios. El aviso que puede dar la inteligencia ha suscitado muchos debates sobre la seguridad en la era nuclear³³⁴, aunque sinceramente hay que considerar este ámbito demasiado extenso para que su tratamiento haya que hacerlo con un enfoque multidisciplinar.

³²⁸ https://it.ojp.gov/documents/cicc_giwg_executive_summary_for_GAC.pdf, visitada el 2-01-2020.

³²⁹

https://www.nationalpublicsafetypartnership.org/Documents/Law_Enforcement_Intelligence_Second_Edition.pdf, visitada el 2-01-2020.

³³⁰ <https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2005/september/leo080605>, visitada el 3-1-2020

³³¹ <https://www.riss.net/>, visitada el 20-12-2019

³³² <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/ise/ise-archive/ise-additional-resources/2544-regional-information-sharing-systems-riss-centers-ise>, visitada el 20-12-2019.

³³³ CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 2.

³³⁴ SCOTT L. y HUGHES G., *Intelligence, Crisis and Security: Lessons from History*, op. cit., pgs. 666-668.

7.6. Acuerdos entre usuarios de inteligencia

La naturaleza de la inteligencia requiere que una agencia policial o de inteligencia tenga socios. La información crítica es compartida a través de una colaboración con otras agencias policiales, con agencias de seguridad privada, o con agencias no gubernamentales, como pueden ser de emergencias o médicas. Estas diferentes entidades plantean diferentes relaciones y diferentes necesidades.

En general hay dos tipos de socios relacionados con la inteligencia:

- Usuarios: organizaciones que comparten los productos de información/inteligencia. Los usuarios son también los consumidores.
- Participantes: organizaciones que suministran recursos y contribuyen activamente a la inteligencia. Los participantes tienen una responsabilidad compartida en las operaciones.

Los acuerdos y las relaciones que se establecen entre socios se materializan en documentos escritos, que pueden adoptar la forma de: Memorandum de Acuerdo, *Memorandum of Agreement* (MOA); Pacto de Ayuda Mutua, *Mutual Aid Pact* (MAP) y Memorandum de Entendimiento, *Memorandum of Understanding* (MOU).

Además, resulta que cada agencia de inteligencia tiene sus propias técnicas de seguridad, diferentes entre sí, y que hay que entender, desarrolladas a partir de la Guerra Fría. Las preocupaciones de la contrainteligencia todavía existen, aunque el antiguo enemigo de la Unión Soviética haya sido reemplazado por “nuevos espías”. En la actualidad, la contrainteligencia se ha convertido en algo más amplio que la detención de espías, habiéndose ampliado al contraterrorismo, tráfico de drogas, delincuencia organizada y subversión³³⁵. Es más, pensar en qué vulnerabilidades van a surgir o que modelos nuevos pueden darse, que en la tradicional “qué piensa el otro”.

Pero las preocupaciones de la seguridad necesitan ser sopesados con respecto a los costes. Los requerimientos actuales de la seguridad alimentan

³³⁵ HULNICK A., *What's wrong with the Intelligence cycle*, op. cit., p. 969.

una sobreclasificación y una excesiva compartimentación de información en las agencias. Cada estructura de incentivos de las agencias se opone a compartir por los riesgos que acarrea (penal, civil, disciplinarios), debido a las pocas recompensas que se obtienen por compartir información. Nadie debe pagar los costes a largo plazo de sobreclasificar la información, aunque estos costes, en términos financieros, sean sustanciales.

No hay castigo por no compartir información. Las agencias mantienen una cultura de protección de la información, de “necesidad de saber” frente a la cultura de integración, de “necesidad a compartir”³³⁶, por lo que mientras el medro y el egoísmo personal, junto con la dependencia de la política sigan siendo el centro de la policía e inteligencia, nada se arreglará. Pero no hacerlo implicaría un peso en la tecnocracia que eliminaría el principio de la democracia.

CAPITULO II. EL MODELO POLICIAL DE EE UU: MAS ALLA DE LA POLICIA, HACIA LA SEGURIDAD

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD

NORTEAMERICANO

Ser policía, junto con otras formas de empleos municipales, se convirtió en la entrada de los inmigrantes en la vida estadounidense. Al igual que las oleadas de inmigrantes lavaban el florecimiento a las ciudades de América, el origen étnico de los departamentos de policía a menudo refleja los orígenes de la población recién llegada. De hecho, los departamentos de policía de Nueva York, Filadelfia, Boston y Chicago, entre otros, indican las procedencias de los orígenes de la emigración de Irlanda, Italia y Alemania³³⁷.

³³⁶ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, pgs. 416-417.

³³⁷ GREENE J., *Policies, Process and Decisions of the Criminal Justice System, Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*, National Criminal Justice 185533, 2000, Vol. 3, p. 305.

Estados Unidos ha compartido tradicionalmente con Reino Unido el miedo a una centralización permanente de su fuerza policial en palabras de un congresista norteamericano. La primera fuerza policial municipal estaba constituida por miembros no uniformados ni armados, lo que ya, externamente, expresaba sin lugar a dudas, unas actitudes claramente antimilitaristas³³⁸, son muy expresivas estas palabras para adelantar las características del complejo modelo de seguridad e inteligencia que vamos a exponer en esta tesis.

1.1. Origen y evolución del modelo de seguridad estadounidense

La característica principal del sistema federal norteamericano es que lo individual, privado y comunitario constituye la base de la institución pública, por lo que las dos instituciones básicas del Estado en materia de seguridad, y defensa, Policía y Ejército, se establecieron alrededor del derecho individual de llevar armas y que los ciudadanos pudieran intervenir en asuntos relacionados con la seguridad. Los ciudadanos encuadrados en el *posse comitatus*³³⁹ eran un grupo de personas que ejercían de policías (cooperación entre ciudadanos), de lo que resultaba que el policía no era un funcionario, sino un ciudadano (este importante concepto en la seguridad norteamericana se desarrollará más adelante). Lo mismo sucederá con la Justicia, en la que el jurado (formado por ciudadanos) y no como una estructura administrativa, sino comunitaria, será quien dicte las sentencias. También sucedió lo mismo con el Ejército, con quien históricamente Estados Unidos ha tenido una complicada relación cuando se trataba de que el ejército realizara tareas policiales³⁴⁰. Un ejército que no se constituyó como organización permanente y profesional, sino que estaba formada por los ciudadanos, encuadrados y entrenados dentro de las milicias estatales, y que posteriormente daría lugar a la Guardia Nacional³⁴¹.

³³⁸ FIJNAUT C. y MARX G., *Undercover-Police surveillance in comparative perspective*. Kluwer Law International, 1995, p. 10.

³³⁹ La facultad de la comunidad para reclutar y organizar un grupo de ciudadanos, reunidos bajo una autoridad, para hacer frente a una emergencia, p. ej. la búsqueda de delincuentes en un determinado territorio.

³⁴⁰ WALSH P. y SULLIVAN P., *The Posse Comitatus Act and the Fourth Amendment's. Exclusionary Rule*. American University National Security Law Brief, American University National Security Law Brief at Washington College of Law.vol. 8, no. 1, Spring 2018, p 3.

³⁴¹ Las milicias populares armadas de las colonias, que se irán ampliando y mezclando con las funciones policiales del *posse comitatus*, surgieron como elementos de defensa frente al modelo de Ejército profesional, aunque en realidad han sido parte de los principios esenciales del sistema

Como dice Roser Martínez: “Los ciudadanos norteamericanos, desde un principio, adoptaron los principios de la cultura inglesa de la que procedían: rechazo a un ejército regular, así como a cuerpos profesionales policiales (Inglaterra no tuvo hasta finales del S XVII un Ejército profesional y hasta el S XIX no tuvo una fuerza policial profesional)”³⁴²; encargar a los ciudadanos la responsabilidad de la defensa de la comunidad, haciendo que las fuerzas encargadas de cumplir la ley del *posse comitaus*³⁴³, estuvieran en manos de los Estados y no de la Federación. En el sistema norteamericano, el Estado, al no poder garantizar a los ciudadanos su protección en todo momento y en todo lugar, deja que la legítima defensa paliara esa carencia. Si además se le garantiza constitucionalmente al ciudadano el derecho a la vida y la inviolabilidad de su domicilio, y se le asegura jurídicamente la posesión de un arma de fuego, se le legitima, tal y como dice la misma autora: “a ejercer una violencia distinta a la del Estado, que es visto desde el exterior, no solo como una reacción de la víctima, sino como un acto en beneficio de la comunidad”³⁴⁴.

Las agencias privadas de seguridad aparecen antes de que se crearan los cuerpos de policía profesionales, y su existencia se basa en el derecho individual de los ciudadanos norteamericanos de llevar armas y participar en las misiones de seguridad policial en la comunidad³⁴⁵, por lo que siempre se ha buscado la cooperación entre Policía y Seguridad Privada. En un país siempre receloso de la Federación, las agencias privadas de seguridad paliaron estas suspicacias, haciendo que éstas, además, dieron forma al espionaje en estados Unidos³⁴⁶. El origen de la CIA y del Servicio Secreto está unido a la seguridad privada³⁴⁷, y la *Pinkerton National Detective Agency* está considerada la primera empresa de

federal de los Estados Unidos, en el que los contrapoderes institucionales, checks and balances, frenan y equilibran los diferentes poderes del Estado federal.

³⁴² MARTÍNEZ R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002, pgs. 47, 57 y 83.

³⁴³ Una fuerza civil armada compuesta por hombres entre 16 y 60 años, bajo el mando de un *sheriff*, (autoridad gubernativa local elegida, con misiones policiales de orden público y seguridad ciudadana).

³⁴⁴ MARTINEZ R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, *op. cit.*, pgs. 33-83.

³⁴⁵ NADELMANN E., *Coops across the borders, The internationalization of US Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State University, 1993, pgs. 20-58.

³⁴⁶ RHODRI J., *Historia de los Servicios Secretos norteamericanos*, Paidós, 2004, p.65.

³⁴⁷ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Law and Globalization: Between the United States and Europe in Global Administrative Law. Towards a Lex Administrative*. Cameron May, 2010, p. 144

seguridad privada, creada en 1850. Pinkerton, comenzó en sus primeras misiones, para aquella incipiente inteligencia de la Guerra Civil, y requerido por Lincoln, en el bando de los confederados, que contrató a confidentes, creó agentes dobles e incluso monitorizó líneas telegráficas³⁴⁸. Y es que el origen de la inteligencia en Estados Unidos procede del mundo civil.

1.1.1. Disfunciones de este modelo

Este modelo presentaba una serie de desviaciones y corrupciones:

- Los ciudadanos del *posse comitatus*, como dicen Ballbé y Martínez: “se extralimitaban en sus funciones y a veces defendían los intereses de los caciques locales”³⁴⁹, transformándose en partidas de pistoleros, que se tomaban la justicia por su mano.
- La separación entre la Policía y la Justicia no existía, puesto que el sheriff nombraba a los miembros del jurado.
- La militarización del *posse comitatus*, pues los voluntarios de estas partidas policiales pertenecían también al Ejército. Por esto, se tuvo que promulgar la *Posse Comitatus Act*, una ley de ámbito federal, que prohibía a los miembros de las milicias participar en las funciones policiales de estos grupos de defensa.
- La privatización de la seguridad, pues el vacío de los cuerpos policiales profesionales fue remplazado por investigadores privados y empresas de seguridad, aunque luego este proceso se intentó corregir con la *Pinkerton Act* de 1893, prohibiendo ejercer de policía a los miembros de las empresas privadas de seguridad.

En resumen, la diferencia entre el modelo norteamericano y el europeo es que en el primero, la Federación coopera más con los ciudadanos. En el primero, el ciudadano es policía, militar y juez, mientras que en el segundo, todas esas

³⁴⁸ LUKOFF L., *More CI: A grand theory of Counterintelligence for Intelligence Scholars and Practicioners in the United States*, American Intelligence Journal, Vol. 35, No 2, 2018, p. 26.

³⁴⁹ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Law and Globalization: Between the United States and Europe en Global Administrative Law. Towards a Lex Administrative*, op. cit., p. 142.

funciones son ejercidas por funcionarios en el marco de una Administración³⁵⁰. Luego, desde mediados del S XIX y las primeras décadas del S XX, las divisiones de detectives de las policías municipales y estatales de Estados Unidos se especializaron³⁵¹, de la misma manera que lo hicieron las correspondientes a las agencias federales, debido al aumento masivo de delitos que no eran de ámbito federal: asesinatos, robos y violaciones. Sus principales competidores y a la vez colaboradores, fueron las agencias de detectives privados, que a menudo eran antiguos funcionarios de policía, una cuestión desconocida e inconcebible en Europa.

1.2. *Posse Comitatus* (PCA)

Según la definición del Black's Law Dictionary, *Posse Comitatus* se define como: "El poder o la fuerza del condado", para continuar con que: "Toda persona de un condado, mayor de quince años, puede ser convocado por un sheriff (alguacil) para que en ciertos casos pueda colaborar a mantener la paz y a perseguir y detener a los delincuentes".

En la Constitución norteamericana, los asuntos militares fueron establecidos como una inevitable función de gobierno, aunque siendo conscientes de su poder, estos asuntos fueron puestos cuidadosamente en manos de civiles. Hay que tener en cuenta que en el federalismo, la separación de poderes consiguió el establecimiento de los correspondientes niveles de gobierno, y los poderes militares fueron subordinados a los que tenía el Presidente como Jefe Supremo, y aunque la Constitución establece esta subordinación, realmente no prohíbe el uso del ejército en tareas policiales. Y en este sentido, y a pesar de esta histórica desconfianza en el uso de las fuerzas armadas en el territorio nacional en misiones policiales, hay sentencias judiciales³⁵² que han dictaminado cuando el ejército se ha excedido en el ejercicio de su autoridad legal.

³⁵⁰ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, pgs. 221-225.

³⁵¹ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, 2006, pgs. 120-121.

³⁵² WALSH P. y SULLIVAN P., *The Posse Comitatus Act and the Fourth Amendment's. Exclusionary Rule*, *op. cit.*, pgs. 24-37.

1.2.1. Separación entre lo policial y lo militar

Estados Unidos se muestra orgulloso de haber conseguido que sus actividades policiales hayan sido dirigidas y controladas por los poderes civiles, alcanzando este control hasta los niveles más básicos de su sistema federal³⁵³. Como se señaló anteriormente, la manifestación más concreta de la tradición norteamericana de mantener lo militar fuera de las actividades civiles interiores, se presenta en la *Posse Comitatus Act* (PCA) de 1878 que impedía, aunque no totalmente, que las actividades militares se mezclaran con las actividades policiales³⁵⁴. También prohibía actividades de seguridad en el interior del país, aunque no se hubiese declarado un estado de emergencia³⁵⁵. Esta ley representa la prevalencia del poder civil sobre el militar, que ha sido una de las más discutidas después del 11 S, para darles mayor protagonismo a los militares y tener mayores competencias en las funciones policiales y de seguridad interna.

1.2.2. Excepciones a la *Posse Comitatus Act*, PCA

A pesar de las grandes restricciones para el uso de personal militar en zonas pobladas por civiles³⁵⁶, existen algunas circunstancias excepcionales, por las que el personal militar está autorizado a llevar a cabo actividades policiales, en determinados ámbitos en que las autoridades civiles no tienen capacidades para actuar³⁵⁷. Pese a todo, la PCA queda en el derecho y la mentalidad norteamericana, como el símbolo de una subordinación permanente de lo militar a lo civil. Después de la Guerra Civil, la presencia del ejército en el sur del país, como apoyo a la reconstrucción, fue reforzando la oposición a la influencia militar en el gobierno civil, y en este sentido, la PCA tiene tanto peso en el sistema de

³⁵³ Al mismo tiempo, su revolucionaria herencia constitucional británica, desarrollada por los militares en las colonias, llevaron a la separación de las esferas civiles y militares en el gobierno, y a la subordinación de lo militar a lo civil.

³⁵⁴ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*. *Terrorism and Political Violence*, vol. 14, nº 3, Autumn 2002, pgs. 1-2.

³⁵⁵ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit. pgs. 109-118 y PERITO R., *Where is the lone Ranger when we need him?* United States Institute of Peace Press. Washington, 2003, p. 76.

³⁵⁶ HAMILTON S., *Terrorism in 2016*, Fire Engineering, March 2016, p. 125.

³⁵⁷ En situaciones de desórdenes públicos, otras emergencias y ataques terroristas, se permite desplegar unidades militares, siendo el presidente quien puede ordenar estas acciones, recurriendo a su autoridad constitucional.

seguridad norteamericano como si fuera una norma constitucional³⁵⁸, *Constitución invisible*, y de hecho esta ley se podría derogar, pero su tradición y fuerza histórica hace que permanezca vigente.

La ley, en general, restringe el uso de las fuerzas militares para llevar a cabo funciones de policía que, aunque llena de excepciones, que han sido políticamente utilizadas según conveniencias, permiten un alto grado de asistencia militar a las fuerzas policiales locales³⁵⁹. Y al final, tantas excepciones ¿o manipulaciones?, muestran cómo lo militar y lo policial no están tan separados como se quiere hacer creer.

Veamos algunas de estas excepciones a la PCA:

- El Plan de Operaciones de la Interagencia de Estados Unidos, *United States Governmental Interagency Domestic Concept of Operations Plan* (CONPLAN), creada en 1995 por Bill Clinton, en virtud de la *Presidential Decision Directive*, NSC-39 (PDD-39)³⁶⁰, a la que luego se le unió la PDD-62, también en el mismo ámbito de la cooperación³⁶¹. Las agencias involucradas en esta interagencia representan otra nueva forma de cooperación³⁶².

³⁵⁸ TRIBE L, *The Invisible Constitution (Inalienable Rights)*, Oxford University Press 2008, pgs. 17-30.

³⁵⁹ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Law and Globalization: Between the United States and Europe*, op. cit., p. 144; POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, 2007, pgs. 250-251.

³⁶⁰ Y posteriormente actualizada en 2005, ver <https://fas.org/irp/threat/conplan.pdf>, visitada el 3-01-2019.

³⁶¹ Aquí se designa al FBI como la agencia federal líder, Lead Federal Agency, para la gestión de crisis en los incidentes en caso de ataque terrorista con implicaciones biológicas, químicas o con armas nucleares. Durante una crisis de este tipo, el FBI puede activar su Centro de Operaciones e Información Estratégica, Strategic Information and Operations Center (SIOC), y dar una respuesta federal. Si el FBI considera que el personal militar puede prestar cualquier tipo de apoyo a una actuación policial, puede solicitarlo quedando las unidades militares bajo su cadena de mando.

³⁶² -Department of Justice (DOJ) / FBI.

- Federal Emergency Management Agency (FEMA), de DHS.
- Department of Defense (DOD).
- Department of Energy (DOE).
- Environmental Protection Agency (EPA).
- Department of Health and Human Services (DHHS).

- *The National Defense Authoritation Act* de 2012 (NDAA)³⁶³, aprobada por el Congreso en diciembre de 2011, permite al Pentágono detener a ciudadanos norteamericanos en Estados Unidos sin ningún cargo. También permite que los militares puedan custodiar cualquier persona que pueda apoyar o ser beligerante en actos contra Estados Unidos, lo que supone otra violación de la *Posse Comitatus Act*, en otras palabras, el Departamento de Defensa puede sospechar de alguien, y luego puede ni reconocerle la presunción de inocencia, ni el derecho al silencio que le otorga la Quinta Enmienda³⁶⁴.
- El derecho que le otorga el Servicio de Guarda Costas³⁶⁵.
- Una directiva de enero de 2012 permite al Ejército apoyar con drones las operaciones interiores (el Departamento de Defensa opera más de 11.000 drones)³⁶⁶. Según un memorándum del Ejército de Estados Unidos, los drones representan “tecnología emergente” que requieren el acceso del *National Airspace System*³⁶⁷.
- Después del 11 S, y considerando los ataques como “acto de guerra” el presidente solicitó poderes extraordinarios. El Congreso le concedió todo su apoyo y le autorizó a utilizar todos los medios de los que dispusiera. La gravedad de la situación implicaba que la PCA podría no ser tenida en cuenta y se utilizarían medios militares en las

³⁶³

[https://www.answers.com/Q/What_is_The_National_Defense_Authorization_Act_\(NDAA\)_of_2012](https://www.answers.com/Q/What_is_The_National_Defense_Authorization_Act_(NDAA)_of_2012), visitada el 13-01-2019

³⁶⁴ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, Open Media Series, City Lights Books. San Francisco, 2013, pgs. 389-390.

³⁶⁵ Perteneciendo a las Fuerzas Armadas, está en la estructura de DHS y opera dentro de él. Este servicio puede ser encargado del control de los accesos a los puertos, así como de la observancia de leyes federales que creen zonas de seguridad dentro y en los alrededores de los puertos. El Servicio de Guardacostas es por estatuto un cuerpo militar (según la 14 USC, § párrafo 1) y una agencia policial (según la 14 USC, § párrafo 2). Pero la PCA no se le puede aplicar al Servicio de Guardacostas cuando opera dentro del DHS, aunque su personal haya recibido entrenamiento militar, tenga armas letales, sus buques son de guerra y su personal haya participado en numerosos conflictos bélicos. Ver <https://www.uscg.mil/>, visitada el 2-12-2019.

³⁶⁶ HARPER J., *Artificial Intelligence to Sort Throug ISR Data Glut*. National Defense. January 2018, p. 33.

³⁶⁷ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 389; https://www.faa.gov/air_traffic/nas/, visitada el 2-03-2019.

tareas contra el terrorismo en el interior. ¿Podrían considerarse estas actuaciones una consecuencia del 11 S.

- En el ámbito de la guerra contra las drogas, durante el mandato de George H. W. Bush, en 1989, al ampliar los poderes al Departamento de Defensa para detectar y perseguir su tráfico ilegal, el Congreso aprobó que los gobernadores de los estados podían utilizar la Guardia Nacional para estos fines.
- En caso de utilizar material nuclear, el Congreso ha autorizado al Fiscal General a que el Ministerio de Defensa pueda apoyar las actividades policiales.
- El Ejército, establecido en la *Patriot Act*, puede responder en cualquier lugar, en caso de ataque con armas de destrucción masiva, así como armas biológicas, químicas o bacteriológicas³⁶⁸.
- El Congreso modificó el Título 10 del Código de Estados Unidos, *United States Code*, en el que se establecen excepciones a la Posse Comitatus, autorizando al Secretario de Defensa para suministrar equipo y personal para apoyar a las agencias civiles en la lucha contra las drogas, inmigración e impuestos, aunque prohíbe expresamente la participación directa del Ejército de Tierra, Mar, Aire y Marines en las operaciones contra las drogas³⁶⁹.
- La Guardia Nacional responde a la actuación de las Fuerzas Armadas frente a los ataques terroristas. En este caso es el gobernador quien puede ordenar su despliegue, así como en catástrofes y en los que haya que apoyar a las autoridades civiles³⁷⁰. Cuando la Guardia Nacional interviene en este ámbito, no se considera parte de las Fuerzas Armadas, y por lo tanto no le es de aplicación la PCA

³⁶⁸ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*, op. cit., pgs. 5-24.

³⁶⁹ Sección 374b.

³⁷⁰ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*, op. cit., p. 20.

- De forma muy general, pero con una clara intencionalidad política, en el 2002, el presidente George W. Bush animó a los legisladores del Departamento de Justicia para que revisaran “las leyes en las que se restringían que los militares participaran en actividades policiales interiores”³⁷¹.
- Y también Bush utilizó la catástrofe del Katrina para intentar derogar la ley de Posse Comitatus (que impide utilizar el Ejército para el cumplimiento de la ley dentro del territorio nacional), por lo que por su parte Blackwater³⁷² y otras empresas de seguridad privada, iniciaron una ofensiva para instalar a sus contratistas en territorio estadounidense³⁷³.

También, y aunque no es una vulneración de la PCA, porque el apoyo militar al ámbito policial no es a la nación, si hay un apoyo militar a las policías extranjeras, cuando en diciembre de 1981, en la guerra contra las drogas, el Congreso promulgó la *Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Statute*³⁷⁴, que permitía apoyo militar a las policías en el extranjero³⁷⁵, en su lucha contra el tráfico de drogas. Con esta ley los militares podían apoyar con vehículos, aeronaves, inteligencia, traslados y vigilancias por parte de las unidades militares estadounidenses en el extranjero, *Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Statute*³⁷⁶. En todo este tipo de actividades de seguridad interior, en las que los militares tienen competencias, los poderes

³⁷¹ PERITO R., *Where is the lone Ranger when we need him? op. cit.*, p. 77.

³⁷² Blackwater, en la actualidad Academi, es una empresa de seguridad privada fundada en 1997 bajo el nombre de Blackwater USA, por dos antiguos miembros de los SEAL, Erik Prince y Al Clark, siendo renombrada en octubre de 2007 como Blackwater Worlwide, que en febrero de 2009 volvió a cambiar por su actual denominación Xe. También, el 2 de marzo de 2009, su presidente ejecutivo Erik Prince renunció a su cargo. En marzo de 2009, la protección del personal diplomático en Irak se le quitó a Xe y se le adjudicó a Triple Canopy. En la actualidad su nombre es Academi, y es la contratista privada más importante del Departamento de Estado de los Estados Unidos, <https://www.blackwater.es/> y <https://civiliancontractors.wordpress.com/tag/xel/>, visitadas el 2-06-2019.

³⁷³ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, 2007, Paidós, 2007, pgs. 403-404.

³⁷⁴ https://fas.org/irp/doddir/dod/d5525_5.htm y <https://www.gao.gov/products/122004>, visitadas el 4-01-2019.

³⁷⁵ *Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along?* National Defense Intelligence College, Washington DC, June 2007, p. 3.

³⁷⁶ *Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Statute*, 10 U.S. Code § 371-380 (1981).

políticos, en general, son siempre los que muestran su desacuerdo³⁷⁷ ¿no quieren perder su poder?

1.2.3. *La Posse Comitatus en la era Biden.*

La Posse Comitatus nació en la controversia y sigue siendo controvertida en la actualidad. Con la intención de separar las misiones del ejército de las policiales, nunca nadie ha sido condenado por violar la PCA, y cuando ha sido necesario se han promulgado excepciones para adaptarla a las nuevas situaciones, haciendo que lo que se creía imposible de superar, se haya alcanzado con facilidad³⁷⁸.

Después del 11 S, con la irrupción incontrolada del terrorismo, la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), así como una prolija legislación antiterrorista la volvieron a modificar de nuevo. Pero en estos momentos de cambios convulsos y dinámica frenética, en las que muchas veces únicamente se cambia por cambiar lo ya establecido ¿podría suceder que se derogara, esta vez sí, la PCA?

La recién acabada época Trump, inmediatamente comenzada por la de Biden, ya ha salpicado de incidentes en los que se está cuestionando esta ley.

En julio de 2002, cuando Biden era un senador demócrata por Delaware, y miembro del Comité Judicial del Senado, apoyaba enérgicamente para que el ejército pudiera arrestar a civiles estadounidenses, enmendando la actual Ley Posse Comitatus, que lo impide³⁷⁹. Frente a él, tenía a Tom Ridge, entonces director de la Oficina de Seguridad Nacional, que manifestó que se debería considerar la propuesta de Biden, pero creía que sería poco probable esta modificación. Ahora, una vez desatada la polémica de las elecciones de 2020, y ya reelegido el nuevo presidente Biden, y antes de su proclamación oficial, se discutía las posibilidades que podía haber tenido Trump, para reinterpretar la Ley Posse Comitatus (y haber podido desplegar efectivos militares o Guardia

³⁷⁷ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism. op. cit.*, p. 29.

³⁷⁸ MANLEY G., *The Posse Comitatus Act Post-9/11: Time for a Change?* National War College. Defense University, 2003, pgs. 1-21.

³⁷⁹ HOWARD PRICE J., *The Washington Times*, 22-7-2002.

Nacional), apoyándose en la Ley de Insurrección³⁸⁰. Seguimos viendo como la Ley Posse Comitatus va a seguir siendo una legislación que va a estar continuamente intentando utilizarse según las ideologías o los intereses políticos partidistas.

2. EL MODELO DE SEGURIDAD NACIONAL: FUNDAMENTOS

El Estado Federal Americano se formó mediante la unión voluntaria de trece soberanías autónomas, anteriormente vinculadas entre sí por los lazos de la Confederación, tras la independencia declarada en 1776³⁸¹. Sus ciudadanos establecieron el primer estado federal del mundo y su Constitución en 1789³⁸², una norma que ha demostrado ser capaz de poder establecer una cooperación entre diferentes niveles de gobierno, y hacer frente a los problemas interiores y exteriores, en un mundo cambiante de retos y amenazas³⁸³. Su Constitución ha establecido una separación entre sus tres poderes: ejecutivo, judicial y legislativo, operando cada uno de ellos de forma independiente, como una fuerza de contrapoderes al gobierno, *checks and balances*, (poderes y contrapoderes)³⁸⁴. Además de la separación horizontal de poderes, existe otra separación vertical entre el poder federal y estatal³⁸⁵. También existe un control constitucional de las leyes por parte del poder judicial, y un sistema ejecutivo y

³⁸⁰ La Ley de Insurrección de 1807, *Insurrection Act*, es una ley federal que autoriza al presidente a desplegar tropas de la Guardia Nacional y al Ejército dentro del país en circunstancias especiales: desórdenes públicos, insurrección o rebelión. Se considera , y se puede interpretar como una "excepción legal" a la Ley Posse Comitatus.

³⁸¹ ROJAS D., *El Federalismo como forma de Estado*, Erga Omnes, nº 1, 2006, p. 430.

³⁸² "La Constitución que rige a los Estados Unidos de América desde marzo de 1789, no es únicamente la más antigua de las constituciones escritas y uno de los pocos documentos políticos que aun infunden respeto y conservan su eficacia y su vitalidad en estos tiempos en que la mayoría de los estados han abandonado el régimen constitucional, sino también la mejor de dichas constituciones, tanto juzgada en sí misma como valorada con un criterio pragmático", VELASCO G., Prólogo a *El Federalista*, México, sept. 1943.

³⁸³ ZIMMERMAN, J F, *Congress and crime: the impact of federalization of state criminal laws*, Lexington Books, 2014, pgs. 1-5.

³⁸⁴ BALLBÉ M. y PADRÓS C., *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel Sociedad Económica, 1997, p.31; HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, artículo IX; STEINHART, A y AVRAMOV K., *Is everything personal? Political Readers and intelligence organizations: A typology*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 26, Routlege, pgs. 532-535.

³⁸⁵ BALLBÉ, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, p. 233; ZIMMERMAN J., *Congress and crime: the impact of federalization of state crime laws*, Lexington Books, 2014, p.1;

legislativo, por lo que estos poderes, en sí mismos, se han comportado como verdaderos contrapoderes.

Este sistema funciona dentro de una armonización jurídica y un permanente estado de cooperación y negociación entre los estados federales y el central³⁸⁶, aunque con preeminencia de los estados sobre el central.

La Federación dispone de la mayoría de las competencias legislativas, y cada uno de los Estados dispone de sus propias leyes en sus respectivos ámbitos: (así hay leyes penales diferentes, estructuras policiales diferentes, leyes de comercio diferentes, etc.)³⁸⁷. En este sentido, Hamilton señaló:

La imperfección humana no puede producir obras perfectas. El resultado de las deliberaciones de todo cuerpo colectivo debe participar forzosamente de todos los errores y prejuicios, así como del buen sentido y sabiduría de los individuos que lo integran. Los pactos destinados a abrazar a trece Estados distintos en un solo lazo de alianza y amistad tienen que ser a la fuerza una transacción entre otros tantos intereses e inclinaciones diferentes ¿cómo esperar de estos componentes un resultado perfecto?³⁸⁸

La armonización de los diferentes sistemas jurídicos puede ser centralizada o competitiva, o una combinación de ambos, en el que a veces se compite y otras se coopera, lo que se ha llamado *coopetición*³⁸⁹. Como dice Ballbé: “La armonización centralizada se produce cuando Washington pone orden en la legislación, dictando una ley uniformadora al amparo de una competencia federal que ostente la federación”. La experiencia de los estados les ha demostrado que lo mejor es cooperar entre ellos y racionalizar un caos legislativo consecuencia de las cincuenta diferentes legislaciones, sin excluir los experimentos e innovaciones en el terreno político, jurídico y económico³⁹⁰.

³⁸⁶ ROJAS, D., *El Federalismo como forma de Estado*, op. cit., p. 434.

³⁸⁷ Cada uno de los Estados experimenta una legislación, y luego el resto implementa la que más le conviene o simplemente la que más se adapta a sus necesidades.

³⁸⁸ HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, op. cit., Artículo LXXXV.

³⁸⁹ WEISE P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik*, Campus: Frankfurt/New York, 1997, pgs. 58-80.

³⁹⁰ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, op. cit., pgs. 245-247.

Para intentar conseguir una armonización, tal y como dice Roser Martínez: (ésta se podía llevar a cabo) “mediante políticas y programas liderados por organismos como la Asociación de Gobernadores o la Asociación Nacional de Fiscales Generales, *National Association of Attorneys General NAAG*”, (el Fiscal General de los Estados Unidos³⁹¹ o el de cada uno de los Estados, que tiene las funciones que en España tiene el ministro del Interior, ministro de Justicia y Fiscal General del Estado). Esta última reúne a los cincuenta fiscales generales de los Estados para coordinar y evaluar las últimas experimentaciones e innovaciones de los diferentes estados³⁹². También, y en esta línea de armonización legislativa, se ha establecido un reconocimiento mutuo de legislaciones, que reduce la corrupción y el contubernio político y económico³⁹³.

La Policía está bajo el control administrativo no solo de los tres poderes, sino de todas las legislaciones de la Federación, por lo que con cierta frecuencia surgen conflictos derivados de esa situación, por ello la legislación estatal permite promulgar leyes para la intervención policial, pero es el gobierno federal el que puede proporcionar fondos para llevar a cabo estas actividades³⁹⁴, siendo los tribunales los que pueden establecer las prácticas de estas intervenciones, por lo que los policías tienen que responder a todos estos intereses cruzados cuando ejerzan sus responsabilidades.

2.1. Estructura administrativa

2.1.1. Principios del federalismo norteamericano

El federalismo es un sistema, en el que la coordinación y la cooperación genera un beneficio mutuo de las partes: Estado federal y estados federados, que no están unidos por un mero contrato basado en la autoridad coercitiva de un poder soberano, sino que cuenta con fuertes lazos (autogobierno, gobierno compartido, autonomía, proyecto común, etc.), que vinculan entre sí a los miembros de la federación.

³⁹¹ <http://www.naag.org>, visitada el 4-05-2019.

³⁹² MARTÍNEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea? op. cit.*, p. 168.

³⁹³ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización, op. cit.*, pgs. 247-248.

³⁹⁴ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, 1999, pgs. 6-7.

En la compleja república americana, el poder del que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados³⁹⁵,

El federalismo divide las decisiones y las funciones de un gobierno, y en Estados Unidos, no se puede simbolizar en la imagen de un pastel de tres capas separadas, sino en el que los colores están repartidos al estilo de la estructura interna del mármol, *marble cake*³⁹⁶, en el que los niveles y las competencias de los tres niveles se mezclan sin que haya una sola competencia en exclusiva ejercida por uno solo de ellos, y que es lo que se conoce como federalismo cooperativo³⁹⁷. Aquí el sistema federal norteamericano da al gobierno federal solo aquellos poderes expresamente conferidos en la Constitución o los que le otorgan las leyes del Congreso³⁹⁸, lo que consigue una competencia institucional que genera unos mecanismos de equilibrio y control, *check and balances*³⁹⁹, que palian las desviaciones de las diferentes administraciones⁴⁰⁰.

En EEUU una comunidad debe competir con otras si quiere promover el desarrollo⁴⁰¹, por eso, un estado o municipio debe afrontar presiones competitivas no sólo de otros gobiernos a su mismo nivel, sino de otros niveles de gobierno o de entidades privadas, algo que se consigue dentro de estructuras federales, en las que también se permiten la elaboración y la comprobación de experimentaciones legislativas, lo que permite aplicar el método de ensayo y

³⁹⁵ HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, op. cit., artículo LI.

³⁹⁶ HEUN W., *Der Föderalismus in den USA. Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische. Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012, p. 623.

³⁹⁷ GRODZINS, M., *The Federal System*, P. Woll (Ed.), American Government Readings and Cases, p. 74; ZIMMERMAN J., *Congress and crime: the impact of federalization of state crime laws*, Lexington Books, 2014, p.2; THACHER D. *The Local Role in Homeland Security*, Law & Society Review, Vol. 39, Number 3, 2005, p. 636 y HEUN W., *Der Föderalismus in den USA. Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische. Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, op. cit., p. 623.

³⁹⁸ STALOFF R. y FALKENRATH R., *Defending the city: NYPD'S Counterterrorism Operations*, The Washington Institute for Near East Policy, 2009, ver <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/defending-city-nypds-counterterrorism-operations>, visitada el 9-2-2019.

³⁹⁹ OLIVER C., *The US and the World*, The Annals of the American Academy, 1976, pgs. 170-171.

⁴⁰⁰ BALLBÉ M. y PADROS C., *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel Sociedad Económica, 1997, pgs. 29-31.

⁴⁰¹ Un promotor local que no esté satisfecho con la política urbanística municipal puede intentar realizar el proyecto en otra localidad que le ofrezca mejores condiciones.

error, algo que no es posible en un sistema centralizado⁴⁰². Además, los estados federados saben que, ante un problema legislativo sin resolver, la Federación puede atribuirse esta competencia⁴⁰³, siendo ésta entonces quien legisle, perdiendo los estados esa facultad⁴⁰⁴. Pero estas son las dinámicas (quizás en el caso norteamericano), de las formas de los estados federales.

Actualmente, como dicen Ballbé y Padrós: “han aparecido nuevas formas de unión basadas en el pluralismo, de la misma forma que hace la Unión Europea, cuando adopta la competencia entre Estados como una forma de coordinación, control e integración, frente a la vieja idea de subordinación jerárquica. El federalismo trata del conflicto, pero también trata de la cooperación, esto es, los términos y condiciones bajo los cuales se limita el conflicto”⁴⁰⁵, de esta forma, la competencia en el sistema estadounidense no sólo se limita a los poderes ejecutivo y legislativo, sino que el poder judicial juega también un papel competitivo dentro del sistema.

En resumen, el federalismo describe las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos federal, estatal y local, en las que el primero federal tiene autoridad primaria en algunas áreas y los gobiernos estatales y locales tienen autoridad primaria en otras áreas⁴⁰⁶. A este federalismo los académicos lo han descrito de muchas formas: "dual", "cooperativo", "creativo", "coercitivo" o, "fragmentado"⁴⁰⁷. Esto ha llevado a un federalismo en el que los estados y el gobierno federal persiguen simultáneamente sus propias prioridades políticas, y la implementación de políticas a menudo fragmentarias e inconexas⁴⁰⁸.

⁴⁰² ELERHMANN, *Compétition entre systèmes réglementaires*, Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne, nº 387, abril 1995.

⁴⁰³ *Preemption*.

⁴⁰⁴ MARTÍNEZ R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, op. cit., pgs. 168-169.

⁴⁰⁵ BALLBÉ, M. y PADRÓS, *Estado competitivo y armonización europea*, op. cit., pgs. 20-21.

⁴⁰⁶ WILSON J. y DIULIO J., *American Government Institutions and Policies*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1995, p. A-49.

⁴⁰⁷ Las primeras caracterizaciones del sistema estadounidense describían un doble federalismo en el que los gobiernos federal y estatal eran socios iguales con áreas de autoridad relativamente separadas y distintas, pero desde hace algún tiempo, otros académicos argumentan que el federalismo estadounidense es actualmente "más caótico, complejo y polémico que nunca".

⁴⁰⁸ BOWLING C. y PICKERILL M., *Fragmented Federalism: The State of American Federalism*. 2012-2013, Publius: The Journal of Federalism, vol. 43, no. 3, June 2013, pgs. 315-317.

Pero este federalismo, de una forma u otra, hace que estas dinámicas legislativas consigan una integración sobre la base de la diversidad permanente, en el que un sistema abierto de estados tiene protagonismo en la elaboración y en la aplicación del sistema jurídico⁴⁰⁹, que no es sino una fragmentación política que tiene implicaciones para la Policía norteamericana⁴¹⁰. Esto hace que existan diversos tipos de organizaciones policiales, cada una con sus propias competencias y un único ámbito de responsabilidades, lo que genera la existencia de una enorme miscelánea de departamentos policiales.

Mientras existe un debate en el que la centralización del modelo policial, al estilo de algunos países de Europa podría mejorar la eficiencia del sistema norteamericano, la descentralización permite que ninguna agencia policial tenga demasiado poder, haciendo que sea responsable, únicamente, para el sector de población a la que sirve o la autoridad ante la que responde⁴¹¹. Así, el federalismo crea una superposición de jurisdicciones policiales, que provocan situaciones en las que una ciudad, o un determinado espacio geográfico, se pueden convertir en un ámbito en el que la competencia policial sea compartida por demasiados cuerpos.

2.1.2. *El sistema administrativo norteamericano*

Después de las primeras actuaciones para el fortalecimiento administrativo del estado, se crearon una serie de agencias independientes: Agencia de Protección de Medio Ambiente, *Environmental Protection Agency National*⁴¹², Agencia de Seguridad de la Circulación, *Highway Transportation Safety Administration*⁴¹³ o la Comisión de Seguridad del Consumidor, *Consumer Safety Commission*⁴¹⁴, que reglamentaban cada vez más sectores como el alimentario, medioambiental, económico y de seguridad (*security and safety*) y que crearon las bases de la gobernanza (se reconocen las nuevas relaciones de colaboración

⁴⁰⁹ BALLBÉ, M. y PADRÓS, C., *Estado competitivo y armonización europea*, op. cit., p. 58-255.

⁴¹⁰ De esta forma, los poderes policiales están distribuidos entre los diferentes niveles del gobierno, y la administración de la Policía (dirección, gestión y operatividad) se reparte entre esos niveles.

⁴¹¹ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., p. 7-8.

⁴¹² <https://www.epa.gov/>, visitada el 14-02-2019.

⁴¹³ <https://www.nhtsa.gov/>, visitada el 14-02-2019.

⁴¹⁴ <https://www.usa.gov/federal-agencies/consumer-product-safety-commission>, visitada el 14-02-2019.

entre Estado y sociedad, con protagonismo de la sociedad civil en la vida democrática, en un orden de gobierno formado por redes en las que intervienen los agentes públicos y privados)⁴¹⁵.

Estas agencias independientes han sido creadas por leyes del Congreso como órganos colegiados destinados a gobernar un determinado sector de la vida económica, cuyos gestores no pueden ser destituidos por el presidente (permiten resistir en parte el poder presidencial), y suponen dentro del constitucionalismo americano un importante correctivo a la rigidez del principio de separación de poderes y funciones y a la descentralización política⁴¹⁶.

Esta situación es típica de un estado regulador que gestiona situaciones de riesgo, y que culminó con la promulgación en 1946 de la Ley de Procedimiento Administrativo, *Administrative Procedure Act*, inexistente en Europa y en la que se inspiró la Ley de Procedimiento Administrativo española de 1958⁴¹⁷.

Este concepto novedoso de la seguridad: “la sociedad del riesgo”, implica una nueva visión de la seguridad, en la que se necesita establecer una protección integral en todos los campos donde se detecte un riesgo o un peligro para el ciudadano. En esta protección, han sido los movimientos ciudadanos, y no el Estado, quienes han llevado la iniciativa⁴¹⁸, y que con orígenes en Estados Unidos, se ha extendido a todo el mundo, y que para combatir estos riesgos, los cuerpos policiales han creado unidades especializadas (SEPRONA, Servicio Protección de la Naturaleza⁴¹⁹, Guardia Civil; EMUME, Equipo de Protección a la Mujer⁴²⁰, Guardia Civil).

⁴¹⁵ ARANGUREN, J. C., *Gobernanza Europea*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, p. 19; ALLI, J. C., *La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donosita-San Sebastián, 2004, pgs. 19-27.

⁴¹⁶ PARADA R., *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*. Marcial Pons. 2000, pgs. 292-295.

⁴¹⁷ Ley de Procedimiento Administrativo de 17-7-1958, en cuya elaboración participó activamente Manuel Ballbé i Prunés.

⁴¹⁸ Ver Prólogo de Manuel Ballbé en *El gobierno del riesgo*, HOOD C., ROTHSTEIN H. y BALDWIN R., Oxford University Press, 2001, pgs. 11-16.

⁴¹⁹ http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/Medio_ambiente/index.html, visitada el 3-04-2019.

⁴²⁰ <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/emumes/index.html>, visitada el 3-04-2019.

Los riesgos son definidos como la interferencia intergubernamental en los procesos sociales o del mercado, con el fin de controlar consecuencias potencialmente adversas para la salud, pues la actividad humana y la tecnología producen, como efecto colateral, actividades peligrosas, cuya valoración y reconocimiento requieren pericia especializada⁴²¹. De esta forma, las sociedades, después de un largo desarrollo social, han conseguido que determinados conceptos, como el del riesgo, lleguen a poseer el significado más congruente con la realidad a la que hace referencia⁴²².

2.1.3. Cooperación y competición administrativa en el Estado federal.

El modelo clásico norteamericano presenta una competencia entre legislaciones como sistema de integración, una forma de funcionamiento que ahora se dan en Europa. La competencia entre poderes públicos está en el origen de la separación entre estos, siendo la competencia la que los equilibra y genera su control y dinamismo. Como contraposición a la autarquía, la competencia obliga tanto a los poderes públicos como privados a mejorar sus estructuras y sus resultados, haciendo de la competencia y la cooperación entre jurisdicciones rivales un proceso de innovación e influencia mutua⁴²³. Todo esto nos señala claramente que entre Estados la competición existe, sin miedo y sin riesgo ente ellos, y lógicamente, se hacen seguimientos de los resultados.

Por último, la competencia, aunque siempre ha tenido una connotación negativa, mantiene su importancia en el modelo norteamericano: siempre ha existido entre sus legislaciones, y es la base de su sistema de integración y de cooperación federal⁴²⁴. Por eso algunos autores, dentro de la cooperación que encierra el federalismo, en general, han querido ver distintas etapas en Estados Unidos⁴²⁵, que no dejan de ser diferentes épocas de la política norteamericana de cada administración.

⁴²¹ HOOD C., ROTHSTEIN H. y BALDWIN R., *El gobierno del riesgo*, Oxford University Press, 2001. pgs. 22-23.

⁴²² GARCIA, A., *Negociar el riesgo*, Ariel, 2005, p. 30.

⁴²³ BALLBÉ M. y PADRÓS C., *Estado competitivo y armonización europea*, op. cit., p. 13.

⁴²⁴ ZIMMERMAN J., *Congress and crime: the impact of federalization of state crime laws*, Lexington Books, 2014, p.2

⁴²⁵ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Soberanía dual y constitución integradora*, Ariel Derecho, 2003, pgs. 21-35, en el que se introducen tres tipos de federalismo: dual, durante el S XIX, y construido en

2.1.4. Evolución del sistema

Mientras el Derecho Administrativo norteamericano deriva del principio constitucional y administrativo del *checks and balances*⁴²⁶, el Derecho administrativo europeo surgió en principio para reforzar el poder ejecutivo y administrativo central⁴²⁷. Su sistema jurídico atravesó por dos grandes etapas: desde su creación hasta finales del S XIX, Estado comunidad, y desde principios del S XX, Estado administrativo y regulador. De la misma forma, y como dice Manuel Ballbé: “mientras el sistema europeo-continental de origen romano, gira en torno a la Administración, primero eclesiástica y luego estatal, el sistema protestante en los Estados Unidos se desarrolla en torno al individuo y la comunidad, estando en un principio el Estado desprovisto de Administraciones Públicas e intervenciones administrativas, rechazando en este periodo el modelo de organización jerárquica o de Estado administrativo”⁴²⁸.

Otras aportaciones del sistema jurídico norteamericano al sistema jurídico global han sido los derechos conquistados en los ámbitos de los derechos civiles, de la mujer, medioambientales, laborales, sociales, de respeto a las minorías, salud, seguridad alimentaria y seguridad vial, entre otros. También las regulaciones sobre riesgos⁴²⁹, y fundamentalmente, el “derecho del ciudadano a

base a dos esferas separadas de autoridad, Federación y estados federales, que se superponen sólo mínimamente cuando es absolutamente necesario; cooperativo, en el que se difuminaba más la idea de una separación vertical del poder entre Washington y los Estados; y competitivo, en el que al tener el poder federal y estatal materias competenciales superpuestas, competían por hacerlo mejor, es decir, en prestar mejores servicios en ámbitos en que ambos tuvieran competencias (medioambiente, sanidad, Policía, etc.). Pero en todos ellos, cooperación y competición no son excluyentes, sino que se complementan.

⁴²⁶ BRAML J., *Checks and Imbalances. Machtverschiebungen im institutionellen Gefüge der USA. Die Welt nach 9/11. Sonderheft der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*. Jäger T. (eds) VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, p. 19; BALLBÉ M. y MARTINEZ R., *Soberanía dual y constitución integradora, op. cit.*, p.23.

⁴²⁷ Pese a la renuncia a crear un estado administrativo tipo europeo, a principios del S XX el estado norteamericano caminó paulatinamente a un Estado liberal sin administraciones públicas ni regulaciones intervencionistas.

⁴²⁸ BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización, op. cit.*, pgs. 217-219.

⁴²⁹ Con la creación en los años 70 de la Agencia de Protección Medioambiental, *Environmental Protection Agency* (EPA); la aprobación de leyes del aire y agua limpios; la Agencia ocupacional de seguridad y salud, *Occupational Safety and Health Agency* (OSHA), que regulará las prevención de riegos laborales; la ley de planificación de emergencias y el derecho de la comunidad a conocer (EPCRA), que obliga a las empresas a informar a las administraciones de la cantidad de sustancias químicas potencialmente peligrosas que han sido almacenadas o liberadas al medioambiente. Toda una legislación que dotará a la sociedad de una mayor protección y seguridad integral, a la vez que crea un sistema de defensa del consumidor. Ver

conocer”, cuyo máximo exponente es la Ley para la Libertad de la Información, *Freedom for Information Act de 1965 (FOIA)*⁴³⁰ y la *Sunshine Act*⁴³¹ de 1976, supusieron una revolución en la transparencia administrativa y en sus procedimientos⁴³², aspectos positivos que cualquier sociedad siempre recibe con satisfacción.

Luego en los años 60 aparecieron una serie de movimientos ciudadanos que cuestionaron el sistema jurídico, porque les discriminaba (ciudadanos blancos y ciudadanos de color; hombres y mujeres; ricos y pobres) y que unido posteriormente a la aparición de más agencias federales, alertaron sobre los nuevos peligros y riesgos que amenazan al ciudadano, (medioambiental, alimentación, etc.), y de naturaleza muy distinta a la que tradicionalmente se estaba acostumbrado a considerar (delincuencia, drogas o criminalidad organizada).

2.1.5. Consecuencias para la seguridad

Entre las muchas particularidades del Estado norteamericano, podemos destacar que el ciudadano armado sustituía al policía por no haber cuerpos de seguridad pública. De igual modo, el Ejército estaba formado por voluntarios integrados en la Milicia o en la Guardia Nacional. La Justicia se impartía por ciudadanos, dentro de un jurado y no por jueces profesionales, y la administración estaba compuesta por funcionarios elegidos, un panorama muy diferente a la Europa del S XIX⁴³³. No obstante, del S XIX al XX, el Estado norteamericano cambió su forma liberal y sin administración pública, profesional o burocrática, a un Estado administrativamente fuerte, en el comenzaron a aparecer agencias reguladoras de carácter intervencionista, empezando con la

Prólogo de Manuel Ballbé en *El gobierno del riesgo*, HOOD C., ROTHSTEIN H., y BALDWIN R., Oxford University Press, 2001, pg. 14.

⁴³⁰ <http://acsc.lib.udel.edu/exhibits/show/legislation/foia>, visitada el 12-04-2019.

⁴³¹ <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/government-in-the-sunshine-act>, visitada el 12-04-2019.

⁴³² BALLBÉ M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, op. cit., p. 239.

⁴³³ Estas características de los comienzos del Estado norteamericano son una muestra de la diferencia entre un Estado individuocéntrico (en el que el individuo y la comunidad son los protagonistas), frente al Estado administratocéntrico europeo (en el que el protagonista es el funcionario, en el ámbito de un Derecho administrativo de carácter intervencionista).

*Federal Trade Comisión*⁴³⁴, Comisión Federal del Comercio, en 1914 y siguiendo con la Reserva Federal y el FBI⁴³⁵, aunque ya en estos momentos, el modelo ha evolucionado a un *tertium genus*, un modelo de Estado y Ejército con inteligencia artificial, robotizado y despersonalizado⁴³⁶.

2.2. El modelo

Nuestra seguridad nacional depende de nuestra capacidad de compartir la información correcta, con las personas adecuadas, en el momento adecuado. Este mandato de intercambio de información requiere de la colaboración sostenida y responsable entre las policías federales, estatales, locales, tribales, sector privado y socios extranjeros. En los últimos años, nuestras políticas y procesos simplificados han conseguido superar las barreras culturales, y poder contar con sistemas integrados de información, que nos han permitido el intercambio de ésta. Este entorno operativo y dinámico de hoy, sin embargo, nos desafía a seguir mejorando el intercambio de información y a proteger sus procesos⁴³⁷.

La cultura norteamericana como dicen Ballbé y Martínez “ha sido siempre contraria a un ejército profesional y permanente (*standing army*)”⁴³⁸, por la mala experiencia vivida por parte de los primeros colonos independentistas a manos del ejército británico⁴³⁹. Así se consiguió establecer un equilibrio entre el poder federal y estatal, estableciéndose el derecho individual a llevar armas, principio sobre el que se basa la función policial y militar de la sociedad norteamericana⁴⁴⁰. De esta forma, los Estados federales consiguieron disponer de una milicia propia (no un ejército), formada por ciudadanos armados no profesionales, que podía usar para sofocar una insurrección armada dentro de su territorio, siempre que

⁴³⁴ <https://www.ftc.gov/>, visitada el 12-02-2019.

⁴³⁵ BALLBÉ, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, op. cit., pgs. 221-238.

⁴³⁶ MARTÍNEZ R. y RODRÍGUEZ J., *Inteligencia artificial y armas letales autónomas. Un nuevo reto para Naciones Unidas*, Trea, 2018, pg. 131.

⁴³⁷ National Strategy for Information Sharing and Safeguarding (NSISS), December, 2012, pg. 1, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf visitada 3-5-2018.

⁴³⁸ WALSH P. y SULLIVAN P., *The Posse Comitatus Act and the Fourth Amendment's. Exclusionary Rule*, op. cit., p 7 y BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R. *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., p. 106;

⁴³⁹ Por todo ello, después de la Guerra de Independencia se promulgaron legislaciones contrarias a la creación de un ejército profesional, nombrándose en 1787 un comité, compuesto por los Estados federales, para el estudio de las instituciones armadas y de seguridad.

⁴⁴⁰ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R. *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., p. 107.

esta acción no colisionara con intereses federales. Además, los estados nombraban a sus oficiales, mientras el Congreso federal dictaba normas disciplinarias. Por su parte, la Constitución federal, en su art. 1, sec. 8 otorgó la facultad al Congreso federal para reclutar y mantener ejércitos, lo que le permitía disponer de una parte de ejército permanente federal. Estas separaciones establecieron, por una parte, un sistema dual de la defensa y de la seguridad, y por otra parte, un sistema competitivo entre Federación y estados, en el que si las fuerzas federales son más eficaces que la milicia estatal, el mismo pueblo reclamará su potenciación⁴⁴¹, lo que ha llevado a que la Guardia Nacional⁴⁴² en la actualidad, esté integrada de modo singular en el Ejército.

No obstante, toda esta cultura de alejamiento y rechazo al poder central y al militarismo de los orígenes, en la actualidad son características que inundan la sociedad, y no se explica, en absoluto, cuando vemos cómo la cultura del militarismo⁴⁴³, y la militarización del sistema policial⁴⁴⁴, están en pleno auge en la sociedad norteamericana. Ambos aspectos los desarrollaremos más adelante.

También considerar, abriendo el foco de visión, el sistema/modelo de seguridad nacional en este epígrafe, lo inició el presidente Harry S. Truman, a partir de su nombramiento en 1945, y muy implicado en este novedoso proyecto. Así, en 1947 promulgó la Ley de Seguridad Nacional, *National Security Act*⁴⁴⁵, por la que se unificaron las Fuerzas Armadas bajo un único mando (el Pentágono), se creó la CIA y el Consejo Nacional de Seguridad, *National Security Council*⁴⁴⁶, del que eran miembros el presidente y los secretarios de

⁴⁴¹ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R. *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., pgs. 109-111.

⁴⁴² <https://www.nationalguard.com/>, visitada el 25-10-2018.

⁴⁴³ GOODMAN M., *National insecurity. The cost of the American Militarism*, op. cit., pgs. 10-12.; BAEVICH A., *The new American militarism. How Americans are seduced by war*, Oxford University Press, 2005, pgs. 1-3; POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the balance. Security, liberty and the courts*, op. cit. pgs. 249-251.

⁴⁴⁴ MAGUIRE E. y KING W., *Trends in the Policing industry*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, pgs. 21-30; APUZZO M., *War Gear to Police Departments*, New York Times, 8-6-14; AYUSO S., *Estados Unidos empieza a cuestionar la militarización de su Policía*, El Mundo, 16-8-14; JOHSON H., *La militarización y el cambio de cultura de la Policía en Estados Unidos*, Sociedad Americana de Constitución de Derecho y Política (ACS), 12-11-14; LEONHARDT D., *Not just Ferguson: National Guard has a long history with civil unrest*, The New York Times, 19-8-14.

⁴⁴⁵ <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>, visitada el 30-02-2019.

⁴⁴⁶ <https://www.whitehouse.gov/nsc/>, visitada el 30-02-2019.

Estado y Defensa⁴⁴⁷. En la actualidad, el Consejo de Seguridad nacional, es el elemento más conocido de la seguridad nacional, pero no es el foco primario de los arquitectos legislativos⁴⁴⁸, pues este consejo siempre ha actuado entre los departamentos y agencias de seguridad e inteligencia, y el tiempo ha demostrado su incapacidad para integrarlas y coordinarlas, así como para tener una aceptable cooperación. No obstante, tanto la fragmentación, como la rigidez vertical del sistema nacional de seguridad, debido a sus instituciones, complican la tarea del presidente, tanto a la hora del mando, como de descentralizar sus decisiones, cuando le permite la situación⁴⁴⁹.

2.2.1. Historia de la moderna Policía

Mientras que en Europa el sistema policial se creó en el S XVII, el sistema norteamericano se estableció en el S XIX. Este último fue esencialmente privado, sin especializar y no profesional, aunque luego evolucionó a un sistema público especializado y profesional⁴⁵⁰. El desarrollo de la Policía en Estados Unidos tuvo su paralelismo con la del Reino Unido⁴⁵¹: Los colonos británicos siguieron las ideas de las que procedían, y hoy en día muchos de los términos del sistema judicial y policial tienen sus raíces en las tradiciones británicas. Los colonos de Nueva Inglaterra nombraron policías indígenas⁴⁵², que al final acabaron constituyéndose en organizaciones policiales⁴⁵³, que luego constituirían los primeros departamentos policiales norteamericanos, creados en el noreste del país.

A grandes rasgos, el primer vigilante de día nació en Filadelfia en 1833. En 1844, Nueva York creó una fuerza policial de día, *day police force*, formada por

⁴⁴⁷ El estilo del sistema nacional de seguridad siempre ha dependido mucho de las actuaciones de cada presidente norteamericano, y el Consejo Nacional de Seguridad siempre ha pertenecido al staff del presidente, y su entidad y actividad siempre ha dependido del presidente de turno.

⁴⁴⁸ *Project on National Security Reform. Preliminary Findings*. Center for the Study of the Presidency, July 2008, p. 31.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, pgs. iii-48.

⁴⁵⁰ MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, p. 32.

⁴⁵¹ POTTER G., *History of Policing*, Eastern Kentucky University, 2006, p. 2.

⁴⁵² En las colonias norteamericanas, los policías, *constables*, fueron los primeros oficiales de la ley. Luego aparecieron los vigilantes nocturnos, *night watches*, y que respondieron a las primeras necesidades de seguridad en ciudades y territorios extensos, antes que apareciera la iluminación pública.

⁴⁵³ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, *op. cit.*, pgs. 75-78.

16 oficiales, que por la noche se convirtió en una fuerza policial nocturna, compuesta por 12 capitanes, 24 ayudantes y 1.096 policías. En esta época era normal que existieran estas dos organizaciones policiales, totalmente separadas, tanto en sus funciones como en sus dependencias, que estaban retribuidas y tenían muchas semejanzas con la Policía Metropolitana de Londres⁴⁵⁴. Unos años antes, sobre 1840, los ciudadanos en las zonas urbanas empezaron a usar armas de fuego cada vez más, pensando que llevarlas no era solo un derecho, sino una obligación, lo que condujo a que los homicidios aumentaron considerablemente.

En 1850 se establecieron fuerzas policiales en Boston, Filadelfia, Chicago y Nueva Orleans, que también tenían la influencia de la policía londinense⁴⁵⁵. Los policías procedían de las comunidades a las que servían y en Nueva York, no solamente los policías pertenecían a estas zonas, sino que también se intentaba que hubiera representantes de las diversas etnias, una práctica en el reclutamiento que continúa hasta nuestros días⁴⁵⁶. Durante este periodo motines y huelgas estallaron, y la sociedad tuvo necesidad de desarrollar y aumentar sus fuerzas del orden, tanto para prevenir aquellos, como para proteger a los que no querían dejar de trabajar. Mientras, en 1865 se creaba la Policía estatal de Massachussets, aunque realmente la primera policía estatal fueron los *Texas Rangers*⁴⁵⁷, creados en 1823, o en 1835, según autores⁴⁵⁸.

Más tarde, entre los años 1920 y 1930 hubo dos hechos que marcaron la actividad policial: la Prohibición⁴⁵⁹ y la Depresión de 1930⁴⁶⁰. El presidente Hoover promulgó en 1929 la Comisión Nacional para la observancia policial, *National Commission on Law Enforcement*, también conocida como la Comisión

⁴⁵⁴ POTTER G., *History of Policing, op. cit.*, 2006, p.3.

⁴⁵⁵ Había muchas diferencias: estas policías fueron dotadas con armas de fuego, y obligadas a usar uniforme, que curiosamente representaba el símbolo de la opresión militar británica.

⁴⁵⁶ MAWBY R., *Policing across the world, op. cit.*, p. 38.

⁴⁵⁷ <https://www.dps.texas.gov/TexasRangers/becomeRanger.htm>, visitada el 26-10-2019.

⁴⁵⁸ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, p. 11.

⁴⁵⁹ Ley que prohibía la facturación, venta y transporte de bebidas alcohólicas.

⁴⁶⁰ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America, op. cit.*, pgs. 77-89.

Wickersham, que fue encargada del estudio del aumento de la delincuencia y la falta de efectividad de la Policía.

En 1950 se suceden una serie de cambios en la Policía después de que O. W. Wilson publicara su *Police Administration text*, en el que los departamentos de Policía se centralizan y ejercen un mayor control para evitar influencias externas políticas⁴⁶¹. Esencialmente se adoptó un modelo militar tal y como lo concibió Robert Peel cuando organizó en 1829 la Policía Metropolitana de Londres, *MET*. Se entraba en la “Era Profesional”⁴⁶², en la que se optó por un profesionalismo adaptado a una organización controlada y eficiente. Los departamentos se constituyeron bajo patrones militares en el que los policías son muy supervisados y dirigidos, abandonándose las patrullas a pie por las motorizadas.

En 1960 rebrota el movimiento de los derechos humanos, y entre 1964 y 1968 las mayores ciudades de Estados Unidos sufrieron una serie de graves disturbios, en los que la Policía tuvo que intervenir, actuando en algunos de ellos de forma desafortunada⁴⁶³. Además, por diversos motivos, la Policía había perdido el contacto con los ciudadanos a los que tenían que proteger y servir, y para complicar la situación, cuando los disturbios estallaban no se contaba con la inteligencia suficiente, por lo que no fueron capaces de evitarlos⁴⁶⁴. Y esta policía comunitaria va tomando cuerpo cuando los departamentos empiezan a enfatizar los derechos de los ciudadanos y el deber de la Policía de tener con ellos un trato adecuado⁴⁶⁵, y al final de los años 80 y principios de los 90, muchos departamentos comenzaron a adoptar una policía orientada a la comunidad.

⁴⁶¹ POTTER G., *History of Policing, op. cit.*, p. 9.

⁴⁶² CORDNER G., *Police Administration*, eight edition, Anderson Publishing, 2014, p. 7.

⁴⁶³ Los asesinatos de líderes políticos: presidente Kennedy en 1963, Martin Luther King y el Fiscal General Robert F. Kennedy en 1968, agudizaron la incapacidad policial para tratar con la crisis de orden público, y que se extendió hasta 1970.

⁴⁶⁴ El gobierno federal tomó medidas para reforzar tanto a la Policía como al sistema judicial en su lucha contra el delito, comenzando a desarrollar programas para mejorar las relaciones entre la Policía y los ciudadanos, apareciendo así los primeros proyectos de policía comunitaria.

⁴⁶⁵ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America, op. cit.*, pgs. 77-94.

2.2.2. El modelo de seguridad norteamericano

Los sistemas de seguridad operan dentro de una estructura gubernamental determinada, que proporciona el carácter de una nación y que son un reflejo de la forma de gobierno. En las democracias la ley es aplicada conforme a la Constitución, y en los Estados Unidos su estructura policial refleja la estructura de su gobierno⁴⁶⁶, que es compleja y con las dimensiones que su sociedad le exige. Cuando examinamos sus documentos de seguridad, apreciamos esa complejidad ante su larga lista de estrategias:

National Security Strategy of the United States of America, The National Strategy for Combating Terrorism, the National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction y la National Military Strategy of the United States. Estas estrategias tienen nexos de unión con la *National Security Strategy* o la *National Strategy for Homeland Security*. Además de las anteriores, también existe *The National Strategy to Secure Cyberspace* y *The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets, The National Drug Control Strategy* y la *National Money Laundering Strategy*⁴⁶⁷. Y sobre estas estrategias, añadir la que también apunta el general Kiley, que es la guerra mental (psicológica), dentro del actual contexto general de enfrentamiento bélico y geopolítico⁴⁶⁸.

El modelo de seguridad norteamericana siempre ha sido criticado por su fragmentación y falta de coordinación, en el que se podría decir que más que tener un sistema policial, tiene una serie de estructuras policiales⁴⁶⁹. Su dinamismo hace que siempre sorprenda por sus posibilidades y evolución. Uno de los muchos condicionantes de este sistema, reside en que en Estados Unidos la posesión de armas de fuego es un derecho constitucional⁴⁷⁰, mientras que en

⁴⁶⁶ Ibid, pgs. 3-4.

⁴⁶⁷ *Combating Terrorism. Interagency Framework and Agency Programs to Address the Overseas Threat*, op. cit., p. 49.

⁴⁶⁸ BAÑOS P., *El dominio mental. La geopolítica de la mente*. Ariel, 2020, pgs. 384-385.

⁴⁶⁹ MAWBY R., *Policing across the world*, op. cit., p. 28. y *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization and Research Agenda*. US Dept. of Justice. National Institute of Justice. July 2001, p. 11.

⁴⁷⁰ En 2011, se registraron un total de 478.400 actos violentos en los que se usaron armas de fuego. De ellos, 11.101 fueron homicidios, un 39% menos que los que se produjeron en 1993, año en que mayor número se cometieron. La mayor reducción de estos homicidios ocurrió entre 1993 y 1998. En 1999 se cometieron el menos número de homicidios en los últimos años, 10.828, según *Firearm Violence 1993-2011*, US Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics, May 2013.

Europa, son los estados (sus fuerzas y cuerpos de seguridad), los que monopolizan esta posesión.

En asuntos policiales, la Constitución de los Estados Unidos introduce restricciones para la acción policial y para sus investigaciones, y así, las diez primeras Enmiendas de su Constitución, conocidas como la Ley de Derechos, *Bill of Rights*, establecen y refuerzan los derechos y protecciones a sus ciudadanos⁴⁷¹. La Décima Enmienda es el único texto constitucional que reconoce la importancia del nivel local y estatal en el ámbito policial, estableciendo que las diferentes agencias policiales de esos niveles dependan de sus líderes políticos elegidos, y que también los asuntos militares dependan de las mismas autoridades civiles⁴⁷², lo que significaba una preeminencia de la autoridad civil sobre la militar.

En Estados Unidos siempre ha habido una dinámica de cambio continuo en las políticas de lucha contra la delincuencia. Después que la “tolerancia cero”⁴⁷³ (aplicación estricta de la ley, sobre todo en el terreno de las drogas y alcohol)⁴⁷⁴ y que la “policía comunitaria” no consiguiera reducir la delincuencia entre los sesenta y ochenta, en la actualidad la delincuencia se ha reducido⁴⁷⁵, después de aplicar la política de *broken windows*⁴⁷⁶. Este modelo de seguridad (de la policía comunitaria), tiene una serie de prioridades⁴⁷⁷, aunque no obstante, se le

⁴⁷¹ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., pgs. 5-51.

⁴⁷² BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*, op. cit., p. 29.

⁴⁷³ ROCHE S., *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Odile Jacob. 2004, p. 7.

⁴⁷⁴ GREENE J., *Policies, Process and Decisions of the Criminal Justice System, Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*, op. cit. pgs. 316-320.

⁴⁷⁵ En parte, no en gran manera como quieren señalar los políticos y medios interesados.

⁴⁷⁶ Es una teoría en el mundo de la criminología que preconiza que mantener el entorno urbano en buenas condiciones ayuda a disminuir el vandalismo y la reducción de las tasas de criminalidad. Se basa en un artículo de James Q. Wilson y George L. Kelling, que apareció en marzo de 1982, y su filosofía es que una estrategia para prevenir el vandalismo es arreglar los problemas cuando aún son pequeños. El alcalde de Nueva York, el republicano Rudy Giuliani, adoptó esta estrategia como política de seguridad a partir de 1993,

⁴⁷⁷ -La importancia que se da al dinero y su rentabilidad, tal y como lo hace el resto de la sociedad norteamericana (se cobran servicios que antes eran gratuitos: respuesta a alarmas, regulación del tráfico, eventos deportivos o musicales),

-La política de contratación extensa de personal civil.

-Las consecuencias del 11-S, que desarrollaremos mas adelante.

crítica por muchos motivos⁴⁷⁸, pero la sociedad, a pesar de todo, está razonablemente satisfecha con este sistema y no se aprecia su deseo de cambiarlo. No obstante, los últimos acontecimientos con la muerte de George Floyd por la Policía⁴⁷⁹, parecen estar poniendo en tela de juicio estas aseveraciones de hace algún tiempo.

Como ejemplo de todas estas virtudes y defectos, mostremos a la Policía de Nueva York (NYPD), que con todas estas características, fue la que más se distinguió en la aplicación de la estrategia contra la delincuencia violenta, consiguiendo disminuirla en las últimas dos décadas, debido a un aumento considerable de recursos y a la implantación de nuevas estrategias policiales y enfoques modernos de seguridad pública (entre ellas la de *broken windows*). NYPD, que aumentó considerablemente su presupuesto y pasó de 27.000 efectivos a 39.000 en menos de diez años, se ha convertido en la policía local más numerosa de Estados Unidos⁴⁸⁰ y más conocida⁴⁸¹, ha desarrollado además, un sofisticado proyecto llamado Compstat, sustituido por el nuevo Compstat 2-0 y después Compstat 360⁴⁸², dirigido al control del delito y acentuando la

⁴⁷⁸ -Su fragmentación, que no es sino la continuación de esta misma realidad en todos los niveles de gobierno;

-A nivel federal, el presidente de la nación solo cuenta con el 8% del total de la fuerza policial;

-La dificultad de coordinar sus más de 18.000 fuerzas policiales en todo el país (en Nueva York coincide la policía de la ciudad con las de otros cinco condados más);

-Cada fuerza está organizada de forma distinta y sin estándares normalizados;

-Los requisitos de ingreso son distintos (en algunos departamentos no es necesario tener la nacionalidad norteamericana);

-La formación policial profesional también es distinta;

-A nivel federal no existe ninguna obligación de establecer estándares mínimos policiales, ver TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, pgs. 242-246 y MAWBY R., *Variations on a Theme: the Development of Professional Police in the British Isles and North America*, en *Policing across the world, Issues for Twenty-first Century*, UCL Press, 1999, pgs. 48-51 y 142-146.

-Gran parte de los departamentos no llegan a los diez efectivos, pero tienen las mismas competencias que los grandes;

-Los grandes departamentos tienen la posibilidad de crear departamentos especializados, pero en los pequeños, cualquiera de sus patrulleros, tienen que hacer frente, ellos solos, a todas las actividades policiales, ver GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, *op. cit.*, p. 47

⁴⁷⁹ El 25 de mayo de 2020 en Minneapolis (Minnesota).

⁴⁸⁰ STALOFF R. y FALKENRATH R., *Defending the city: NYPD'S Counterterrorism Operations*, The Washington Institute for Near East Policy, 2009.

⁴⁸¹ BRATTON W., *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Random House N Y, 1998, p. 193.

⁴⁸² <https://www.compstat360.org/>, visitada el 15-06-2019.

responsabilidad de los mandos de unidad⁴⁸³ que, con una gran autonomía, tienen que justificar los resultados obtenidos en la reducción de los niveles de delincuencia y resolver determinados problemas de su demarcación, si no quieren perder su puesto. Esta policía la desarrollaremos en un epígrafe posterior.

2.2.3. Entorno policial

La Policía ha sido históricamente una empresa reactiva. El centro del trabajo policial ha estado enfocado a responder a los ciudadanos para prestarles algún tipo de servicio⁴⁸⁴, y es en la transparencia, interacción y cooperación con la comunidad, en lo que podemos resumir lo más importante en la evolución de la cultura policial, sin olvidar que también el nivel educacional⁴⁸⁵ ha sido responsable de la evolución de la cultura policial⁴⁸⁶. Todas estas consideraciones, aquí reseñadas para la policía norteamericana, son también propias de la policía europea/española.

La Policía siempre ha vivido en una dualidad⁴⁸⁷, o quizás en una multiplicidad:

La Policía es una institución compleja que está “atormentada” por dinámicas a veces antagónicas, que ni el Estado central le ha sabido valorar⁴⁸⁸. La Policía (y aunque en este caso la reflexión se hace desde Reino Unido, pero que se puede hacer extensiva a todo el mundo europeo-occidental), hace frente hoy tanto a la

⁴⁸³ GREENE J., *Policies, Process and Decisions of the Criminal Justice System, Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*, op. cit. pgs. 349-350.

⁴⁸⁴ SCHAFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, Communities and Policing, 2010. p.19.

⁴⁸⁵ El período de formación académico para el policía en Estados Unidos varía según el estado, y dentro de cada estado, según el departamento. La media suelen ser 700 horas, que pueden ser sobrepasadas en 100 más. Cuando el estado de Illinois empezó a formar a sus policías en 1950, la formación duraba 160 horas, pasando en 1970 a 240 horas, en 1981 a 400 horas, y en 1996 a 480 horas. Pero la crítica actual sobre el modelo de formación no está dirigida al contenido, sino a las formas como se lleva a cabo: el nuevo militarismo policial, está empezando a formar a sus nuevos miembros. Así, mientras el policía espera llevar a cabo su trabajo por vías de la innovación, creación y acercamiento a los problemas de la comunidad, se les forma en una línea militar, punitiva y en un ambiente autoritario. BIRZER M. “*The Theory of Andragogy Applied to Police Training*”, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 29-42, 32.

⁴⁸⁶ SCHAFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime* op. cit., pgs. 140-141.

⁴⁸⁷ No una polaridad.

⁴⁸⁸ PASQUA C. *Perspectivas para una Policía Moderna*. Harlax, 2000, nº 33, p. 17.

reestructuración de la policía de proximidad, *community policing*, para combatir la delincuencia media y el comportamiento antisocial, como a la delincuencia organizada y al terrorismo⁴⁸⁹.

La actividad policial actual, en general, presenta multitud de complejidades. Por un lado, el policía tiene que contar con dotes de comunicación que le permita un contacto fluido con el ciudadano, y por otro, tiene que poseer firmeza y determinación para ejecutar el poder coactivo del Estado, mediante el uso legítimo de la fuerza⁴⁹⁰, dicho de otra forma, el policía, en su labor cotidiana profesional, se debate entre ser miembro de su comunidad y usar la fuerza contra ella⁴⁹¹. Esto fuerza a que la sociedad norteamericana, aunque tiene sus orígenes en la tradición cultural anglosajona, con un modelo de policía comunitaria o de proximidad, se enfrenta con una delincuencia violenta, a la que debe que responder con firmeza⁴⁹². Estos extremos se pueden comprobar cuando se trata con la policía, que siempre

⁴⁸⁹ HERBERT N. *Police must deliver. Police reform needs clarity on future direction of Police Service and role of police constable.* Constabulary. October 2007, p. 1.

⁴⁹⁰ DUQUE J., *Policía y Seguridad en Estados Unidos.* Revista Guardia Civil, nº 742, feb. 2006, pgs. 38-43.

⁴⁹¹ TRAINA D., *Counter-Insurgency Training and the three block policemen.* Journal of Counterterrorism & Homeland Security International. Spring 2018, Vol. 24, No. 1, 2018, pgs. 23-25.

⁴⁹² Entre 2001 y 2010 hubo 541 policías muertos en acto de servicio, según FBI LEOKA (Law Enforcement Officers Killed and Assaulted), 2001-2010. Y según TAYLOR B., GRANT H., KUBU J., COLLINS M. Y WOODS D., *A Practitioner's Guide to the 2011 National Body Armor Survey of Law Enforcement Officers, November 2012*, desde el primer policía muerto en acto de servicio, hace más de 200 años, hasta finales de 2011, ha habido mas de 19.000 policías muertos en acto de servicio. En los últimos 20 años, la media anual es de 160 muertos, de los que entre 35-40% han sido por armas de fuego. La Vanguardia, 30-12-2014, los policías muertos en Estados Unidos, en acto de servicio durante 2014, por arma de fuego ha sido de 50, con un aumento del 56 % con respecto a 2013 (32), según un informe dado a conocer por el Fondo en Homenaje a los Oficiales de los Cuerpos de Seguridad, señala que en 2012 también hubo 50 muertes causadas por armas de fuego, comparadas con las 32 de 2013 y por debajo de las 73 registradas en 2011. En total, 126 agentes murieron este año mientras estaban de servicio frente a los 102 de 2013, lo que supone un aumento del 24 %. **En el año 2018, estadística más reciente que existe hasta este momento**, el número de policías muertos de servicio fueron de 55 (52 hombres y 3 mujeres), de los que 51 policías fueron muertos por armas de fuego, que 14 de ellos pudieron usarlas antes). Después de los disparos de armas de fuego, la segunda causa de muerte fueron los accidentes de tráfico. US Departement of Justice, FBI, Released Spring 2019, pgs. 1-3, <https://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/fbi-releases-2018-statistics-on-law-enforcement-officers-killed-in-the-line-of-duty>, visitada el 14-3-2021. Comparando estas cifras con Alemania, aquí la cifra de policías muertos en acto de servicio (incluyendo los muertos por agresión y por accidente), no pasa de los ocho. Ver: FELTES T., MARQUARDT U. y SCHWARZ S. *Policing in Germany: Developments in the last 20 Years*, en MEŠKO G. *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe.* Springer Science and Bussiness Media New York, 2013, p. 98.

es muy cautelosa y prevenida cuando se acerca al ciudadano⁴⁹³, aunque éste le solicite una simple información.

Otro aspecto que influye en este sistema de seguridad es la posesión de armas de fuego por los ciudadanos norteamericanos⁴⁹⁴, que hace que para una población similar a la europea, en Estados Unidos haya diez veces más muertos por estos medios⁴⁹⁵. Frente a los 11.101 muertos en 2011 en Estados Unidos⁴⁹⁶, Europa, con el mismo número de habitantes, contabilizó algo más de 700, por lo que en algunos estados es mayor el número de víctimas por armas de fuego que por accidentes de circulación. De los muchos estudios realizados en este ámbito, que se podían reseñar en esta tesis, señalemos el que asegura que tener un arma de fuego en casa duplica el riesgo de que uno de los miembros de ese domicilio sea víctima de un homicidio por esa arma⁴⁹⁷.

Con respecto a la protección jurídica que ha tenido el policía, es muy distinto a lo que sucede en España. En Estados Unidos, el policía norteamericano siempre ha tenido una protección de hecho y “de facto” sin fisuras a nivel jurídico e institucional⁴⁹⁸. Siguiendo la federalización de las leyes contra la delincuencia en los últimos treinta años, en los que han aparecido nuevas figuras delictivas, ha habido siempre muchas propuestas en el sentido de legislar para establecer la pena de muerte a quienes mataran a un policía⁴⁹⁹. Ahora, que estamos asistiendo a un ataque directo contra la organización policial, después de la muerte de George

⁴⁹³ En este país hay 200 millones de pistolas y armas largas (4 millones de americanos llevan diariamente un arma de fuego), por lo que muchos conflictos cotidianos se resuelven de forma violenta. Por todo ello, el policía norteamericano se encuentra en una encrucijada: relacionarse con la comunidad y defenderla, a la vez que tiene que auto defenderse de la considerable agresividad ambiental.

⁴⁹⁴ Las cifras de armas de fuego en Estados Unidos son impresionantes (como los detenidos en prisión): En 2018 Small Arms Survey informó que hay más de 1.000 millones de armas cortas en todo el mundo, de las que el 85% están en manos de civiles. En Estados Unidos los civiles tienen el 46% de todas las armas cortas del mundo, ver glastris w., *How to stem gun violence by making gun owners rich*. Washington Monthly. Vol. 50, No. 1112, 2018, pgs. 45-49.

⁴⁹⁵ MARTÍNEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, op. cit., p. 173.

⁴⁹⁶ US Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics, *Firearm Violence, 1993-2011*, NCJ 241730, p. 1.

⁴⁹⁷ BLUMSTEIN A. y WALLMAN J. *The Crime drops in America*. Cambridge University Press, 2006, p. 46.

⁴⁹⁸ A pesar de todos los incidentes que diariamente aparecen publicados y grabados entre policías y ciudadanos, muchas veces calificados como brutalidad policial.

⁴⁹⁹ MILLER L. y EISENSTEIN J., *The Federal/State Criminal Prosecution Nexus: A Case Study in Cooperation and Discretion*, American Bar Foundation, 2005, pgs. 240-242.

Floyd⁵⁰⁰, mucho antes de este suceso, la administración de Donald Trump ya legisló también para mejorar esta protección⁵⁰¹.

Y con todo lo expuesto, además de las alegaciones de politización, corrupción y fragmentación, siempre se ha intentado reformar el sistema policial. Las actividades policiales norteamericanas han necesitado continuamente de un apoyo público. En contra de lo que sucedía en el Reino Unido y el resto de Europa, la policía norteamericana ha vivido tradicionalmente aislada de la comunidad a la que servía. Muchos han sido los factores que provocaron y mantuvieron esta situación, uno de ellos ha sido la creación de una subcultura policial, que reforzó la separación entre policías y ciudadanos⁵⁰².

2.2.4. Modelo policial

El modelo policial y de seguridad es uno de los aspectos que caracteriza y personaliza la cultura de un país, su estructura administrativa, su madurez en los riesgos sociales y delictivos, pero sobre todo por ser uno de los más potentes e imprescindibles mecanismos de control de los Estados ante la sociedad, que a su vez nos muestra el grado de madurez y democratización de ésta⁵⁰³.

En Estados Unidos la estructura policial, según Mawby⁵⁰⁴, se extiende a seis ámbitos distintos⁵⁰⁵. Pero esta complejidad no acaba ahí, y por ejemplo, en una

⁵⁰⁰ 25 de mayo de 2020.

⁵⁰¹ Executive Order 13774. Preventing Violence Against Federal, State, Tribal and Local Law Enforcement Officers. February 9, 2017.

⁵⁰² GREENE J., *Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police, Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System*, Criminal Justice 2000, p. 305.

⁵⁰³ DUQUE J., *La Policía británica: Un modelo de control y reconocimiento*. Cuadernos de la Guardia Civil, nº 62, febrero 2021, pgs. 31-53.

⁵⁰⁴ MAWBY R., *Policing across the world*, *op. cit.*, pgs. 48-49.

⁵⁰⁵ -Nivel federal, con sesenta y nueve agencias, que reúnen algo menos del 10% de todas las fuerzas policiales de la nación. La agencia federal con mayor número de personal es *Homeland Security Departement*, con 184.000 efectivos.

-Nivel estatal, con policías que dependen de los gobernadores y con autoridad exclusiva dentro de los estados.

-Nivel local (condado), en el que también están las oficinas del *sheriff*. Más de tres mil condados (subdivisiones políticas y geográficas de un Estado, asignado a alguna autoridad gubernamental), tienen su propia policía, mandada por un *sheriff*, que es elegido por un periodo de dos a cuatro años, que nombra a sus ayudantes, con misiones policiales generales, vigilancia de cárceles y protección de juzgados.

-Nivel municipal o de ciudad. La Policía de Nueva York (NYPD) es la ciudad que cuenta con la fuerza policial más grande en Estados Unidos, en cambio hay municipios que cuentan con un solo policía.

jurisdicción no solo pueden coincidir varias agencias policiales por ámbito geográfico: municipal, estatal, sheriff y varias federales, sino también puede haber esa coincidencia por competencia en el mismo delito⁵⁰⁶. Por lo que en un mismo asunto pueden estar involucradas varias agencias y son frecuentes los conflictos entre agencias por solapamiento de jurisdicciones.

Los estados han adoptado dos estructuras básicas en el terreno policial:

- una estructura unificada normalmente bajo el nombre de policía estatal, patrulla estatal o departamento de orden público, y
- una estructura dual, en el que están las patrullas de autopista y un departamento separado de investigación criminal. Hawai es el único Estado que sólo tiene uno de esos dos modelos. En un sistema unificado, la misma policía estatal concentra la patrulla de tráfico y el departamento de investigación criminal⁵⁰⁷.

Los cuerpos policiales están creciendo no solamente en Estados Unidos sino en todo el mundo. No obstante, debido al enorme número de datos que se manejan en Estados Unidos, no resulta fácil seguir los cambios en cuanto a su tamaño⁵⁰⁸. Las primeras cifras completas de la diversidad policial norteamericana proceden del primer censo que se hizo en el año 2000 por el *Bureau of Justice Statistics (US Dpt. of Justice)*, y se publicó en 2003. Hasta entonces las cifras eran aproximadas.

En estos momentos, Estados Unidos disponen de tres fuentes estadísticas que recogen el personal de su complejo sistema policial: El FBI; la Oficina del Censo de EE.UU, *U.S. Census Bureau*, que recopila datos sobre todas las agencias gubernamentales de empleados, incluidas las agencias policiales, dentro de su Encuesta de Empleo Público y Nómina (ASPEP) y la Oficina de Estadísticas de Justicia, *Bureau of Justice Statistics (BJS)*, que recoge datos a

-Jurisdicciones especiales: pequeños núcleos urbanos, núcleos rurales y fuerzas policiales encargadas de parques, *campus* de universidad, bases militares y otros espacios.

⁵⁰⁶ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., p. 22.

⁵⁰⁷ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, pgs. 11-12.

⁵⁰⁸ MAGUIRE E. y CRAIG D., *Measurement and Explanation in the Comparative Study of American Police Organizations*, Criminal Justice 2000, Vol. 4, 2000.

través del censo periódico específico sobre las fuerzas policiales federales, estatales y locales (CSLLEA)⁵⁰⁹. Aparte de esta diversidad de fuentes, luego el propio y amplio sistema policial en sí, hace que aunque creamos en la informatización, desde que se inicia la recogida de datos hasta que salen publicados, pueden pasar entre 2 y 3 años.

Para hacerse una idea del volumen del sistema policial, tengamos en cuenta que está compuesto aproximadamente por 83 cuerpos policiales federales, 17.985 cuerpos policiales municipales, estatales y regionales de todo tipo, lo que conforma una cifra de alrededor de 1.200.000 efectivos profesionales y 77.000 efectivos voluntarios y auxiliares⁵¹⁰. La variedad de esta miscelánea departamental podemos señalar que podemos encontrar desde departamentos que pueden contar con un solo policía hasta otros que pueden tener más de 30.000 efectivos, por lo que esta enorme fragmentación hace que en Estados Unidos sea difícil tener un censo preciso, no solo de agencias sino de policías.

Los cuerpos pequeños de policía son más susceptibles que desaparezcan antes que los grandes, por eso cuando un cuerpo pequeño desaparece, su demarcación tiene que contratar a una nueva policía que le continúe dando servicio, o tiene que fusionarse con otro Policía que sea mayor y que asuma esta responsabilidad⁵¹¹. En muchos estados, esta agencia es el condado del sheriff, mientras en otros es una policía estatal, aunque al final la agencia con jurisdicción colectiva tiene la última responsabilidad en temas policiales de esa zona⁵¹². Creo que estas cifras no resultan fáciles poder ser asimiladas en nuestras magnitudes policiales europeas.

⁵⁰⁹ BANKS D., HENDRIX J., HICKMAN M. y KYCKELHAHN T., *National Sources of Law Enforcement Employment Data*. NCJ Number 249681. April 2016, ver <https://www.ojp.gov/library/abstracts/national-sources-law-enforcement-employment-data>, visitada el 20-1-2021.

⁵¹⁰ A 30 de junio de 2016, último censo editado por el Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics Local Police Departments, 2016. October 2019. NCJ 251922; October 2019, NCJ 252834 y October 2019, NCJ 252835. La Oficina de Estadísticas de Justicia (BJS) es la principal agencia estadística del Departamento de Justicia. BJS recopila, analiza, publica y difunde información sobre delitos, delincuentes, víctimas de delitos y operaciones de justicia penal

⁵¹¹ En todo Estados Unidos las áreas geográficas administrativas tienen al menos una agencia de policía que cubre esa jurisdicción.

⁵¹² SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, *op. cit.*, p. 342.

Aunque se han hecho muchos y exhaustivos estudios (como no podía ser menos en el mundo estadounidense), existe una realidad objetiva que no se quiere admitir:

- existencia de una limitada autoridad por parte de la Policía,
- una libertad individual protegida a costa de un control social,
- y un sistema muy descentralizado y fragmentado, debido a que las competencias policiales están repartidas entre varios niveles administrativos y muchas agencias. Esto provoca que las agencias policiales tengan un limitado control de la delincuencia y menos aún, con la delincuencia internacional,
- existe una falta de estándares comunes de todo tipo, que hace la comunicación, coordinación y cooperación entre ellas sea muy problemático: el sistema norteamericano policial es menos efectivo en la lucha contra la delincuencia que en muchos otros de países democráticos, que cuentan con servicios policiales mucho más organizados.

Para justificar esta situación, se apuntan algunas ventajas: el ciudadano quiere protegerse del abuso del gobierno central⁵¹³. No obstante, esta antigua idea, enraizada en la cultura de la nación norteamericana, no deja de mostrar una realidad incuestionable de inseguridad y amenaza.

La cultura de la Policía en los Estados Unidos ha cambiado significativamente en los últimos 15-20 años y posiblemente continuará haciéndolo⁵¹⁴, y personalmente creo que ahora lo está haciendo (como cualquier otra organización actual). Esto es así a pesar de que siempre se espera la resistencia activa a los grandes cambios de comportamiento de las viejas, grandes, y jerarquizadas organizaciones. Y de hecho, las policías son organizaciones estructuradas y burocráticas, que no se adaptan demasiado al

⁵¹³ HUNTER R., *A model for American Police*, Journal of Contemporary Criminal Justice, 1990, p.206.

⁵¹⁴ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 140.

cambio, y que se resisten a él⁵¹⁵. Se necesitaron 30 años para ver y aceptar los cambios que se introdujeron durante los años 70 y adaptarse al cambio es a menudo la resistencia dentro de los departamentos de policía. Paradójicamente, estos policías que trabajan en un ambiente dinámico, y hay que añadir violento) como son las calles, prefieren la estabilidad de su *status quo* dentro de sus organizaciones. Este *status quo* es lo que le permite enfrentarse al estrés de su ambiente externo⁵¹⁶, en el que desarrollan su trabajo. Y esto se puede apreciar con que se haya podido acompañar a alguna patrulla en la rutina diaria de un turno de trabajo.

Hay autores que señalan que las agencias policiales fracasan debido a que están profundamente enraizadas, y tienen defectos ocultos en sus estructuras, cultura y comportamiento colectivo. Pero también se reflexiona en el sentido de que las organizaciones están constantemente en construcción. Las unidades (policiales) se suprimen o se crean, se reducen o se amplían, se independizan o se unifican, y en comparación con las empresas privadas, tienden a mantener más tiempo sus estructuras, es decir, ser más conservadoras⁵¹⁷. Pero esto seguro que lo vemos en cualquier tipo de organización del ser humano.

Algunos autores consideran que el FBI ha sido un elemento de coordinación con las policías estatales y locales, no en vano es quien más formación proporciona a las agencias locales y estatales de Policía. El FBI es un significativo proveedor porque su formación es a través de todo el país, y lo hace con estándares nacionales, es decir normalizados⁵¹⁸. No obstante, y considerando la mejora en la coordinación y cooperación, la rivalidad y el distanciamiento aún sigue persistiendo entre todos los actores policiales⁵¹⁹.

⁵¹⁵ MARKS D. y SUN I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol. 23, Nº 2, may 2007, p. 162.

⁵¹⁶ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 500.

⁵¹⁷ O'HARA P., *Why Law Enforcement Organizations Fail: Mapping the Organisational Fault Lines in Policing*, Crime and Justice International, March/April 2006, p. 24-25.

⁵¹⁸ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 125.

⁵¹⁹ MAWBY R., *Policing across the world*, op. cit., p. 50.

2.2.5. Politización y corrupción en el modelo policial

Cuando el ser humano tiene comportamientos carentes de ética, y estos lo proyecta en una profesión, que tiene como destino el ciudadano, provoca una distorsión de su status, y esta distorsión se traslada a la que tiene con el ciudadano. En este sentido, la corrupción representa un problema endémico en los departamentos de Policía, que provoca la desconfianza del ciudadano, algo muy unido a determinadas culturas, que se transforma en una desviación del comportamiento policial⁵²⁰. No obstante, algunos de los problemas originarios de la organización policial, se subsanaron con la policía comunitaria, lo que supuso una forma de evitar la corrupción⁵²¹, y sobre todo con la creación de poderosos departamentos de Asuntos Internos.

A lo largo de su historia, la Policía norteamericana ha pasado por diferentes etapas. Una de ellas, de malos recuerdos, fue de politización, ampliamente recogida por los investigadores académicos en su amplia literatura⁵²². Se sitúa durante el S XIX, y algunos autores la conocen por la “Era política”⁵²³, en la que las relaciones entre la Policía y los políticos eran tan estrechas, que cuando se producía un cambio en la administración política local, se producía un relevo total en el correspondiente departamento policial⁵²⁴. Los departamentos municipales se organizaban localmente, y de forma muy diferente entre ellos, aunque fueran vecinos. Las formas de la corrupción eran muy extensas⁵²⁵: los jefes de policía del departamento, la selección de candidatos, los recursos y las prioridades en el trabajo eran impuestos por los políticos

R. Mawby dice:

Las fuerzas locales de policía están dominadas por máquinas políticas corruptas, buscando reformas hacia una responsabilidad profesional. El hecho de que el control más directo de las fuerzas locales de policía no es la panacea, pues

⁵²⁰ BOURDOUX G. y CUMPS G., *Policing, Ethics and Corruption*, Uitgeveru. Politeia N V. 2002, pgs. 209-211.

⁵²¹ BRODEUR J. *Comparisons in Policing: An International Perspective*, Avebury, 1995, p. 108.

⁵²² GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., pgs. 82-84.

⁵²³ CORDNER G., *Police Administration*, op. cit., p. 6.

⁵²⁴ POTTER G., *History of Policing*, op. cit., p. 6.

⁵²⁵ MARKS D. y SUN I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 163 y DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*. Oxford University Press, 2002, p. 37.

el aumento de la responsabilidad local y la gran discrecionalidad de los policías ofrece oportunidades a la corrupción⁵²⁶.

La proximidad de los policías con sus ciudadanos producía efectos perversos, conocidos por todos los cuerpos policiales en el mundo: la manipulación política y la corrupción. Estos son males endémicos del sistema policial norteamericano, y que ningún gobierno fue incapaz o no quiso evitar, siendo en las zonas rurales donde más se manifiestan⁵²⁷. La corrupción policial también ha formado parte de la maquinaria política, un recurso por el cual los partidos podían controlar negocios ilegales, a la vez que los estilos culturales de los diferentes grupos étnicos eran preservados⁵²⁸. El poder que representa una fuerza policial siempre puede desviarse.

No obstante, ante esas evidencias, Estados Unidos siempre ha hecho frente a ellas y ha desarrollado mecanismos de defensa, creando, en el seno de sus policías, sólidas y poderosas unidades de Asuntos Internos (con una gran independencia, tanto dentro de la organización policial, como en sus líneas de investigación), y abriendo comisiones de investigación⁵²⁹, cuyas conclusiones implementaron con profusión.

La Policía de Nueva York ha sido la más investigada en temas de corrupción. Las comisiones de investigación se iniciaron ya en 1800, y las más importantes fueron: Curran (1913), Seabury (1932), Gran Jurado de Brooklyn (1949) y Mollen (1993). Para darnos idea de las investigaciones, la Comisión Lexow (1894), encontró que la tarifa para llegar a ser sargento era de 1.600 \$, y

⁵²⁶ MAWBY R., *Comparative Policing issues. The British and American System in International Perspective. Community Involvement in Policing: a Comparative Analysis*, London, 1990, p. 185.

⁵²⁷ MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, p. 39. y MAWBY R., *Variations on a Theme: The Development of Professional Police in the British Isles and North America*, pgs. 38-39.

⁵²⁸ GREENE J., *Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police, Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System*, *op. cit.* p. 306.

⁵²⁹ Las comisiones de investigación contra la corrupción policial han formado siempre parte de la actividad política en EEUU. La comisión ha sido el primer instrumento para investigar la corrupción, y su efectividad se puede considerar aceptable. Estaba formada y financiada por donaciones privadas cuando los líderes políticos no estaban interesados en este tipo de investigaciones, y se establecía, sobre todo, cuando estos hechos salían a la luz pública. La Policía siempre ha representado un instrumento de una enorme potencialidad que los políticos norteamericanos quisieron siempre utilizar para asegurar el éxito en las elecciones, premiar amigos y castigar enemigos.

de 12.000 \$ a 15.000 \$ para ser capitán⁵³⁰. La Comisión Knapp (1973) descubrió que algunos policías estuvieron implicados en actividades de robo, narcotráfico, actividades de receptación y protección de actividades de juego

Afortunadamente esa etapa de oscuridad y malas prácticas se fueron corrigiendo cuando se abrió una era de profesionalización y de servicio al ciudadano, estableciendo la administración federal reformas adecuadas. Se comenzó una verdadera reforma de la función pública con la Ley Pendleton (1883), que acordaba que los puestos en el gobierno deberían concederse en base al mérito y a la superación de la oposición para el puesto de trabajo, sin tener en cuenta vínculos o afiliación política. También ilegalizó el despido o la degradación de los funcionarios del gobierno por razones políticas⁵³¹.

Pero el tema es recurrente, y aunque creamos que este fenómeno desaparece, sigue estando presente, y lo vimos con el aumento de plantilla en 1993, del antiguo *Immigration and Naturalization Service* (INS)⁵³², actualmente *US Customs and Border Protection*⁵³³, a lo que se refirió el Inspector General del Departamento de Justicia, Michael Bronwich, que advirtió:

La experiencia en otros contextos indica que las masivas incorporaciones de agentes policiales estaban acompañadas de un importante aumento de la corrupción. Los asuntos sobre fraude y corrupción representan el mayor número de casos que trata esta oficina (Oficina del Inspector General), siendo los nuevos inspectores de los puertos los más vulnerables a la corrupción, pues son contratados a nivel local y no rotan por otros puestos a lo largo de la frontera, además están mal pagados y tienen muy poca supervisión⁵³⁴.

Por otra parte, como los controles fronterizos se incrementaron, el incentivo de los contrabandistas para ofrecer sobornos o comprar documentos de entrada, también aumentaron.

⁵³⁰ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., pgs. 84-86.

⁵³¹ *Ibid*, pgs. 88-89.

⁵³² En 1994 el diario *Dallas Morning News* de 11 de septiembre, informaba que “ninguna agencia gubernamental era mas vulnerable a la corrupción que el INS, donde los agentes de primera línea, pagados con salarios mínimos, distribuían *green cards* y otros codiciados documentos que en el mercado negro tenían un gran valor, ver ANDREAS P., *Border Games. Policing the US-Mexico Divide*, Cornell University, 2000, p. 99.

⁵³³ <https://www.cbp.gov/>, visitada el 4-08-2018.

⁵³⁴ ANDREAS P., *Border Games. Policing the US-Mexico Divide*, op. cit., p. 99.

2.2.6. Cambios y reformas del modelo

En la actualidad, todas las actividades humanas tienen un carácter temporal que les hacen llegar a la caducidad u obsolescencia propia del devenir, en un mundo que cambia a gran velocidad.

Por ser la seguridad un fenómeno crítico, al igual que sucede con la cooperación en terreno policial y de la inteligencia, objeto concreto de esta tesis, esta caducidad-obsolescencia se alcanza antes, porque los intereses cambian y las políticas de fuerzas son cada vez más dinámicas. Estas consideraciones las deseo introducir, porque desde que se inició la preparación de la tesis hasta su lectura, ésta no solo ha pasado por unos tiempos de obligado cumplimiento (uno por parte de las personas que intervienen en la tesis: doctorando y director, y otro de tipo administrativo: admisión, depósito y lectura), sino que durante este mismo tiempo se han sucedido otros cambios vertiginosos no solo en los modelos policiales y de inteligencia, sino que también los ha habido en los modelos sociales, que cada vez son caducos en menor tiempo. Todos estos avatares pueden perjudicar la calidad del resultado final, en especial en su actualidad. Y es por lo que este doctorando hace esta amplia consideración, por si este fenómeno pudiera afectar a esta tesis.

La cooperación existe porque los intereses creados y de personas o de sus instituciones priman por sus inercias sobre la resolución de problemas reales. Si el hombre no cambia su modelo mental, la cooperación y el mundo no mejorará, y cómo el primero dudamos que lo haga, sabemos que lo segundo fracasará en gran parte y tendremos que parchear y semi controlar todas sus actividades, mientras no tengamos otro paradigma humano de comprensión de nuestras propias categorías identitarias. Pero eso es ya tema de Filosofía y no de seguridad.

Cuando esta tesis se estaba cerrando sucedieron acontecimientos, que seguramente larvados acabaron por aflorar. En esta ocasión la muerte de George Floyd en Minnesota el 25 de mayo de 2020 por la Policía, ha generado una convulsión social que está afectando no solo a la cultura policial y de seguridad norteamericana, sino que se extenderá seguramente a sus

estructuras, unidades policiales, filosofías, que acabarán en nuevos enfoques contra la delincuencia (algo extremadamente sensible).

Estos cambios ya han comenzado con La Ley de Justicia en la Policía de 2020⁵³⁵, presentada el 8 de junio de 2020 por los principales legisladores demócratas, la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, el líder de la minoría del Senado, Chuck Schumer, y varios senadores incluida Kamala Harris⁵³⁶, una ley que incide en el recorte de los presupuestos policiales⁵³⁷. Es el principio de un cambio que no se sabe dónde acabará.

3. LA SEGURIDAD EN EE UU: ESTRUCTURAS

3.1. Introducción

Nuestra seguridad nacional depende de nuestra capacidad de compartir la información correcta, con las personas adecuadas, en el momento adecuado. Este mandato de intercambio de información requiere de la colaboración sostenida y responsable entre las policías federales, estatales, locales, tribales, sector privado y

⁵³⁵ Este proyecto de ley obliga a la policía a usar cámaras corporales, prohibir estrangulamientos en las detenciones y eliminar las redadas policiales no anunciadas, hacer responsables a las policías por la violación de los derechos civiles, exigiendo que se retengan fondos federales a las policías estatales y locales no hagan reformas similares. Y no hay que dudar, que otro concepto que se revisará también, será el de *qualified immunity*, un principio legal que protege a los funcionarios del gobierno estatal y local de ser demandados por sus acciones en un tribunal civil. Instaurada la Corte Suprema de Estados Unidos a partir de los años 60, su aplicación criticada por quienes dicen que permite e incluso fomenta el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía. Específicamente protege a los funcionarios del gobierno estatal y local, como policías, maestros y trabajadores sociales de ser demandados por personas de haberle sido violados sus derechos, excepto en los casos en que el funcionario violó una ley natural, legal, o derecho constitucional. Si bien los funcionarios del gobierno federal como jueces, fiscales y legisladores no reciben inmunidad calificada, la mayoría están protegidos por la doctrina similar de inmunidad absoluta, *absolut immunity*.

⁵³⁶ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52969375>, visitada el 23-1-2021.

⁵³⁷ Hasta 2017 las comunidades priorizaban los presupuestos de la Policía a la Sanidad pública o los servicios sociales, y en promedio los gobiernos locales dedicaban a sus policías un 9,2% de su presupuesto frente al 48,6% en educación o el 4% en Sanidad. Los gobiernos de los condados más grandes de Estados Unidos solían gastar más dinero de sus presupuestos en sus policías que los condados más pequeños, y así, estos condados llegaban a gastar hasta el 18,2 % en sus policías, frente al 37,4% en educación. Pero tras la muerte de George Floyd en mayo 2020, se ha producido un recorte de los presupuestos de la Policía (ver NYPD en este capítulo o Los Angeles, que ha reducido 150 millones \$ su presupuesto para 2021), reasignando mayores cantidades a servicios sociales y educación, lo que va a convertir este hecho en un problema nacional de seguridad, ver <https://usafacts.org/articles/police-funding-local-governments/>, visitada el 2-1-2021.

socios extranjeros. En los últimos años, nuestras políticas y procesos simplificados han conseguido superar las barreras culturales, y poder contar con sistemas integrados de información, que nos han permitido el intercambio de ésta. Este entorno operativo y dinámico de hoy, sin embargo, nos desafía a seguir mejorando el intercambio de información y a proteger sus procesos⁵³⁸.

La cultura norteamericana siempre ha estado en contra de un Ejército profesional y permanente, experiencia dolorosa vivida después de haber sido víctimas los primeros colonos independentistas por parte del ejército británico. Todo esto fue el motivo de que después de la Guerra de Independencia se promulgaran legislaciones contrarias a la creación de un ejército profesional, nombrándose en 1787 un comité, compuesto por los Estados federales, para el estudio de las instituciones armadas y de seguridad. Se consiguió establecer un equilibrio entre el poder federal y estatal, estableciéndose el derecho individual a llevar armas, principio sobre el que se basa la función policial y militar de la sociedad norteamericana⁵³⁹. Así, tal y como dicen Ballbé y Martínez: “se establece, por una parte, un sistema dual en el sistema de la defensa y la seguridad”, y por otra parte, “un sistema competitivo entre Federación y estados, en el que si las fuerzas federales son más eficaces que la milicia estatal, el mismo pueblo reclamará su potenciación”⁵⁴⁰. Esto ha llevado a que la Guardia Nacional en la actualidad esté integrada, de modo singular, en el ejército.

No obstante, toda esta cultura de alejamiento y rechazo al poder central y al militarismo de los orígenes, en la actualidad son características que inunda la sociedad norteamericana, y no se explica, en absoluto, cuando vemos como la

⁵³⁸ National Strategy for Information Sharing and Safeguarding (NSISS), December, 2012, actualizada por la de December 2013, https://security.pae.com/Documents/ITSecurity/20140103%20Final%20NSISS%20Strategic%20Implementation%20Plan_0.pdf, visitada el 19-6-2019.

⁵³⁹ De esta forma, los Estados federales consiguieron disponer de una milicia propia, no un ejército, formada por ciudadanos armados no profesionales, que podía usar para sofocar una insurrección armada dentro de su territorio, siempre que esta acción no colisionara con intereses federales. Además, los estados nombraban a sus oficiales, mientras el Congreso federal dictaba normas disciplinarias. Por otra parte, la Constitución federal, en su art. 1, sec. 8 otorgó la facultad al Congreso federal para reclutar y mantener ejércitos, lo que le permitía disponer de una parte de ejército permanente federal.

⁵⁴⁰ BALLBÉ, M. y MARTÍNEZ, R. *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., pgs. 105-113.

cultura del militarismo⁵⁴¹, y la militarización del sistema policial⁵⁴², están en pleno auge en la sociedad norteamericana. Ambos aspectos los desarrollaremos en el último capítulo de esta tesis.

3.2. Agencias federales

Una primera consideración sobre las agencias federales es que dentro del modelo policial norteamericano (también por la estructura federal del país y su Constitución), las agencias estatales y locales, siempre han tenido una mayor consideración y prioridad sobre aquellas. Para entender los comienzos y las funciones de las agencias federales, tendremos en cuenta que durante el S XIX y principios del S XX, la dimensión internacional de las investigaciones criminales estaba poco desarrollada⁵⁴³. La mayoría de los bancos e instituciones comerciales encargaban sus investigaciones a las agencias privadas, como la Pinkerton, en especial cuando había sospecha de algún miembro de los cuerpos policiales. Los agentes de estas empresas tenían dos ventajas con las que no contaban las agencias federales: tenían amplia experiencia en las investigaciones, y al no ser policías, no representaban la soberanía de ningún país⁵⁴⁴. En este panorama, antes del establecimiento del Departamento de Justicia en 1871, las investigaciones de los delitos las llevaban a cabo los marshals y los fiscales de distrito, bajo la autoridad del Fiscal General, *Attorney General*. Este departamento no fue autorizado hasta 1908 a crear sus propias agencias policiales, y hasta 1934, sus agentes ni podían investigar ni llevar armas⁵⁴⁵, siendo en 1908 cuando ya tuvieron sus primeros agentes

⁵⁴¹ GOODMAN M., *National insecurity. The cost of the American Militarism*, op. cit., pgs. 10-12; BAEVICH A., *The new American militarism. How Americans are seduced by war*, op. cit., pgs. 1-3 y POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the balance. Security, liberty and the courts*, op. cit. pgs. 249-251.

⁵⁴² MAGUIRE E. y KING W., *Trends in the Policing industry*, op. cit., pgs. 21-30; APUZZO M., *War Gear to Police Departments*, New York Times, 8-6-14; AYUSO S., *Estados Unidos empieza a cuestionar la militarización de su Policía*, El Mundo, 16-8-14; JOHSON H., *La militarización y el cambio de cultura de la Policía en Estados Unidos*, Sociedad Americana de Constitución de Derecho y Política (ACS), 12-11-14 y LEONHARDT D., *Not just Ferguson: National Guard has a long history with civil unrest*, The New York Times, 19-8-14.

⁵⁴³ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit. p. 54.

⁵⁴⁴ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, 2006, pgs. 115-116.

⁵⁴⁵ *Ibid*, p. 114.

investigadores, dentro de su *Bureau of Investigation*, al que en 1935 se le añadió el término “Federal”, FBI⁵⁴⁶.

Hasta 1930, las agencias federales no se empiezan a hacer sentir, mientras que las estatales y locales ya estaban desarrolladas y asentadas desde mitad del S XIX, resultando curioso la negativa a que tuvieran influencia, pues la sociedad las comparaba con las policías centrales de Europa⁵⁴⁷. Luego, en 1970, las agencias federales son cuando realmente empiezan a coger fuerza en este modelo policial, para continuar con este ascenso hasta la Administración de Clinton en 1990. Después del 11 S, su presencia se hace ya más poderosa y se refuerza dentro del modelo policial⁵⁴⁸ y cambian sus necesidades para adaptarse mejor a la seguridad interior. Estas agencias federales parecen prestar menos atención hoy en día a las tradicionales misiones de investigación criminal, en términos de sus actividades operativas, y en la forma de asistencia a policías locales. Cuestiones menores indican que estos cambios pueden crear vacíos o lagunas, colocando cargas adicionales a las policías estatales⁵⁴⁹. También las agencias federales han incrementado sus apoyos a las policías estatales y locales, para que participen en asuntos relacionados con el terrorismo y la inmigración.

Por último, y válido desde el comienzo de la policía en Estados Unidos hasta ahora, la mayor parte de las responsabilidades federales policiales, *federal law enforcement*, corresponden a los departamentos del Tesoro y Justicia⁵⁵⁰. Más del 40 por ciento de todas las disposiciones penales federales se han promulgado desde 1970, lo que significa que muchos delitos que antes se consideraban delitos estatales ahora son federales. Ahora es mucho más frecuente (antes no lo era tanto), que las agencias federales trabajen en estrecha colaboración con

⁵⁴⁶ NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit. pgs. 51-52.

⁵⁴⁷ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., p. 82.

⁵⁴⁸ WEISBURD D., FEUCHT T., HAKIMI I, MOCK L. y PERRY S., *To Protect and To Serve. Policing in an Age of Terrorism*. Springer, 2009, p. 150.

⁵⁴⁹ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, p. 17.

⁵⁵⁰ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., p. 23.

las agencias estatales y locales⁵⁵¹, digamos que la era de la cooperación, aunque renqueante, ya se puso en marcha.

Las policías federales en Estados Unidos, aparte de sus tareas en el interior del país, juegan un papel internacional muy significativo en la lucha contra el terrorismo, ejercido éste a través de los sistemas de control de fronteras y los protocolos formales como los tratados de asistencia mutua legal, memorandos de entendimiento, cartas rogatorias, notas diplomáticas, y acuerdos con organizaciones internacionales como Interpol y Europol⁵⁵².

Se reseñan en listado las agencias federales⁵⁵³, reseñando a continuación detalladamente las más importantes.

3.2.1. Servicio Postal, US Postal Inspection Service (USPIS)⁵⁵⁴

Es la primera agencia federal que se creó en Estados Unidos⁵⁵⁵, 1772, y se constituyó como el brazo ejecutivo del Servicio Postal⁵⁵⁶. Le compete genéricamente apoyar y proteger el Servicio Postal, sus empleados, su infraestructura y sus clientes, encargándose de luchar contra el fraude postal; robo de correspondencia; persecución de envío de pornografía por correo, así

⁵⁵¹ <https://www.federallawenforcement.org/what-is-federal-law-enforcement/>, visitada el 9-10-2019.

⁵⁵² BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 2.

⁵⁵³ Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, División de Investigación Criminal del Ejército de los Estados Unidos, Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de los Estados Unidos, Policía del Capitolio de los Estados Unidos, Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos. Servicio de Investigación de la Guardia Costera de los Estados Unidos, Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos, Servicio de Investigación Criminal de la Defensa de los Estados Unidos, Agencia de Inteligencia de Defensa de los Estados Unidos, Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Servicio de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Administración de Drogas de los Estados Unidos, Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos, Servicio Federal de Protección de los Estados Unidos, Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos, División de Investigaciones Criminales del IRS de los Estados Unidos, Servicio de Marshal de los Estados Unidos, Servicio de investigación criminal naval de Estados Unidos, Servicio de investigación de la Guardia Costera, Oficina de Investigaciones Especiales de los Estados Unidos, Servicio de Inspección Postal de los Estados Unidos y Servicio Secreto de los Estados Unidos.

⁵⁵⁴ <https://www.uspis.gov/>, visitada el 23-09-2019.

⁵⁵⁵ MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, p. 241.

⁵⁵⁶ Tiene destacado un agente en INTERPOL desde 1983, y otro en la BKA alemana (Bundeskriminalamt), desde 1993.

como casos de tráfico de influencias. También trabaja con la Comisión de Cambios y Seguridad, *Securities and Exchange Commission*⁵⁵⁷, que abrió su sección internacional en 1985.

3.2.2. Servicio de Marshals, US Marshals Service (USMS)

Creado en 1789, fue durante mucho tiempo la única agencia federal que hubo en los nuevos territorios de la nación. Dependiente del Ministerio de Justicia⁵⁵⁸, tiene misiones de custodia y transporte de detenidos de las agencias federales, y según la Ley Judicial de 1789, apoya a las cortes federales, especialmente deteniendo a fugitivos de la Justicia, tanto en Estados Unidos como en el extranjero⁵⁵⁹. Es una agencia que permanece fuera de los focos de la atención pública, de forma distinta a como sucede con el FBI o la DEA⁵⁶⁰.

En 1969 los *Marshals* consiguieron el rango de agencia y en 1974 adquirieron la categoría de oficina federal, que en la actualidad se encarga de la protección de los testigos federales *Witness Security Division*⁵⁶¹, realizando más del 50% de las detenciones de los fugitivos federales y trabajando en estrecha relación con el Servicio Federal de Prisiones, *Federal Bureau of Prisons (BOP)*. También se encarga de la protección de más de 2.000 jueces federales, apoyados por más de 2.400 agencias privadas de seguridad.

En noviembre de 1979, las competencias que tenía el FBI relativas a la detención de fugitivos federales fueron transferidas a los *Marshals*, y en 1985, se creó una unidad especial de este servicio, en la que se incluyeron israelitas y alemanes, para la localización del nazi Josef Mengele, que murió en Brasil.

Un servicio que tenía una movilidad tan grande dentro del territorio nacional siempre cooperó, dentro de sus competencias, con otras agencias no policiales.

⁵⁵⁷ <https://www.sec.gov/>, visitada el 23-09-2019.

⁵⁵⁸ <https://www.usmarshals.gov/>, visitada el 23-09-2019.

⁵⁵⁹ NATHAN J., *FY2018 Appropriations for the Department of Justice*. Congressional Research Service. October 12, 2017, p.2

⁵⁶⁰ La administración Obama, en sus planes para apoyar los esfuerzos policiales para la detención de presos fugados y persecución de organizaciones criminales transnacionales, para el año fiscal 2017, aumentó su presupuesto ordinario en 39 millones \$ para mejorar los equipamientos de los Marshals y para la creación de una nueva *task force*, Regional Fugitive Task Force (RFTF). Ver FY201 Appropriations for the Department of Justice. Congressional Research Service, May 30 2019, pg. 9.

⁵⁶¹ <https://www.justice.gov/jm/jm-9-21000-witness-security>, visitada el 3-2-2021

Así, el primer censo que se hizo en Estados Unidos⁵⁶² en 1790, lo hicieron los hombres de este servicio a caballo⁵⁶³. Solamente tienen un enlace en el extranjero, destacado en INTERPOL, que ocasionalmente se encarga de la localización de algún fugitivo en Europa.

3.2.3. Servicio de Impuestos Interiores, Internal Revenue Service (IRS)⁵⁶⁴

En julio de 1862, durante la Guerra Civil, el presidente Lincoln y el Congreso, crearon la Oficina del Comisionado de Impuestos Internos, *Commissioner of Internal Revenue*⁵⁶⁵, que promulgó una ley estableciendo un impuesto sobre la renta para pagar los gastos de guerra. Es el departamento más grande del Departamento del Tesoro, responsable de la recaudación de impuestos y de la aplicación de las leyes y regulaciones fiscales federales⁵⁶⁶ y de la recaudación de impuestos⁵⁶⁷. También aconseja sobre impuestos a ciudadanos americanos en el extranjero, abriendo su primera oficina en el extranjero en 1938 en Manila, cuando Filipinas aún pertenecía a Estados Unidos, y otras dos más en 1939, en París y Londres.

3.2.4. Servicio Secreto, US Secret Service, (SS)

El Servicio Secreto se creó en 1865, dos años después que la nación estableciera el dólar como su moneda oficial⁵⁶⁸, con la misión de perseguir las falsificaciones de ésta⁵⁶⁹. Colaboró con el *Special Branch* de Scotland Yard en la lucha contra el terrorismo irlandés, y durante la guerra con España de 1898, desarrolló tareas de espionaje en Canadá y en España⁵⁷⁰. El despliegue de este servicio en el mundo se ha adaptado a la necesidad de proteger los viajes del

⁵⁶² Dio una cifra de 3,9 millones de habitantes.

⁵⁶³ SCHAFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 35.

⁵⁶⁴ <https://www.irs.gov/>, visitada el 23-09-2019.

⁵⁶⁵ <https://www.irs.gov/newsroom/previous-irs-commissioners>, visitada el 23-09-2019.

⁵⁶⁶ Internal Revenue Service Appropriations, FY 2019, Congressional Research Service, updated March 4, 2019.

⁵⁶⁷ Excepto alcohol, tabaco y armas de fuego.

⁵⁶⁸ <https://www.secretservice.gov/>, visitada el 23-09-2019.

⁵⁶⁹ En la actualidad, también tiene competencias en la investigación del fraude en las tarjetas de crédito y en los delitos informáticos. Investiga casos de contrabando, incluyendo aquellos en los que el personal del Servicio de Aduanas pueda estar implicado.

⁵⁷⁰ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit. p. 114.

Presidente y VIP, s norteamericanos. En 1901, después del asesinato del presidente MacKinley se asignó esta agencia a la protección del presidente, a la que también se le añadió la protección del vicepresidente y su familia, los antiguos presidentes, sus esposas e hijos (hasta los 16 años)⁵⁷¹. También se encarga de la protección de jefes de gobierno extranjero que visiten Estados Unidos, así como los candidatos a presidente y vicepresidentes dentro de los 120 días anteriores a la fecha de la elección.

Este servicio pasó del Departamento de Justicia en 1908, al Departamento del Tesoro en 1965, y a partir de 2002 pertenece a Homeland Security Department (DHS), encargándose de coordinar los eventos especiales de Seguridad Nacional, *National Special Security Events (NSSE,s)*⁵⁷², que normalmente coinciden con visitas de mandatarios extranjeros a Estados Unidos⁵⁷³, con un despliegue en el extranjero muy reducido que comenzó en 1947 en París, con la llegada del Plan Marshall a Europa. Por estar próximos al presidente, son agentes de gran educación y formación, por lo que al servicio le interesa mantener su presencia en el exterior⁵⁷⁴.

3.2.5. Agencia contra las drogas, (DEA)

El uso de agentes federales en misiones policiales comienza a principios del S XX, y en 1890 el Congreso comienza a introducir restricciones en la importación de opio, encargando la misión del control de esta sustancia al Departamento del Tesoro, apoyado por Aduanas y otras agencias a través de la que en un principio fue la Oficina Federal contra las drogas, *Federal Bureau of Narcotics*, (FBN), creado en 1930 dentro del Departamento del Tesoro⁵⁷⁵. En 1930, una combinación de agentes contra drogas, agentes del Tesoro, aduaneros y agentes consulares recogieron información sobre el tráfico de drogas fuera de las fronteras, en lo que pudiera ser considerada una de las

⁵⁷¹ REESE S., *The US Secret Service: History and Missions*. Congressional Research Service, 7-5700, June 18, 2014.

⁵⁷² <https://www.hsdl.org/?abstract&did=798471>, visitada el 4-07-2017.

⁵⁷³ Service Star, Vol. 2, Washington, 2008, p. 2.

⁵⁷⁴ ANDERSON M. *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Co-operation*. Clarendon Press Oxford, 1989, p. 161.

⁵⁷⁵ <https://fas.org/sqp/crs/misc/R43749.pdf>, visitada el 17-09-2019.

primeras *tasks forces*⁵⁷⁶. La FBN destinó en 1920 su primer enlace a Bahamas, para tratar temas de contrabando de licores a Estados Unidos, y en 1936, otros tres nuevos en Roma y París, destacando en 1936 otros tres agentes más en París, Roma y Balcanes.

Desde el final de la II Guerra Mundial hasta 1968, la presencia del FBN en el exterior fue bastante modesta, y en este año, el FBN⁵⁷⁷ fue transferido del Departamento del Tesoro al de Justicia, que entonces no superaba los doce funcionarios, y antes de sufrir fuertes presiones para que se fusionara con el FBI (a lo que Hoover siempre se opuso).

La DEA se fundó el primero de julio de 1973, en base al plan de reorganización nº 2 de 1973, bajo la presidencia de Richard Nixon⁵⁷⁸. Dicho plan proponía la creación de una única agencia federal que asumiera las competencias federales en materia de drogas, así como para consolidar y coordinar las actividades gubernamentales en el control de drogas. Una vez aceptada la propuesta por el Congreso la BNDD, Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas, *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD)*⁵⁷⁹, la Oficina de Control de la Legislación de Consumo de Drogas (*Office of Drug Abuse Law Enforcement -ODALE-*), FBN, así como otras agencias federales se fusionaron para crear la DEA.

Esta agencia, cuya expansión en el exterior aumentó con la declaración del presidente Nixon de la “guerra a las drogas”⁵⁸⁰, ha creado y supervisado muchas

⁵⁷⁶ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., pgs. 93-99

⁵⁷⁷ En 1967, el último año de existencia como FBN, su presupuesto fue de 3 millones \$, y de los 300 agentes con que contaba, solamente una docena de ellos estaban destinados en el extranjero. Pero en 1976, el presupuesto de la DEA fue de cerca de 200 millones de \$, y de los 2117 de sus agentes, unos 230 estaban destinados en 68 enclaves, dentro de 43 países. En 1976 su presupuesto era de 200 millones de dólares y contaba con 2.141 agentes, de los que 228 estaban destinados en el extranjero, pasando a 300 en los años 1990.

⁵⁷⁸ MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., pgs. 302-304.

⁵⁷⁹ <https://www.justice.gov/criminal/ndds>, visitado el 2-9-2017.

⁵⁸⁰ Casi 38.000 norteamericanos mueren todos los años como resultado directo del abuso de drogas. En 2009 se estimó que 23 millones de norteamericanos han tomado alguna droga, ver *Statement for the Record of Rodney G. Benson Assistant Administrator, Chief of Intelligence Drug Enforcement Administration before the Western Hemisphere Subcommittee Committee on Foreign Affairs and the Oversight, Investigations, and Management Subcommittee Committee on Homeland Security. United States House of Representatives Entitled. Is Merida Antiquated? Part Two: Updating US Policy to Counter Threats of Insurgency and Narco-Terrorism.* October 4,

task forces, en las que hay personal de fuerzas de policía estatal⁵⁸¹ y local, y es considerada como una agencia que siempre ha mantenido buenos niveles de cooperación con estas fuerzas⁵⁸². Otra *tasks forces* en las que también está presente la DEA, son las *Organized Crime Drug Enforcement Task Forces*⁵⁸³, que tienen un carácter de interagencias federales, en las que las policías estatales y locales están presentes más como excepción que como norma.

A finales de 1980 las embajadas estadounidenses estaban acostumbradas a los agentes de la DEA, que utilizaban las tácticas de comprar y detener, *buy and bust*, así como con las entregas controladas y otras técnicas de investigación utilizadas en Estados Unidos, y en este ámbito internacional, la DEA es un híbrido entre una agencia de policía nacional y una organización policial internacional, que tiene competencias para detener, usar armas e investigar todos los delitos relacionados con las drogas⁵⁸⁴. Una de las tareas principales de la DEA ha sido siempre regular e impedir el flujo de drogas que pudiera tener como destino Estados Unidos⁵⁸⁵, así como apoyar a las policías extranjeras en su lucha contra las drogas, tuvieran o no como destino Estados Unidos.

Es la agencia federal norteamericana que mayor influencia ha tenido en la lucha internacional contra el tráfico de drogas, y su alto grado de internacionalización no se corresponde con su poco personal destinado en el extranjero⁵⁸⁶. En Alemania sus métodos con agentes encubiertos fueron mejor acogidos que en ningún otro país europeo, ya desde 1970, y sus tácticas fueron

2011. Y el coste en todo el mundo del tráfico de drogas se estima en 322 billones de \$, ver United Nations Office on Drugs and Crime. 2007 World Drug Report, p. 170.

⁵⁸¹ Paga horas extraordinarias al personal de estas fuerzas policiales, además de pagar a su red de informadores, aportando fondos extra para la compra de cualquier material necesario para las investigaciones: coches, radios, elementos técnicos, etc.

⁵⁸² MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., pgs. 302-304.

⁵⁸³ Están formadas además de la DEA, por personal del *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, FBI, *Immigration and Customs Enforcement*, IRS, *Coast Guard*, *Marshals Service* y *Justice Department prosecutorial and managerial personnel*.

⁵⁸⁴ Sus agentes son operativos (buscan y pagan informadores, llevan a cabo operaciones encubiertas y están involucrados en operaciones con policía locales).

⁵⁸⁵ The Opioid Epidemic and Federal Efforts to Address it. Congressional Research Service, November, 18, 2017, pg. 14.

⁵⁸⁶ NADELMANN E., *Coops across the borders, The internationalization of US Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State University, 1993, en FIJNAUT C. y MARX G., *Undercover-Police surveillance in comparative perspective*, op. cit., p. 269.

rápidamente utilizadas por BKA⁵⁸⁷ y las LKA⁵⁸⁸ de Baviera y Hesse. Sus agentes testificaron en juzgados alemanes⁵⁸⁹, algo que no se correspondía con su baja representación en Alemania, consiguiendo que se protegieran la identidad de sus informantes.

La DEA tiene 222 oficinas nacionales agrupadas en 23 divisiones en los EE. UU y 90 oficinas en el extranjero (más de 500 agentes) de 69 países⁵⁹⁰. DEA 360 Strategy⁵⁹¹ La estrategia 360 de la DEA responde a la crisis de la heroína y las píldoras opioides de venta con receta. La DEA lanzó la Estrategia 360 en noviembre de 2015 en Pittsburgh junto con el Fiscal de EE. UU, y desde entonces la DEA ha implementado la estrategia en muchas otras ciudades norteamericanas⁵⁹². De los 2.775 agentes en total y los 65 millones de \$ de 1972, ha pasado en 2019 a 10.169 agentes (4.924 eran agentes especiales y 5.245 personal de apoyo), con un total de 3.136 millones \$. También cuenta con 125 pilotos y 100 aeronaves⁵⁹³.

La *Freedom of Information Act*, Ley de libertad de información, FOIA⁵⁹⁴, exige que cada agencia federal presente un Informe anual al Fiscal General cada año. Estos informes contienen estadísticas detalladas sobre la cantidad de solicitudes recibidas y procesadas por cada agencia, el tiempo necesario para

⁵⁸⁷ Bundeskriminalamt (BKA).

⁵⁸⁸ Landeskriminalamt (LKA).

⁵⁸⁹ FIJNAUT C. y MARX G., *Undercover-Police surveillance in comparative perspective*, op. cit. pgs. 278-279.

⁵⁹⁰ Distribuidos operativamente en estas zonas: Africa, Zona Andina, Caribe, Europa, Extremo Oriente, Medio Oriente, Norte y Centro America y Cono Sur.

⁵⁹¹ <https://www.dea.gov/360-strategy>, visitada el 4-09-2019.

⁵⁹² En 2019 lo hizo en Los Angeles, Tampa, Nueva Orleans y Cleveland.

⁵⁹³ <https://www.dea.gov/staffing-and-budget>, visitada el 23-12-2019.

⁵⁹⁴ La Ley de Libertad de Información (FOIA), promulgada en 1966, generalmente otorga a cualquier persona el derecho legal, exigible ante los tribunales, para obtener acceso a la información del Gobierno en los registros de la agencia ejecutiva. Este derecho de acceso está limitado cuando dicha información está protegida de ser revelada por una de las nueve exenciones legales de la FOIA. Se aplica a los registros creados por las agencias federales y no cubre los registros que tienen el Congreso, los tribunales o las agencias gubernamentales estatales y locales. Cada estado tiene sus propias leyes de acceso público que deben consultarse para acceder a los registros estatales y locales. El principal objetivo de la ley es garantizar una ciudadanía informada y proporcionar un control contra la corrupción al responsabilizar al gobierno (y la Corte Suprema de los Estados Unidos ha enfatizado que la FOIA se aplica a la información oficial que arroja luz sobre el desempeño de las obligaciones legales de una agencia, ver <https://www.dea.gov/learn-about-freedom-information-act> visitada el 23-12-2019.

responder y el resultado de cada solicitud, así como muchas otras estadísticas vitales sobre la administración de la FOIA en la DEA⁵⁹⁵.

Entre 1986 y 2018 la DEA hizo en Estados Unidos 954.959 detenciones⁵⁹⁶. En España alrededor del 20% del total de su cooperación policial lo realiza con la Guardia Civil⁵⁹⁷, haciéndolo también con la antigua Policía Nacional, y ahora Cuerpo Nacional de Policía⁵⁹⁸.

Por último, señalar que la importancia de una agencia como la descrita lo es cuando:

- Estados Unidos ha sido declarada como la nación “que está en el medio de una epidemia de sobredosis de opioides”⁵⁹⁹, en un incremento sorprendente del número de adictos⁶⁰⁰.
- En 2016, hubo alrededor de 948.000 personas (0,4% de la población de 12 años o más) que consumieron heroína en el año pasado. Además de un aumento en el uso de heroína en los últimos años, ha habido un aumento de su disponibilidad en los Estados Unidos, entre uno de los muchos factores, las redes criminales mexicanas⁶⁰¹.

3.2.6. Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas, y Explosivos, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, (ATF).

El Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos⁶⁰², creado en 1972 por orden del Departamento del Tesoro, tiene un amplio abanico de

⁵⁹⁵ <https://www.dea.gov/foia-logs-and-annual-reports>, visitada el 23-12-2019

⁵⁹⁶ Entre 2000 y 2008, la DEA hizo 3264 detenidos relacionados con el tráfico internacional de drogas, ver LEMIEUX F., *International Police Cooperation. Emerging issues, Theory and Practice*, William Publishing, 2010, pgs. 269-270.

⁵⁹⁷ Un 5% de su trabajo fue con el Servicio de Aduanas.

⁵⁹⁸ NADELMANN E., *Coops across the borders, The internationalization of US Criminal Law Enforcement, op. cit.*, p. 201.

⁵⁹⁹ Citando estadísticas que muestran el número de muertes por sobredosis que involucran opioides (incluidos los opioides recetados y los opioides ilegales como la heroína y el fentanilo no farmacéutico) y que se ha más que cuadruplicado desde 1999, y en promedio 115 estadounidenses ahora muere todos los días por una sobredosis de opioides

⁶⁰⁰ YEH B., *Legal Authorities Under the Controlled Substances Act to Combat the Opioid Crisis*. Congressional Research Service, April 16, 2018, p. 3.

⁶⁰¹ *Heroin Trafficking in the United States*. Congressional Research Service. Updated February 14, 2019.

⁶⁰² <https://www.atf.gov/>, visitada el 23-12-2019.

misiones⁶⁰³, está desplegado en 23 oficinas regionales por todo el país y tiene un memorándum de cooperación el Sistema Regional para compartir Información, *Regional Information Sharing System (RISS)*⁶⁰⁴. Aunque las competencias de esta agencia pertenecían en un primer momento a Aduanas y al FBI, el primer requerimiento en estas materias lo tuvieron de parte del gobierno mexicano en 1968⁶⁰⁵. Este servicio ha creado un programa llamado *International Traffic in Arms* (ITAR), en el ámbito del contrabando de armas, y su presencia en el extranjero es muy reducida porque muchas de sus competencias pertenecen a la DEA, FBI y Aduanas⁶⁰⁶.

3.2.7. Departamento de Seguridad Nacional, Homeland Security Department (DHS)

Es la agencia federal con responsabilidad para la defensa del territorio estadounidense de ataques terroristas y desastres naturales⁶⁰⁷. Se creó a partir de 22 agencias federales ya existentes, en respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, convirtiéndose en la mayor reestructuración federal⁶⁰⁸.

⁶⁰³ -Persecución del tráfico ilegal de armas;

-Investigación de violaciones de leyes federales sobre explosivos; regulación de industrias de alcohol, tabaco, armas y explosivos;

-Recogida de antecedentes de las armas recuperadas por las agencias policiales en todo el mundo;

-Recaudación de las tasas sobre alcoholes y tabacos;

-Impedir las prácticas ilegales comerciales en las industrias de bebidas alcohólicas y apoyo a los estados para eliminar el tráfico ilegal de cigarrillos, ver KROUSE W., *Gun Control: FY2017 Appropriations for the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) and Other Initiatives*. Congressional Research Service, August 7, 2017.

⁶⁰⁴ Es un programa de intercambio de información, financiado por el Gobierno Federal de Estados Unidos, cuyo propósito es conectar las bases de datos de la policía local y regional para que puedan utilizar los datos de cada uno de las investigaciones criminales. RISS sirve como un multiplicador de fuerza, con eficacia y eficiencia ayudando a las policías en su lucha contra la delincuencia. RISS se compone de seis centros regionales, así como un centro de servicio técnico. Los seis centros regionales son: Middle Atlantic-Great Lakes Organized Crime Law Enforcement Network (MAGLOCLLEN), Mid-States Organized Crime Information Center (MOCIC), New England State Police Information Network (NESPIN), Rocky Mountain Information Network (RMIN), Regional Organized Crime Information Center (ROCIC) y Western States Information Network (WSIN).

⁶⁰⁵ Para el ejercicio fiscal de 2017 la administración Obama, y para reducir el delito violento cometido con armas de fuego, amplió el presupuesto en 89 millones \$ más, a la vez que ampliaba su plantilla en 230 efectivos más. Ver FY2017 Appropriations for the Department of Justice. Congressional Research Service, May, 30 2019, pgs. 8-9.

⁶⁰⁶ NATHAN J., *FY2018 Appropriations for the Department of Justice*. Congressional Research Service. October 12, 2017, p.4.

⁶⁰⁷ <https://www.dhs.gov/>, visitada el 13-04-2019.

⁶⁰⁸ WILLIAM A., *Counterterrorism Effectiveness to Jihadists in Western Europe and the United States: We Are Losing the War on Terror*. Studies in Conflict & Terrorism. Vol. 41, No. 4, 2018,

Cuenta con cerca de 240.000 efectivos y un presupuesto superior a 37,4 billones de \$⁶⁰⁹, convirtiéndose en el tercer ministerio más grande del gobierno federal de Estados Unidos. Será objeto de estudio separado en esta tesis.

3.2.8. Servicio de Inmigración y Aduanas, U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)

Se encarga de la investigación de más de 400 leyes federales dentro de los Estados Unidos⁶¹⁰ (identificar, investigar y dismantelar las amenazas que tenga origen o destino la frontera, además del control del transporte y seguridad de la infraestructura económica de la nación)⁶¹¹.

3.2.9. Aduanas y Protección de Fronteras, US Customs and Border Protection (CBP)

Es la mayor agencia federal del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos⁶¹², que aparte de patrullar las fronteras⁶¹³, está encargada de regular y facilitar el comercio internacional, la recaudación de derechos de importación, y hacer cumplir las regulaciones estadounidenses, incluyendo el comercio, las aduanas y la inmigración⁶¹⁴. Cuenta con una plantilla de casi 60.000 agentes (una de las organizaciones policiales más grande del mundo)⁶¹⁵, desplegados en

p. 283; KILTZ L. y RAMSAY J., *Perceptual Framing of Homeland Security*. Homeland Security Affairs. Vol. 8. Article 15. August 2012, p. 3.

⁶⁰⁹ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 42.

⁶¹⁰ <https://www.ice.gov/>, visitada el 13-04-2019

⁶¹¹ Cuenta con dos departamentos de investigación: de Seguridad Nacional, *Homeland Security Investigations* (HSI) y de Deportaciones, *Enforcement and Removal Operations* (ERO). El director de esta agencia depende directamente del Secretario (Director) del DHS y es la segunda más grande agencia federal de investigación en Estados Unidos, después del FBI. Mantiene agregados en las principales embajadas de Estados Unidos en el extranjero.

⁶¹² <https://www.cbp.gov/>, visitada 31 13-04-2019.

⁶¹³ Alrededor de 21.000 agentes de la Patrulla Fronteriza, *Border Patrol*, que pertenece a esta agencia, se encargan de proteger y patrullar los más 3.300 kilómetros de la frontera con México y los más 8.800 kilómetros de la frontera con Canadá. Aparte de los medios aéreos y navales, cuentan con más de 1.463 equipos caninos y 300 patrullas a caballo.

⁶¹⁴ Su misión principal es impedir que se violen las fronteras de Estados Unidos, así como perseguir la introducción ilegal de drogas y cualquier tipo de contrabando; la protección de los intereses agrícolas y económicos de Estados Unidos; así como contra las plagas y enfermedades nocivas. También tienen competencia en la protección de empresas estadounidenses y de la propiedad intelectual.

⁶¹⁵ En un día típico, CBP recibe a casi un millón de visitantes, examina más de 67,000 contenedores de carga, detiene a más de 1,100 personas e incauta cerca de 6 toneladas de drogas ilícitas. Anualmente, CBP facilita un promedio de más de 3 billones \$ en comercio legítimo, al tiempo que hace cumplir las leyes comerciales de los EE. UU.

35 bases centrales y 140 puntos de control permanentes⁶¹⁶ que desarrollan una intensa tarea de control de vehículos, pasajeros y mercancías⁶¹⁷.

La importancia de esta fuerza policial y las misiones que lleva a cabo, lo demuestra su histórico, en el que, a pesar de las restricciones presupuestarias federales, US CBP⁶¹⁸ entre 1990 y 2001 ya dobló su personal y presupuesto creció, entre estas fechas, más del 200%⁶¹⁹.

3.2.10. Oficina Federal de Investigación, Federal Bureau of Investigation (FBI)

Será un caso de estudio separado en esta tesis.

3.2.11. Otras agencias federales⁶²⁰

También existen varias agencias civiles de investigación dentro del Departamento de Defensa⁶²¹

⁶¹⁶ *International Narcotics Control. Strategy Report*. Vol. 1. Drugs and Chemical, 2001-2009, p. 51.

International Narcotics Control. Strategy Report. Vol. 1. Drugs and Chemical, 2009-2017, <https://2009-2017.state.gov/p/nea/ci/mo/79309.htm> visitada 21-3-2019

⁶¹⁷ Diariamente CBP controla 1.026.234 personas que cruzan la frontera por tierra; 293.285 pasajeros aéreos internacionales; 54.008 pasajeros marítimo (procedentes de 328 puertos); 678.941 viajeros terrestres; 70.334 contenedores (procedentes de tierra, mar y aire) y 307.680 automóviles particulares, ver <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/cbpsnapshot-20150403.pdf> visitada el 15-02-2015.

⁶¹⁸ Este servicio nació en 2003 y procede de US Customs Service (USCS) e Immigration and Naturalization Service (INS).

⁶¹⁹ DEREK L., *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39(1). 2004, pgs. 57-58.

⁶²⁰-Agencia de Parques Nacionales.

-Agencia encargada de la vigilancia del Capitolio.

-Agencia encargada de la vigilancia de la Biblioteca del Congreso.

-Agencia encargada de la vigilancia del Pentágono.

-Agencia de Caza y Pesca.

-Departamento de Agricultura mantiene una Oficina central con oficinas regionales en los estados, que investigan fraudes en las políticas y programas federales de agricultura.

-Departamento de Estado cuenta con investigadores que dan protección a dignatarios extranjeros, así como en fraudes de pasaportes.

-Departamento de Energía, que tiene competencias en el traslado y protección de materiales nucleares, así como todo lo asociado con las armas nucleares o la producción de energía, ver GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., p. 38.

⁶²¹-Servicio de Investigación Naval, *Naval Investigative Service* (NIS), responsable de los delitos cometidos por o contra el personal de la Marina.

-Servicio de Investigación de Defensa Criminal, *Defense Criminal Investigative Service* (DCIS), creado en 1981 por el Secretario de Defensa, que opera en 37 oficinas, y que investiga los programas y contratos del Departamento de Defensa

3.2.12. Personal de las agencias federales

Después de todo lo expuesto, observamos la complejidad y fragmentación del modelo policial norteamericano. A nivel federal no está claro cuántas agencias utilizan policías, *law enforcement officers*, por lo que la discusión se centra en las competencias que tienen las distintas agencias federales. No hay forma de ponerse de acuerdo en el número de agencias federales, aunque algún autor cifra ese número en 110 (en el año 2011)⁶²², este doctorando utiliza la última estadística publicada, que es de 83 agencias federales⁶²³.

Como curiosidad, en esta última estadística, en 2016, las policías tribales han experimentado la tasa más alta de agresiones (143 por cada 100 policías), más del triple que en 2008 (38%) y 20 veces más que en cualquier otra agencia norteamericana⁶²⁴.

3.3. Departamentos estatales

La 10ª Enmienda de la Constitución Federal reserva capacidad de organización policial a los Estados, los cuales crean sus policías estatales y de patrulla de carreteras, y subdividen a las demás en municipales y de condado, fomentando, en ocasiones, agencias especiales o fuerzas de actuación común, al margen o en coordinación con las demás policías. Los condados tienen por ejemplo la potestad de crear policías de ferrocarriles, mientras que los municipios pueden establecer policías de puertos, de tránsito, de vivienda, escolares, y de asambleas legislativas. Así mismo cada comunidad tribal (Native American) puede crear su propia agencia policial.

Las policías estatales han sido históricamente las grandes olvidadas en los trabajos de investigación sobre el trabajo policial⁶²⁵, siendo muy poco conocidas sus estructuras, las prácticas y las necesidades de estas fuerzas. Dentro de la

⁶²² STEWART D., *Collaboration Between Federal and Local Law Enforcement: An Examination of Texas Police Chiefs' Perceptions*, *Police Quarterly*, 14(4), 2011, p. 409.

⁶²³ U S Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics. *Federal Law Enforcement Officers*, 2016. October 2019, NCJ 251922, p. 1.

⁶²⁴ *Federal Law Enforcement Officers*, 2016, Statistical Tables. October 2019. NCJ 251922, <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=6708>, p. 1, visitada 2-01-2021

⁶²⁵ A estas policías se las conoce por diferentes nombres, aunque sus competencias son las mismas: Policía del Estado, *Highway Patrol*, Patrulla de Caminos del Estado, Patrulla del Estado, *State Troopers* o *Troopers*.

fragmentación policial norteamericana, las policías estatales (y las locales), a pesar de su número, ni han estado nunca consideradas ni se les ha prestado la suficiente atención. Ahora se está descubriendo que su existencia y cooperación es muy necesaria⁶²⁶, y sus cifras así lo constatan: alrededor del 10% de las policías en Estados Unidos son estatales, que han jugado tradicionalmente un importante papel, pero relativamente pequeño en el total del panorama policial de Estados Unidos.

El aumento de las autopistas interestatales durante la mitad de los años 20, y las necesidades en la seguridad del tráfico, impulsó a muchos estados a establecer o expandir sus policías estatales en este ámbito⁶²⁷. Por ejemplo, estas agencias estatales a menudo ofrecen servicios de SWAT, *Special Weapons and Tactics*, unidades de búsqueda y rescate, servicios marítimos y de aviación, laboratorios forenses, informes sobre delincuencia, formación a la policía local, análisis en de inteligencia y de comunicaciones⁶²⁸. Tienen autoridad en todo el estado y la ejercen fuera de la jurisdicción del condado del sheriff⁶²⁹. Excepto en Hawai, todos los estados cuentan con policía estatal, pero para observar más la fragmentación, otros 35 estados cuentan con agencias de investigación, independientes de sus policías estatales, dentro de un Departamento de Seguridad Pública o un Departamento de Justicia. Surgieron a partir de 1905 tanto para suplir las deficiencias de las policías locales, como de la falta de confianza de sus ciudadanos⁶³⁰. Otra vez más vemos, como unas policías se crean para evitar la politización o la inactividad de otras

⁶²⁶ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, pgs. 10-11.

⁶²⁷ Además, la necesidad de las investigaciones criminales también hizo crecer estas policías.

⁶²⁸ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, p. 11.

⁶²⁹ También se encargan de la protección del gobernador (de quien dependen), y en general apoyan a las policías locales, que por su tamaño no cuentan con medios ni presupuestos adecuados: formando a sus agentes, cuando no cuenten con academia propia de formación, coordinando o ejerciendo con ellos investigaciones criminales que traspasen dos o más jurisdicciones o de gran complejidad, en cuyo caso asumen poderes completos en todo el estado.

⁶³⁰ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., pgs. 37-38.

La primera policía estatal creada fue *Texas Rangers*⁶³¹, de carácter militar, para patrullar la frontera con México. Luego apareció la Policía estatal de Massachusetts (1865), para combatir la corrupción comercial; *Arizona Rangers* (1901), *New México Police Mounted* (1905) y *Pensilvania State Police* (1905), fuerza militar para combatir desórdenes públicos, de estructura semejante a la *Royal Irish Constabulary* de Irlanda del Norte, con un coronel al mando y con recluta de personal de Ejército⁶³². La Comisión del 11 S reconoció la necesidad de una mayor cooperación inter gubernamental para prevenir el terrorismo, A pesar de los progresos que representaban las *Joint Terrorism Task Forces*⁶³³, reconociendo esta Comisión que las policías locales y estatales necesitan más formación y trabajar más con las agencias federales. Además de estas nuevas responsabilidades en el terreno del terrorismo, la evidencia indica que las policías estatales están llamadas a rellenar los vacíos creados por los cambios de prioridades de las agencias federales⁶³⁴. Las patrullas estatales y las agencias de investigación juegan un gran papel en el tema de drogas, atracos a bancos, grandes investigaciones criminales y delitos de alta tecnología.

3.4. Departamentos locales

La complejidad del modelo policial norteamericano, se extiende aún más, con las policías municipales y locales, siendo las que presentan una mayor disparidad en sus características. Las agencias policiales locales son las más numerosas, y las que mayor número de efectivos poseen, y por su despliegue en todo el territorio, son las que más posibilidades tienen de detectar el fenómeno terrorista⁶³⁵. Las policías locales y las oficinas del sheriff suministran la base de

⁶³¹ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, p. 11.

⁶³² GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., p. 40.

⁶³³ <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/joint-terrorism-task-forces>, visitada el 4-05-2019.

⁶³⁴ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, pgs.12 y 52.

⁶³⁵ WEISBURD D., FEUCHT T., HAKIMI I, MOCK L. y PERRY S., *To Protect and To Serve. Policing in an Age of Terrorism*, op. cit., p. 91.

los servicios policiales a las comunidades rurales⁶³⁶, por lo que las policías estatales a menudo tienen que atender áreas rurales para darles servicio de apoyo a las pequeñas policías locales⁶³⁷, pero en contraposición a estos tamaños, también son de carácter local las policías de las ciudades más importantes estadounidenses: Nueva York, Chicago o Los Ángeles. Para valorar a estas policías locales, señalar que junto con las policías federales han creado *task forces* y redes de información en demarcaciones muy determinadas, que trabajan en beneficio del acervo de seguridad del país⁶³⁸, y que describiremos en detalle en el Capítulo III de esta tesis.

La analista en terrorismo Mia Bloom dijo: "*las fuerzas de policía locales en Estados Unidos tienden a exagerar la amenaza porque hay demasiado dinero en juego*"⁶³⁹, aunque en realidad, por el presupuesto luchan también el resto de fuerzas policiales y de inteligencia.

Aproximadamente el 3% de todos los departamentos de policía locales están desplegados en poblaciones de 100.000 o más habitantes. Más de dos tercios (71%) de los departamentos locales están en poblaciones de menos de 10.000 habitantes. Uno de cada ocho policías locales son mujeres y uno de cada cuatro eran de raza negra o hispanos. La mayoría de departamentos en poblaciones de 100.000 habitantes o más, tenían unidades especializadas para tratar con abusos de menores, drogas y pandillas⁶⁴⁰.

Por último, señalar que todo el enorme conjunto que suponen las policías estatales y locales, así como el sector privado, están en conexión a través del DHS, Departamento de Homeland Security⁶⁴¹, y que se expondrá detalladamente en el capítulo III de esta tesis.

⁶³⁶ Como muchos otros servicios, las áreas rurales están siempre faltas de recursos policiales. En 1999, por ejemplo, el 52,4% de todas las policías en Estados Unidos empleaban menos de 10 policías uniformados, mientras el 5,7%, de estas agencias, solamente tenía un policía.

⁶³⁷ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions, *op. cit.*, p. 11.

⁶³⁸ HAMILTON S., *Terrorism in 2016*, *op. cit.*, pgs. 125-126.

⁶³⁹ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009, p. 274.

⁶⁴⁰ Local Police Departments, 2016: Personnel, October 2019, NCJ 252835, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/lpd16p.pdf>, pgs. 1-2, visitada el 4-1-2021.

⁶⁴¹ DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*. T. Jäger et al. (eds.), Transatlantische Beziehungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, p. 237.

3.5. Oficinas del *Sheriff*

Estos departamentos desarrollan una amplia variedad de funciones policiales⁶⁴², estando al mando de un *sheriff* elegido por un periodo de dos a cuatro años, que puede nombrar a sus ayudantes. Las policías de los condados dependen directamente de la Comisión del Condado y son independientes del *sheriff* (por ser estos cargos electos, tienen independencia de las comisiones del condado, en políticas policiales, mientras que estos tienen un total control sobre su departamento, las policías del condado solo tienen control sobre el presupuesto).

Para apreciar el significado político que tiene la oficina del *sheriff* en Estados Unidos, a diferencia de los jefes de policía, que son nombrados en sus vacantes, los *sheriffs* son elegidos por los residentes de su comunidad. Por ello, está claro que un *sheriff* está mucho más interesado que un jefe de policía en desarrollar programas que lo mantienen visible frente a la población que le ha votado⁶⁴³. Y no olvidemos que la figura del *sheriff* representa la primera figura “policia” en el país desde la época colonial que, de una forma totalmente reactiva, desarrollaba sus tareas con información que recibía de los ciudadanos⁶⁴⁴. Mientras que las policías estatales típicamente ofrecen servicios de policía en áreas rurales o estados con una unificada estructura, las oficinas del *sheriff* normalmente tienen su jurisdicción en determinadas zonas rurales o estados con un sistema dual⁶⁴⁵.

A 30 de junio de 2016, en Estados Unidos había 3.012 oficinas del *sheriff* con 173.000 efectivos a tiempo completo y 174.000 efectivos a tiempo parcial o civiles.

⁶⁴²Respuesta a llamadas de servicio, servicio de patrulla, investigación criminal, detenciones, vigilancia del tráfico e investigaciones de accidentes, vigilancia de estacionamientos, prevención, vigilancia de cárceles y protección de juzgados, pero sus competencias excluyen las zonas del condado competencia de las policías locales. No obstante, en determinados condados, las policías locales pequeñas contratan servicios a estas oficinas, ver *Sheriff's Offices, 2007-Statistical Tables*. US Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics, December 2012, NCJ 238558, p. 1.

⁶⁴³ MARKS D. y SUN I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, op. cit., pgs. 168-169.

⁶⁴⁴ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., p. 37.

⁶⁴⁵ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*, op. cit., p. 12.

El 55% del total nacional de estas oficinas tenían menos de 25 efectivos a tiempo completo, y aproximadamente uno de cada 7 sheriffs eran mujeres⁶⁴⁶.

3.6. Policías tribales

En 2016, en Estados Unidos había 567 tribus y pueblos nativos reconocidos a nivel federal, de acuerdo con el Departamento de Interior de la Oficina de Asuntos Indios, *Department of the Interior's (DOI) Bureau of Indian Affairs (BIA)*. De ese número, 229 (un 40%), están en Alaska. Otros 104 (un 18%), se encuentran en California. Otros estados con números significativos de las tribus son: Oklahoma (38), Washington (29) y Nuevo México (21). Un total de 36 estados cuentan con al menos una tribu reconocida a nivel federal dentro de sus fronteras. Según el censo de 2010, había 5,2 millones de personas identificadas como pertenecientes a tribus⁶⁴⁷, y sobre estos estados y esta población desarrollan sus misiones las policías tribales⁶⁴⁸.

Estos cuerpos de policía están compuestos por funcionarios contratados por las tribus americanas nativas que tienen un gobierno constitucional en reservas⁶⁴⁹, trabajando en estrecha colaboración con las autoridades locales, estatales y federales de policía. Las tribus indígenas estadounidenses⁶⁵⁰ poseen autonomía de manera que sus leyes son superiores a las de los Estados y sólo son inferiores a las Leyes Federales, de acuerdo con los diversos dictámenes de la Corte Suprema de Justicia⁶⁵¹. Respecto a la aplicación de la ley, ya desde el siglo XIX, se crearon las primeras policías tribales para mantener el orden dentro del territorio⁶⁵². Actualmente casi todas las reservas indias poseen sus propias cortes (juzgados) llamadas Cortes Tribales. Leyes como la Ley y orden tribal, *Tribal Law and Order (TLOA)*, de 2010 y la reautorización de la Ley de

⁶⁴⁶ Sheriff's Offices, 2016: Personnel, October 2019, NCJ 252834, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/so16p.pdf>, pgs. 1-2, visitada el 7-1-2021

⁶⁴⁷ Investigations in Indian Country or Involving Native Americans and Actions Needed to Better Report on Victims Served. GAO Highlights. September 27, 2017, p. 3.

⁶⁴⁸ LYSAKOWSKIA M. y JONES P., *Tribal law enforcement authority to enforce state laws*. Police Practice and Research. Vol. 18, No. 1, 2017, p. 49.

⁶⁴⁹ La relación entre tribus nativas y el resto de los Estados Unidos es "entre naciones".

⁶⁵⁰ <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=256> visitada el 15-6-2019.

⁶⁵¹ MIKLAS C. *Indian Tribes as Sovereign Governments: A Sourcebook on Federal-tribal History, Law, and Policy*. Airi Press, 1988.

⁶⁵² DUTHU N., *American Indians and the Law*. Penguin, 2008.

Violencia contra la Mujer *Violence Against Women Act's* de 2013, abordaron varios de estos desafíos al permitir sentencias mejoradas en los tribunales tribales y al proporcionar autoridad limitada sobre los no indígenas en determinadas situaciones limitadas.

La Oficina de Asuntos indígenas de la Policía, conocida como Policía BIA, *Bureau of Indian Affairs*, es el brazo policial de la Oficina de Asuntos Indígenas⁶⁵³, que vigila las tribus indígenas y reservas, que no cuentan con su propia fuerza policial, y supervisa otras organizaciones policiales tribales⁶⁵⁴.

En septiembre de 2008, las tribus indígenas norteamericanas tenían censadas 178 agencias policiales, de ellas, 157 agencias policiales son departamentos de policía general, y el resto eran organismos jurisdiccionales especiales encargados de hacer cumplir las leyes de los recursos naturales. Estas agencias tienen 4.500 efectivos a tiempo completo, incluyendo unos 3.000 oficiales juramentados. La agencia de policía tribal más grande, el Departamento de Policía de Navajo, que tiene jurisdicción en Arizona, Nuevo México y Utah⁶⁵⁵.

3.7. Agencias con jurisdicción especial

Aún existen otras fuerzas policiales encargadas de pequeños núcleos de población, zonas rurales, parques, bases militares y otros espacios.

Hay universidades que tienen su propia policía⁶⁵⁶ (su ratio está alrededor de 1,5 policías por cada 1.000 estudiantes), separada de los departamentos locales, que operan según las ordenanzas estatales o locales, y con competencias que van desde la vigilancia de aparcamientos hasta robos o asesinatos⁶⁵⁷. En el año escolar 2011-2012, en el 75% de los campus universitarios había policías armados y

⁶⁵³ Un policía de la BIA es un policía federal que hace cumplir la ley federal relativa a los territorios indígenas. El BIA tiene jurisdicción en todo el país para hacer cumplir la ley federal relativa a los delitos cometidos dentro de los territorios indígenas. En algunos casos, se conceden los policías de BIA, autoridad para hacer cumplir la ley tribal por ordenanza tribal. También se podrán conceder autoridad para hacer cumplir las leyes estatales.

⁶⁵⁴ Las policías tribales proporcionan una amplia gama de servicios de seguridad pública, como respuesta a las llamadas de ciudadanos, investigación de delitos, cumplimiento de leyes de tránsito, ejecución de detenciones, proporcionando seguridad en los tribunales, auxilio en rescates.

⁶⁵⁵ <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=75> visitada el 18-6-2019.

⁶⁵⁶ Estas policías comenzaron a aparecer en los centros universitarios a partir de los años 30.

⁶⁵⁷ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, *op. cit.*, pgs. 48

uniformados, en comparación con el 68% que hubo en el curso 2004-2005. En 9 de cada 10 campus públicos había policía, mientras que en los privados, la proporción era de 4 sobre 10⁶⁵⁸, y aunque nos pueda resultar curioso la existencia de personal policial en los campus universitarios, los últimos informes sobre violaciones o intentos de violaciones de estudiantes, está haciendo que se reconsidere el número de policías en estos ámbitos⁶⁵⁹.

3.8. Diversidades y desequilibrios en los departamentos policiales

Abordando los tamaños de las fuerzas policiales y su concentración en cada nivel administrativo, resulta que: El 8% del total de la fuerza policial norteamericana pertenece a agencias federales, es decir, el presidente de la nación solo puede hacer uso directo de esta fuerza, en comparación con el 77% de policías del condado o municipales, y el 15% de policías estatales⁶⁶⁰, que no las tiene a su disposición.

Por lo que respecta a la falta de estándares comunes, veamos la diversidad en todas las agencias policiales estadounidenses, y que puede ser un resumen de su miscelánea y características:

- Solo el 76% tienen competencia de investigación en homicidios.
- Solo el 63% tienen competencia en incendios provocados, y solo la tercera parte tienen competencias en delitos de medio ambiente.
- Solo el 25% tienen capacidad de procesamiento de huellas dactilares; solo un 4% tiene laboratorios y solo el 2% tiene capacidad en pruebas balísticas.

⁶⁵⁸ US Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics, Special Report, Campus Law Enforcement, 2011-12, NCJ 248028, p. 1.

⁶⁵⁹ El Journal of Adolescent Health, en un artículo titulado: "Incapacitated and Forcible Rape of College Women: Prevalence Across the First Year", febrero, 2015, de Kate B. Carey, Sarah E. Durney, Robyn L. Shepardson y Michael P. Carey, informaba que, en un estudio realizado en universidades privadas del noroeste de Estados Unidos, un 18,6% de jóvenes entre 18 y 21 años, admitieron que habían sufrido un intento de violación en el campus. Ver http://i2.cdn.turner.com/cnn/2015/images/05/20/carey_jah_proof.pdf visitada el 18-6-2018.

⁶⁶⁰ MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing*, University of Chicago Press, op. cit., pgs. 245-246.

- Solo el 26% utilizan el 25% de toda su plantilla en misiones de protección de juzgados y el 16% de los departamentos utilizan el 43% de todo su personal en misiones de custodia de detenidos.
- Cuarenta y seis departamentos cuentan con más de 1.000 efectivos (la tercera parte del total de toda la fuerza policial local) y algo más de 7.000 departamentos cuentan con menos de 10 policías. Cerca de 800 departamentos, sólo cuentan con un policía.
 - El 86% de los departamentos locales de policía dependen de gobiernos locales y el 14%, de ciudades o municipios.
 - El personal civil representa el 30% del total de la fuerza policial local y las mujeres son el 62% de este último porcentaje⁶⁶¹.
 - En 2013 había 664 academias de formación para policías estatales y locales, y desde 2011 a 2013, una media de 45.000 policías de base, se han formado anualmente. La duración media de esta formación fue de 840 horas en unas 21 semanas⁶⁶². Esto hace que la formación policial en Estados Unidos no presente ninguna estandarización y sea de lo más dispar⁶⁶³.

La diversidad continua en cuanto el volumen de trabajo que soportan los diferentes departamentos policiales, y que nos dan idea del desequilibrio que tiene el sistema estadounidense policial. Vemos estas cifras referidas al año 2000 (última estadística comparativa de la que dispone la Oficina de Estadística del Ministerio de Justicia)⁶⁶⁴:

- Los departamentos estatales y locales hicieron alrededor de 14 millones de detenciones, de los que casi 1,6 millones fueron por asuntos de drogas (16%), 625.000 fueron por delitos violentos (4%)

⁶⁶¹ US Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics. Strategic Plan FY 2003-2004, p.6.

⁶⁶² State and Local Law Enforcement Training Academies, 2013, NCJ249784, July 2016. Bureau of Justice Statistics. Office of Justice Programs. U.S. Department of Justice, https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/slleta13_sum.pdf, visitada el 5-1-2021

⁶⁶³ TRAINA D., *Counter-Insurgency Training and the three block policemen*, op. cit., p. 22.

⁶⁶⁴ En el año 2000, había alrededor de 17.000 agencias estatales y locales, con casi 700.000 policías a tiempo total, mientras que las agencias federales eran 69, con 88.000 policías.

y 159.000 fueron por delitos con armas de fuego (1%). Es decir, que la mayoría de la delincuencia se produce en las demarcaciones de policías estatales y locales⁶⁶⁵.

- Durante ese mismo periodo, las agencias federales hicieron alrededor de 116.000 detenciones, de los que 32.630 fueron por temas relacionados con las drogas (28%), 4.250 fueron por delitos violentos (4%) y 5.203 fueron por delitos con armas de fuego (5%)⁶⁶⁶.

Pero para poder compartir y centralizar información, el Departamento de Justicia, conector que el 75% de las 18.000 fuerzas policiales en Estados Unidos, tenían menos de 24 policías uniformados y ningún especialista en inteligencia, creó el *Global Intelligence Working Group* (GIWG) con la colaboración de policías federales locales estatales y tribales⁶⁶⁷ y cuya primera reunión creó el *National Criminal Intelligence Sharing Plan*⁶⁶⁸.

A esta fragmentación y heterogeneidad policial se le ha encontrado su potencial en la nueva era de *homeland security*, que expondremos más adelante, William Bratton, actual Jefe, *Commissioner* de la NYPD, argumenta, como muchos otros policías e investigadores académicos, que son la primera línea de defensa y prevención contra los ataques terroristas. El reto en Estados Unidos es actuar y compartir información entre todos esos cuerpos como si tratara de uno solo. Además, esto se puede apoyar con que otro potencial más de las policías estatales y locales, las apuntó Raymond Kelly, antiguo jefe de Inteligencia de la NYPD, en el sentido de que pueden ser una inestimable herramienta para identificar la amenaza interna islamista⁶⁶⁹.

Como les sucede a las agencias federales, las policías estatales y las locales han cambiado sus relaciones desde el 11 S. Las dos áreas en las que se

⁶⁶⁵ Fiscal Years 2014-2018. Strategic Plan. US Department of Justice. Office of the Attorney General, p. 22.

⁶⁶⁶ US Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics. Strategic Plan FY 2003-2004, p.6.

⁶⁶⁷ Su primera reunión se celebró en Washington 1-2 abril de 2004, http://it.ojp.gov/documents/20040401-02_GIWG_meeting_summary.doc visitada 27-5-2020.

⁶⁶⁸ Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along? *op. cit.*, p. 174 y <https://fas.org/irp/agency/doj/ncisp.pdf> visitada 27-5-2020.

⁶⁶⁹ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, *op. cit.*, pgs. 173-175.

han incrementado las peticiones de las agencias locales han sido la formación, la asistencia técnica y la asistencia en los delitos de alta tecnología⁶⁷⁰. Y comparando las policías locales y estatales encontramos dos diferencias: en las locales las nuevas responsabilidades no han cambiado exageradamente. En cambio, en las policías estatales, sí ha habido nuevas y significantes responsabilidades en las investigaciones y en la inteligencia referida al terrorismo⁶⁷¹.

En temas de servicio, en promedio, alrededor de 115 policías del sheriff sufrieron lesiones graves anualmente, de 2003 a 2014⁶⁷², y el salario medio anual para estos policías fue de 63.380 \$ en mayo de 2018⁶⁷³.

3.9. Seguridad privada.

En 2018 había alrededor de 820.000 guardias de seguridad privada, cuyas empresas facturaron un total de 128 mil \$ millones⁶⁷⁴. En el país existen más de 1900 empresas dedicadas a la seguridad interna, relacionadas directamente con el Departamento de Estado y DHS⁶⁷⁵. Solo hay cinco que hayan alcanzado notoriedad suficiente para influir por sí solas en un país de más de 300 millones de personas imponiendo leyes vía congreso, ente ellas la Patriot Act, que desarrollaremos más adelante, y también aquí, el lobby de la seguridad privada se cierne sobre el país, aprovechando su situación predominante en el mercado.

Estados Unidos es el mayor consumidor mundial de servicios militares y de seguridad privados con una larga historia de contratación con el sector privado, debido al uso generalizado de militares privados y contratistas de seguridad

⁶⁷⁰ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, p. 18.

⁶⁷¹ *Ibid*, p. 20.

⁶⁷² <https://www.bls.gov/iif/oshwc/cfoi/police-officers-2014.htm>, visitada el 25-07-2019. US Department of Labour Statistics.

⁶⁷³ <https://www.bls.gov/ooh/protective-service/police-and-detectives.htm>, visitada el 25-07-2019. US Department of Labour Statistics.

⁶⁷⁴ <https://www.statista.com/topics/2188/security-services-industry-in-the-us/>, visitada el 27-6-2020.

⁶⁷⁵ <https://info.nodo50.org/Asi-funciona-la-Burbuja-de-la.html>, visitada el 25-07-2019.

dentro del gobierno de los EE. UU.⁶⁷⁶. Los contratistas militares y de seguridad privados están sujetos a un conjunto complejo de leyes y regulaciones, y sus actividades son revisadas e informadas por más de 20 órganos y comités federales de supervisión⁶⁷⁷. Muchas de estas regulaciones son nuevas y responden a las preocupaciones generadas por el uso por parte del gobierno de contratos militares y de seguridad privados en Irak y Afganistán.

La industria de la seguridad privada realmente comenzó a florecer durante las guerras en Irak y Afganistán cuando compañías como Blackwater (ahora Academi), contrataron grandes cantidades de empleados para asegurarse contratos lucrativos, siendo esto solo una parte de la historia con niveles crecientes de desigualdad global que impulsan el ascenso meteórico del sector⁶⁷⁸. La creciente demanda ha sido un buen augurio para compañías como G4S, la mayor empresa de seguridad privada del mundo, que cuenta con 585.000 empleados e ingresos de casi 10 mil millones \$⁶⁷⁹.

3.10. Otros actores en la estructura de seguridad

3.10.1. Guardia Nacional: federalismo cooperativo en el Ejército

La Guardia Nacional fue creada por la Ley de la Milicia de 1903 y la Ley de Defensa Nacional de 1916⁶⁸⁰, siguiendo la filosofía de Hamilton:

La potestad de reglamentar la Guardia Nacional y llamarla al servicio en épocas de insurrección o invasión, son consecuencias naturales de la obligación de dirigir la defensa común y de velar por la paz interna de la Confederación.es, por tanto, con la más evidente propiedad, que el plan de la convención propone que se faculte a la Unión “para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia, y para gobernar aquella parte de ésta que pueda utilizarse en el servicio ,

⁶⁷⁶ La regulación y supervisión son difusas, y se dividen entre el Congreso, las agencias federales y las comisiones de supervisión especialmente creadas.

⁶⁷⁷ http://psm.du.edu/national_regulation/united_states/index.html, visitada el 25-07-2019.

⁶⁷⁸ Con cada vez más personas que se unen al club multimillonario global, la demanda de servicios como el monitoreo de alarmas y el transporte blindado se está disparando, lo que hace que las empresas de seguridad privada se conviertan en un símbolo de la brecha de la riqueza mundial.

⁶⁷⁹ <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/08/31/private-security-outnumbers-the-police-in-most-countries-worldwide-infographic/#133b5c1d210f>, visitada el 25-07-2019.

⁶⁸⁰ <https://www.nationalguard.mil/>, visitada el 2-09-2019.

reservando a los respectivos Estados el nombramiento de oficiales y la autoridad de instruir a la milicia de acuerdo con la disciplina prescrita por el Congreso⁶⁸¹.

Tiene sus orígenes en las milicias coloniales y es una institución típicamente norteamericana y la más antigua de su Ejército. Aunque la Constitución y el Congreso otorgan los poderes a la Guardia Nacional, el nombramiento y la formación de su personal, depende de los Estados.

La Guardia Nacional está formada por civiles que sirven a su país y a su Estado⁶⁸², que reciben a cambio una contraprestación económica y una serie de beneficios fiscales y sociales, además de prestigio y ventajas laborales y políticas⁶⁸³. Es una especie de *posse comitatus* militar, que puede apoyar en caso de disturbios urbanos, catástrofes naturales o crisis de seguridad interior⁶⁸⁴. Representa un compromiso y una cooperación “desinteresada” de los ciudadanos con sus Fuerzas Armadas, aunque pueda ser también utilizada en el terreno de la seguridad (policial) interior⁶⁸⁵, y se la puede ver en los medios actuando en alteraciones de orden público⁶⁸⁶. Depende de los gobernadores de los estados, en caso de utilización de estas fuerzas en casos de desastres naturales o disturbios de orden público. El presidente puede hacerla depender de él, en caso de emergencias interiores o cuando se envía al extranjero (ha estado en las dos guerras mundiales, Corea, Vietnam, así como en Kosovo,

⁶⁸¹ HAMILTON, MADISON Y JAY, *El Federalista*, *op. cit.*, Artículo XXIX.

⁶⁸² 450.000 efectivos en 2019. <https://www.nationalguard.mil/>, visitada el 2-09-2019.

⁶⁸³ La Guardia Nacional constituye el 56% del componente activo del Ejército, el 36% de sus fuerzas de apoyo al combate y el 33% de sus servicios logísticos. Sus 440.000 efectivos se encuentran encuadrados en 8 divisiones y 15 brigadas. También cuenta con un componente aéreo (Guardia Aérea Nacional), que se encuentra desplegado en 140 puntos con otros 108.000 efectivos. Aunque la Ley Posse Comitatus prohíbe el uso de la Guardia Nacional en misiones policiales, en casos especiales se utiliza en graves alteraciones de orden público, vigilancia de aeropuertos y protección de fronteras terrestres, así como auxilio a víctimas de catástrofes, dentro de cada estado.

⁶⁸⁴ ALLI J.C., *El Soldado Profesional*, Thomson Aranzadi, 2002, p. 81.

⁶⁸⁵ Muchos de ellos han sido policías o han tenido alguna relación con la seguridad, y el tiempo de compromiso que se pide, es de un fin de semana cada mes, y dos semanas por año.

⁶⁸⁶ En Estados Unidos la responsabilidad en caso de alteración del orden público corresponde a las fuerzas policiales, pero cuando la situación no se puede controlar, se puede recurrir a la intervención de la Guardia Nacional, que está bajo las órdenes del gobernador, aunque históricamente, y como venimos repitiendo en esta tesis, las autoridades federales hayan sido contrarias a emplear tropas del Ejército en misiones policiales. Las autoridades federales han preferido considerar a la Guardia Nacional como “ciudadanos-soldados”, y ha sido reservada para actuar en alteraciones de orden público muy graves, y que cuando apoya a la Policía contra manifestaciones violentas, utiliza material y equipo antidisturbios.

Bosnia, Irak y Afganistán⁶⁸⁷, por lo que le es de aplicación la Ley *Posse Comitatus*, PCA⁶⁸⁸.

Después del 11 S la Guardia Nacional fue movilizada a nivel federal y desplegada en objetivos sensibles de seguridad y aeropuertos. En estos últimos formó patrullas, protegió puntos de seguridad y reforzó la seguridad aeroportuaria, y aunque algunos estados le han prohibido que específicamente ejerza misiones de vigilancia y protección en estas instalaciones⁶⁸⁹, en ningún momento reemplazó a fuerzas policiales⁶⁹⁰. En una primera medida, como actuación de emergencia operativa en el ámbito de la seguridad aeroportuaria, y en periodo concreto en el tiempo, desde septiembre de 2001 hasta mayo de 2002, la Guardia Nacional movilizó unos 7.200 efectivos para proteger 444 aeropuertos en toda la nación⁶⁹¹.

A pesar de las fuertes presiones, la Guardia Nacional no fue encuadrada en *Department Homeland Security*, DHS, pero un año después del 11 S tenía ya destinados 11.000 efectivos de apoyo a la ya desaparecida *Customs and Immigration Service*, ahora *Customs and Border Protection (CBP)*⁶⁹². Todos estos datos, nos da una idea de las capacidades de esta unidad militar, que es en realidad una poderosa unidad de reserva, tanto militar como policial, y aunque la Guardia Nacional no está considerada como “cuerpo policial”, si tiene formación en actividades policiales, pero no puede ejercer “poderes ejecutivos policiales”⁶⁹³. Según la directiva de la Oficina de la Guardia Nacional, solamente opera “en misiones de apoyo a los cuerpos policiales”⁶⁹⁴. Además, cuando la Guardia Nacional está federalizada y está presente en el exterior del país, sigue estando sujeta a las restricciones de la *Posse Comitatus*

⁶⁸⁷ GREENBERG M., *Citizens defending America: From colonial times to the age of terrorism*, University of Pittsburg Press, 2005, p. 183.

⁶⁸⁸ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*, *op. cit.*, p. 20.

⁶⁸⁹ *Ibid*, p. 33.

⁶⁹⁰ PERITO R., *Where is the lone Ranger when we need him?*, *op. cit.*, pgs. 71-75.

⁶⁹¹ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 16.

⁶⁹² También desplegó en misiones de vigilancia otros 5.000 efectivos en centrales nucleares, túneles, puentes y otros objetivos sensibles de infraestructuras.

⁶⁹³ WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*. *Cooperation and Conflict*, 46 (3), 2011, p. 399.

⁶⁹⁴ PERITO R., *Where is the lone Ranger when we need him?*, *op. cit.*, pgs. 78-79.

3.10.1.1. Tendencias actuales en la utilización de esta Fuerza

Siguiendo la tendencia a la militarización de las actividades policiales, la Guardia Nacional ofrece la mejor alternativa para utilizar una fuerza militar contra el terrorismo que pueda desarrollarse en el interior de Estados Unidos⁶⁹⁵, y como idea, el autor de esta tesis sugiere también fuera del país, aunque tuviera que formarse específicamente en este ámbito.

Un informe de la Comisión Nacional sobre el terrorismo indica que la Guardia Nacional puede servir de puente entre las autoridades civiles y militares en la lucha contra el terrorismo que tenga como objetivo el país⁶⁹⁶. No obstante, la Guardia Nacional tiene un equipamiento y un entrenamiento más enfocado al combate, mientras que la Reserva de la Guardia Nacional es la que posee unas mejores capacidades para establecer estos puentes⁶⁹⁷. Pero también hay un uso perverso que siempre se ha hecho con la utilización de esta fuerza, y ha sido para reprimir las manifestaciones violentas, tanto las raciales, como contra los derechos civiles, sobre todo entre 1950 y principios de 1960, y la última vez que se empleó fue en los disturbios de Ferguson (Missouri)⁶⁹⁸, el nueve de agosto de 2014, ocasionados como consecuencia de la muerte de un joven afroamericano por un policía.

3.10.1.2. Un caso de federalismo cooperativo dual⁶⁹⁹

Pero si la Guardia Nacional es importante en el ámbito de la cooperación policial-militar, también lo es porque representa “una idea nuclear del federalismo cooperativo”, tal y como dicen Ballbé y Martínez para después continuar con que “el poder federal de Washington no ha centralizado nunca una institución tan

⁶⁹⁵ La *Posse Comitatus* no debe constreñir esta utilización, pero está claro que tanto su formación como su estatus militar no ayuda a este objetivo.

⁶⁹⁶ El presidente ordenó el despliegue de 1.200 efectivos en la frontera con México, ver *National Southwest Border Counternarcotics Strategy Implementation Update*. Executive Office of the President of the United States. 2010, p. 4.

⁶⁹⁷ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*, *op. cit.*, pgs. 32-33.

⁶⁹⁸ Not Just Ferguson: National Guard Has a Long History with Civil Unrest, David Leonhardt, *The New York Times*, 19-8-2014.

⁶⁹⁹ ROCHE S., *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Odile Jacob. 2004, p. 21.

genuinamente nacional como es el Ejército, y así desde la reforma y profesionalización de las Fuerzas Armadas norteamericanas, se ha admitido un modelo militar compuesto por: un ejército profesional federal, por una parte, y una Guardia Nacional dual (federal y estatal)⁷⁰⁰.

3.10.2. Servicio de Guardacostas: cooperación militar en una agencia federal policial

El Servicio de Guarda Costas, es uno de los cinco Servicios armados del país, junto al Ejército de Tierra, Ejército del Aire, Armada y Cuerpo de Marines⁷⁰¹. Es un servicio marítimo militar, actualmente encuadrado en *Homeland Security Department*, DHS⁷⁰², es decir, una unidad militar que ejerce misiones policiales, concretamente de policía marítima, dentro de una agencia federal policial⁷⁰³. Controla la pesca ilegal y hace cumplir las leyes federales marítimas, facilitando el comercio marítimo y el transporte de mercancías y personas, y a través de este servicio, Estados Unidos tiene establecidos 44 acuerdos marítimos bilaterales con servicios extranjeros en todo el mundo⁷⁰⁴.

3.11. Sistema de Justicia Penal

El sistema de Justicia Penal está compuesto por: la Policía, los tribunales y las prisiones (correccionales), un sistema abierto que opera dentro de un entorno muy complejo⁷⁰⁵, en el que la actividad policial afecta al trabajo de los tribunales, a las sentencias judiciales y a las actividades de las prisiones. En el sistema de

⁷⁰⁰ BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., p.128; HEUN W., *Der Föderalismus in den USA. Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, op. cit., p. 623.

⁷⁰¹ Cuenta con 182.000 efectivos en activo, 38.500 reservistas (2017). Su director (Comandant), no es miembro de la Junta de Jefes de Estado Mayor, aunque informa directamente al presidente de los Estados Unidos, al Secretario del DHS y al Secretario de Defensa.

⁷⁰² Es una agencia federal con la responsabilidad de proteger el territorio estadounidense de ataques terroristas y responder a desastres naturales. El departamento se creó a partir de 24 agencias federales ya existentes en respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

⁷⁰³ Aparte de sus misiones policiales, se encarga de la vigilancia del transporte marítimo, la pesca o la navegación de recreo. Protege las fronteras americanas combatiendo el tráfico ilegal de drogas, personas y contrabando hacia los Estados Unidos.

⁷⁰⁴ International Narcotics Control. Strategy Report. 2010, <https://www.insightcrime.org/news/brief/international-narcotics-control-strategy-report-volume-i-drug-and-chemical-control-march-2010/> visitada 7-2-2019

⁷⁰⁵ MARKS D. y SUN I., *The impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcements Agencies*, op. cit., pgs. 160-161.

justicia norteamericano existen alrededor de dos millones de empleados, y la Policía, aunque no es la que más tiene, si es la más visible⁷⁰⁶.

Estados Unidos cuenta con más de 16.200 juzgados estatales en los que están incluidos alrededor de 13.600 juzgados con una jurisdicción limitada⁷⁰⁷ y más de 2.500 juzgados con jurisdicción general. La estructura de los sistemas de juzgados⁷⁰⁸ varía mucho de un estado a otro⁷⁰⁹.

La población penitenciaria en Estados Unidos disminuyó de 1.508.129 reclusos a finales de 2016, hasta 1.489.363 reclusos a finales de 2017, un descenso del 1,2%. Durante el mismo período, el número de reclusos bajo la jurisdicción de las autoridades correccionales federales disminuyó un 3%, y el número de presos bajo la jurisdicción estatal correccional descendió en un 1% menos, estando a finales de 2017 80.900 presos en cárceles locales. A finales de 2017, el 8% del total de los prisioneros en la nación, bajo la jurisdicciones federales y estatales, estaban en centros privados, bajo la jurisdicción de 27 estados⁷¹⁰.

Con casi el 5% de la población mundial, Estados Unidos tiene el 20% de la población penitenciaria del mundo, de la que casi un tercio son mujeres⁷¹¹. Por su parte el ejército tenía a unos 1.000 reclusos condenados a más de un año.

Todas estas impresionantes estadísticas suponen una ratio de 716 detenidos por 100.000 habitantes, la mayor en el mundo, y que representa casi la cuarta parte de la población penitenciaria mundial⁷¹². En estos momentos, Estados Unidos tiene el nivel más alto de reclusos en su historia, que se ha

⁷⁰⁶ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., pgs. 10-12.

⁷⁰⁷ Que solo son competentes para determinados casos.

⁷⁰⁸ Trece estados, por ejemplo, han adoptado un sistema unificado de juzgados, lo que significa que se han constituido en una única jurisdicción, que tiene competencia en todos los casos y procedimientos. Los restantes 37 estados han optado por un sistema no unificado.

⁷⁰⁹ Report of the National Task Force on Federal Legislation Imposing Reporting Requirements and Expectations on the Criminal Justice System. U. S. Department of Justice, August 2000, NCJ 183458.

⁷¹⁰ https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p17_sum.pdf, visitada el 4-11-2019. BJS Bureau of Justice Statistics, NCJ 252156, April 2019.

⁷¹¹ PLAFF J., *The myths of mass incarceration. What reformers get wrong about crime and punishment*. Americamagazine. Vol. 220, No. 4, 2019, p. 18.

⁷¹² WALMSLEY R., *World Prison Population List*, tenth edition, International Centre for Prisons Studies, ICPS.

triplicado en las últimas tres décadas⁷¹³. A esta cifra Estados Unidos ha llegado después que a mediados de los años 70, tuviera algo más de 200.000 reclusos⁷¹⁴, y para que veamos estos datos, comparados con la realidad de las calles: El FBI calcula que en Estados Unidos existen unos 33.000 grupos violentos, con unos 1,4 millones de personas⁷¹⁵, habiéndose registrado en 2013 más de 11.300.000 detenciones policiales⁷¹⁶.

Las reformas penitenciarias, distintas según los estados, siempre son los políticos quienes imponen e influyen en ellas, solo tenemos que ver como Joe Biden, mientras ejercía como vicepresidente en la administración Obama, presentó el proyecto de Ley contra el control del crimen violento, *Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994*, hace 26 años, por la que a menudo se le culpa por extender las políticas duras contra el crimen que criminalizaron a los estadounidenses de raza negra⁷¹⁷. Muchos años después, y ya nombrado presidente en noviembre de 2020, Biden firma nada más haber sido proclamado en enero de 2021, una orden ejecutiva por la que suprime las prisiones privadas y destina estos fondos a la mejora de las viviendas y evitar la discriminación racial⁷¹⁸.

Como características más destacables del sistema penal y correccional podemos señalar:

- Actualmente, casi uno de cada 100 adultos estadounidenses está en la cárcel, y su tasa es de 5 a 10 veces más altas que las de Europa occidental y otras democracias⁷¹⁹. En España, en esa misma época, había 68.220 personas encarceladas, lo que supone una ratio de 147 personas por 100.000 habitantes.

⁷¹³ CETRON M. y DAVIES O., *55 Trends. Now Shaping the Future of Policing*, Vol. 1, Issue 1, February 2008, Preface.

⁷¹⁴ SKARBEK D., *The social order of the underworld: how prison gangs govern the American penal system*, Oxford University Press, 2014, p. 40.

⁷¹⁵ Today's FBI: Facts & Figures 2013-2014.

⁷¹⁶ http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2013/crime-in-the-u.s.-2013/tables/table-29/table_29_estimated_number_of_arrests_united_states_2013.xls visitada el 4-2-16.

⁷¹⁷ <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/08/28/did-the-1994-crime-bill-cause-mass-incarceration/>, visitada el 21-1-2021.

⁷¹⁸ <https://www.nytimes.com/2021/01/26/business/biden-private-prisons-justice-department.html>, visitada el 29-1-2021.

⁷¹⁹ The Rise Rate of Incarceration in the US. The National Academies in Focus, Fall 2014, vol. 14, nº 1, p. 12.

- A finales de 2018, en un total de 30 estados estaban los 2.628 presos condenados a muerte, un 3% menos que en 2017. California (28%), Florida (13%) y Texas (8%) tenían aproximadamente la mitad de los presos condenados a muerte en los Estados Unidos a finales de 2018. Ocho estados ejecutaron a un total de 25 prisioneros en 2018, y Texas ejecutó a 13 de estos⁷²⁰.
- Con respecto a las causas penales en Estados Unidos, los tribunales estatales acusan alrededor de un millón de personas cada año por delitos graves, *felonies*⁷²¹. De ellas:
 - 17% son por delitos muy graves.
 - 30% son por delitos contra la propiedad.
 - 35% son por delitos contra las drogas.
 - 3% son por delitos de drogas.
- El 91% de las personas acusadas son condenadas, y en los tribunales estatales, la media de tiempo entre el momento de la detención y la sentencia por delito grave es de 219 días. De estos condenados, 38% son enviados a prisión; 31% a una prisión local, y el 31% son condenados pero puestos en libertad condicional⁷²².

3.12. Detectives y agencias privadas

A partir de 1845 aparecieron en Estados Unidos una serie de “oficinas independientes de Policía”, compuestas la mayoría por antiguos policías, que realizaban detenciones y prevenían determinados delitos. La más conocida de estas agencias fue creada por Allan Pinkerton⁷²³, un inmigrante escocés que en

⁷²⁰ Capital Punishment, 2018. Statistical Tables. September 2020, NCJ 254786 U.S. Department of Justice Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cp18st.pdf>, visitada 8-1-2021, pgs. 1-2.

⁷²¹ Bureau of Justice Statistics. Strategic Plan FY 2003-2004.

⁷²² La media de tiempo en prisión condenado por un delito grave es de 62 meses; por un delito violento, 105 meses; por delitos contra la propiedad, 49 meses; por delitos de drogas, 51 meses, y 45 meses, por delitos relacionados contra las armas de fuego.

⁷²³ Allan Pinkerton (1819-1884) nació en Glasgow y emigró a Estados Unidos en 1842. En 1850 estableció una agencia privada de detectives, en 1861 descubrió un intento de asesinato contra

un principio fue contratado como agente especial por el Departamento Postal y en 1840 por el recién creado Departamento de Policía de Chicago, que también estuvo contratado por el Banco de Inglaterra, que en 1890, los hijos de Pinkerton, abrieron una sucursal en Europa⁷²⁴, convirtiéndose esta agencia en la primera organización que empezó a cooperar internacionalmente con las policías europeas⁷²⁵. Entre 1870 y 1892 fue uno de los clientes y proveedor del gobierno federal ⁷²⁶.

Estas agencias crearon una demanda de servicios de detectives privados que aumentó desde todos los ámbitos de la sociedad: los industriales querían conocer los planes de huelgas de sus trabajadores y agitadores laborales; los bancos estaban interesados por perseguir fraudes y falsificaciones de moneda; los gobiernos extranjeros querían conocer los emigrados políticos; se buscaban prófugos en el extranjero, y en general, los gobiernos federal, estatal y local los contrataban por tener bajo sospecha a sus propias agencias policiales⁷²⁷. Curiosamente, cuando estos agentes trabajaban en el extranjero tenían una serie de ventajas con las que no contaban los agentes federales⁷²⁸. En la nueva subcultura policial transnacional de finales del S XIX y principios del S XX, la agencia Pinkerton fue la primera que aseguró los primeros vínculos trasatlánticos, así como la cooperación entre estado y sector privado, además de otras actividades (más o menos clandestinas)⁷²⁹, es decir establecieron las primeras relaciones de cooperación policial internacional.

Abraham Lincoln y durante la Guerra Civil norteamericana organizó y dirigió el espionaje detrás de las líneas confederadas, ver Columbia Electronic Encyclopedia, 6th. Edition, 2019.

⁷²⁴ En la actualidad la empresa dispone de 45.000 empleados, distribuidos en 250 oficinas en Estados Unidos, Canadá, México, Asia y Europa. Ver JOHNSTON L., *Policing Britain. Risk, Security and Governance*, Longman Criminology Series, 2000, p. 127.

⁷²⁵ DEFLEM M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, op. cit., p. 82.

⁷²⁶ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 108.

⁷²⁷ Los agentes de estas empresas tenían dos ventajas con las que no contaban las agencias federales: tenían amplia experiencia en las investigaciones, y al no ser considerados como policías, no representaban una agresión oficial a la soberanía de ningún país.

⁷²⁸ Eran experimentados detectives sin pertenecer a la autoridad estatal, y como agentes privados, al contrario que los agentes gubernamentales, no representaban para los gobiernos extranjeros, una injerencia en su soberanía.

⁷²⁹ LUBBERS E., *Undercover Research: Corporate and Police Spying on Activists. An Introduction to Activist Intelligence as a New Field of Study*. Surveillance & Society. 2015, pgs. 340-341 y NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit. pgs. 55-60;

En la actualidad, el número de detectives privados es de alrededor de 31.000 personas⁷³⁰.

4. LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA NORTEAMERICANA COMO SISTEMA DE COOPERACIÓN

La información es ahora el recurso geopolítico más importante y disputado del mundo, y las empresas más rentables del mundo han afirmado durante años que los datos son el "nuevo petróleo". La información es más importante para los asuntos mundiales hoy que en cualquier momento anterior de la historia como resultado de los avances recientes en las tecnologías basadas en datos. Sin embargo, para competir y prosperar en el siglo XXI, las democracias, y los Estados Unidos en particular, deben desarrollar nuevas estrategias de seguridad y económicas nacionales que aborden la geopolítica de la información⁷³¹.

Todas las organizaciones y empresas actuales, no importa su actividad ni su misión, intentan encontrar sus raíces lo más alejadas de nuestro tiempo presente, y en este sentido, también la inteligencia norteamericana intenta encontrar sus remotos orígenes. Algunos autores modernos⁷³² las sitúan en las maniobras que George Washington procuraba para librarse de los espías ingleses. Luego, la primera organización de contrainteligencia⁷³³ la sitúan operando en Nueva York, entre 1776 y 1778, para después introducir la figura de Alan Pinkerton, contratado por Lincoln, en la Guerra Civil norteamericana, como primer agente de inteligencia al servicio de los confederados. También en la contrainteligencia aparecería el Departamento de Guerra, *War Department*, (precursor del *Department of Defense*), establecido como rama separada de contrainteligencia⁷³⁴, para llegar a la II Guerra Mundial con la creación del

⁷³⁰ <https://www.bls.gov/oes/current/oes339021.htm>, visitada el 25-07-2019. US Department of Labor Statistics.

⁷³¹ ROSENBACH E. y MANSTED K., *The Geopolitics Information*. 20-mayo-2019, Harvard Kennedy School. Belfer Center. Pgs.1-2.

⁷³² LUKOFF L., *More CI: A grand theory of Counterintelligence for Intelligence Scholars and Practicioners in the United States*, op. cit., p. 26.

⁷³³ Tuvo un nombre que no dejaba dudas de sus misiones: *Committee for Detecting and Defeating Conspiracies*.

⁷³⁴ 17 de abril de 1939.

Special Intelligence Service, (SIS), seguida por la *Office of Strategy Service* (OSS)⁷³⁵.

La Comunidad de Inteligencia norteamericana *United States Intelligence Community*, IC, la componen 16 agencias, y fue establecida mediante Orden Ejecutiva 12333 de 4 de diciembre de 1981⁷³⁶. Las organizaciones que forman parte de la Comunidad de Inteligencia incluyen: la inteligencia militar, agencias de inteligencia y oficinas civiles de análisis-estadística estructuradas orgánicamente dentro de los departamentos ejecutivos federales.

Como opina este doctorando: “Su estructura y sus dimensiones le han permitido desarrollar culturas propias de inteligencia, pero con grandes dificultades para aprovecharlas en beneficio de la seguridad de su país”⁷³⁷, tal y como veremos extensamente en otros capítulos, bien sea por temas legales, de confianza o de comunicación, pero lo que sí es seguro es que es fruto de la propia estructura identitaria de sus cuerpos policiales y de seguridad desde su constitución⁷³⁸. Esta comunidad, no es sino el paraguas bajo el que trabajan las organizaciones encargadas de la inteligencia⁷³⁹, y tiene la obligación y la necesidad de compartir la información entre sus agencias, que, recogida en cantidades ingentes, al menos en parte, ponerla a disposición de los actores de la seguridad nacional. Esto raramente se hacía en el pasado y ahora por imperativo técnico se intenta resolver, pero para resolver la estanqueidad y la incomunicación entre sus agencias, han surgido estructuras y elementos de coordinación y cooperación, no siempre adecuados, pero, aunque primitivos de impositivo cumplimiento (lo que generará barreras), son un comienzo.

En esta comunidad todo es muy complejo. Christina Mónaco dice que: “Durante años, la Comunidad de Inteligencia de EE. UU. ha estado lidiando con

⁷³⁵ <https://archive.org/details/office-strategic-services>, visitada el 15-04-2018.

⁷³⁶ Firmada por el presidente Ronald Reagan.

⁷³⁷ DUQUE J., *La Comunidad de Inteligencia Estadounidense*. Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva, Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), junio-noviembre 2009, pgs. 15-16.

⁷³⁸ Afecta a esta comunidad el tamaño y también su número que generan su falta de coordinación y control, haciendo desde su fundamento que poseyeran (y poseen) una inteligencia dispersa y fragmentada.

⁷³⁹ KRAFT E. y MARKS M., *U. S. Government Counterterrorism. A Guide to who does what*. CRC Press, 2011, p. 161.

un entorno de amenazas que cada vez se vuelve exponencialmente más complejo. Luego a la Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa Nacional de EE. UU. enfatizó con la necesidad de desarrollar e integrar rápidamente tecnología innovadora de apoyo. Ya no es suficiente que los profesionales de inteligencia se concentren en cumplir sus misiones operativas, sino que hay que identificar los medios técnicos que necesitan y ponerlos a su disposición, en otras palabras, tenemos el mandato de innovar”⁷⁴⁰.

Las agencias de inteligencia han tomado últimamente un nuevo protagonismo como actores en los sistemas de seguridad nacionales, más fuerte, pero también más difícil a la hora de plasmar la información en criterios o en datos que otras agencias o cuerpos vean con la misma perspectiva. Las (hasta ahora insuficientemente desarrolladas) capacidades de coordinarse con otros Servicios de Inteligencia e Información, tanto en el ámbito nacional como internacional⁷⁴¹, así como los nuevos conceptos de inteligencia aplicados a los ámbitos de seguridad y defensa, económicos, políticos y académicos, han hecho que las agencias de inteligencia, sin abandonar su ámbito natural de trabajo “en la reserva”, emerjan discretamente planteando sus necesidades y contando con otras partes de la Policía.

Todas estas premisas son aplicables al modelo norteamericano, cuyo modelo de seguridad que, por complejidad y tamaño, es propio de una nación que quiere asegurarse la hegemonía mundial⁷⁴². Las agencias de inteligencia, como elementos de su Comunidad de Inteligencia, aún hoy continúan su reorganización (y mejorando su cooperación), después del trauma que supuso el 11 S⁷⁴³. Las raíces de estas agencias proceden de la Guerra Fría, cada agencia de inteligencia se concentraba en sus competencias y misiones, recogiendo su

⁷⁴⁰ MONACO C., *The mandate to innovate*. Prism Security Studies, Vol. 7, NO. 4, 2018, p. 19.

⁷⁴¹ ROSALES I., *Conceptos clave: Integración, Inteligencia compartida y Análisis*, en Diego Navarro y Miguel Angel Esteban (coord.). *Terrorismo global. Gestión de información y Servicios de Inteligencia*. Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos. Madrid 2006, pgs. 127-143.

⁷⁴² Estados Unidos seguirán siendo la primera potencia mundial, pero menos dominante, Ver *Global Trends 2025. A Transformed World*, November 2008, NIC 2008-003, Confeccionado por el Consejo Nacional de Inteligencia USA y BARRET S., *The Role of the Intelligence Community in Identifying Cooperative Opportunities*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 27: 2014, pgs. 787-788.

⁷⁴³ DUQUE J., *Modelo de Seguridad de Estados Unidos*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 38, 2008, pgs. 83-94.

propia información y compartiéndola formalmente (cuando lo hacía), al final de la misión dando resultados que podrían ser útiles para otras agencias o cuerpos, algunas veces sólo de manera formal, pero otras veces ayudando a esclarecer casos. La estructura de inteligencia se mantuvo con los patrones de aquella época, prácticamente hasta el 11 S.

Las agencias del Departamento de Defensa eran las que recogían la mayor parte de la inteligencia⁷⁴⁴, pero ahora Estados Unidos se enfrentaba a otras amenazas que sobrepasaban todo lo hasta entonces conocido, con nuevas amenazas que superaban los que tradicionalmente representaban los estados, por lo que la vieja forma de recogida y ejecución de la inteligencia ya no vale, en una amenaza poliédrica como la que hoy se enfrentan. Esta alta complejidad hace que los modos y maneras cambien para seguir siendo eficientes al unir diferentes visiones de cada problema.

4.1. Generalidades

Con anterioridad al 11-S no había procedimientos legales extraordinarios, y las únicas armas con las que contaban las agencias y fuerzas y cuerpos de seguridad norteamericanas, pertenecían a una legalidad no adaptada a las nuevas formas de terrorismo que estaban apareciendo⁷⁴⁵. Hasta el 11 S, los cambios que se introdujeron en la Comunidad de Inteligencia procedían de los informes y resultados de los comités que siempre finalizaban con diversas y a veces dispares recomendaciones⁷⁴⁶.

La Ley de Seguridad Nacional de 1947 creó la figura del Director Central de Inteligencia (DCI) que, independiente del Departamento de Defensa, Estado, Justicia y otros departamentos, lideraba la Comunidad de Inteligencia⁷⁴⁷ y

⁷⁴⁴ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company. New York London, pgs. 403-406.

⁷⁴⁵ *Ibid*, p. 361.

⁷⁴⁶ Un ejemplo: el Consejo de Relaciones Exteriores en su informe de 1996 hizo 40 recomendaciones para mejorar la Comunidad de Inteligencia. En este mismo año, un Comité de la Casa Blanca denunció que la Comunidad de Inteligencia sufría de un *corporativismo*, en el que la integración de agencias individuales, unas independientes de otras y en distintos departamentos, brillaba por su ausencia, y en las que sus agentes estaban más interesados en la política que en la inteligencia. Este último comité hizo 80 recomendaciones de las que aun hoy ni la mitad están implantadas, ni se contempla ver cómo hacer para superar estas barreras.

⁷⁴⁷ Un miembro de la Comunidad de Inteligencia sea de una agencia federal, servicio, oficina o cualquier otra organización dentro de alguna rama ejecutiva que tiene un papel en la inteligencia

suministraba información a las autoridades federales⁷⁴⁸. Aunque el DCI estaba confirmado por el Senado, técnicamente no era miembro del gabinete⁷⁴⁹, y por ello, sus poderes según las leyes federales eran limitados, aunque diera una falsa impresión de poder.

Ya en esas reformas, en el año 2001, la Comisión Bremer ya “amenazaba” con el terrorismo contra Norteamérica, con un total de trescientas cuarenta recomendaciones⁷⁵⁰. Y en su momento la Comisión Hart-Rudman⁷⁵¹ en febrero del año 2001 concluía:

Los cambios en el mundo después de la Guerra Fría no habían sido acompañados por unos cambios en la rama ejecutiva del gobierno de Estados Unidos⁷⁵².

Por lo que es evidente que se necesitaba un cambio. Pero ¿Cómo hacerlo? Todo cambio requiere un motor que sepa cómo actuar y para saberlo, no se puede improvisar una estrategia de inteligencia, tiene que tener experiencia y buenas prácticas.

Los obstáculos para una reforma pueden surgir del interior o del exterior de la organización⁷⁵³, y las agencias gubernamentales tienen más problemas para introducir cambios que la empresa privada⁷⁵⁴. Así, de la misma forma que el director de una empresa como Coca Cola tiene claro su objetivo, la Comunidad de Inteligencia no lo tiene tan fácil. El Director Nacional de Inteligencia (DNI), creado en diciembre de 2004, sirve a una variedad de clientes, desde el presidente y sus asesores, al Secretario de Defensa, a los 535 miembros del

nacional y la importancia de los servicios de inteligencia, se debe a las funciones políticas burocráticas y las necesidades militares.

⁷⁴⁸ La única agencia que permanecía independiente era la CIA, que recogía, analizaba y distribuía información de todo tipo. El principal destinatario de esta información era el presidente, responsable de las operaciones encubiertas que, aunque con poco peso en el presupuesto, siempre habían aparecido ante el público como el símbolo de la agencia.

⁷⁴⁹ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 88-89.

⁷⁵⁰ En este caso sólo 35 recomendaciones fueron puestas en marcha, el resto, es decir, el 79% no se tuvieron en cuenta.

⁷⁵¹ También conocida como Hart-Rudman Task Force on Homeland Security, (USCNS/21).

⁷⁵² <https://www.britannica.com/topic/US-Commission-on-National-Security-21st-Century> visitada el 29-10-2018.

⁷⁵³ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, No. 4, Spring 2005, p. 94.

⁷⁵⁴ Más adelante veremos la progresiva privatización de la seguridad y la subcontratación de inteligencia como producto y servicio bajo leyes más flexibles que las leyes federales.

Congreso, teniendo cada uno sus preferencias, muchas veces enfrentadas. Esto siempre es la muerte por sobreesfuerzo y exceso de “solicitantes” de toda unidad de inteligencia, y la solución no pasa, al menos de forma permanente y eficiente, por la sobredotación; esta última lo que hace en poco tiempo es convertirse en un gigante demasiado lento por sus propios sistemas de operar.

Además, si la inteligencia interior y exterior tienen que estar coordinadas, con las diferencias que entre ellas existen, hay que preservar las diferencias de las agencias que se dedican a cada una de ellas para cumplir los objetivos⁷⁵⁵. Los oficiales de inteligencia interior tienen que trabajar conjuntamente con los policías, y las agencias privadas de seguridad para crear una red nacional de cooperación⁷⁵⁶. Y aunque esto último sería la tendencia natural, no está exenta de riesgos y defectos que como veremos traen conflictos sociales y legales.

Hay que reconocer que las diferencias entre agencias de inteligencia y policiales son evidentes: Las agencias de inteligencia trabajan para autoridades concretas, sus actividades son secretas o reservadas generalmente, tienen sus propios objetivos, procedimientos e intereses, trabajan en ámbitos de aspectos cerrados y autónomos, y por todos los medios intentan protegerse en sus intereses, sin que ninguna quiera pasar su autoridad o competencia a otra, unas veces por desconfianza, otras directamente por falta de comunicación o aseveración de los objetivos comunes que los unen . En cambio, las agencias policiales están obligadas por leyes concretas y están más estrechamente conectadas, y aunque con sus rivalidades, sus afinidades y su cooperación son mayores⁷⁵⁷. Esto último de ser aprovechado sería una ventaja, pero como veremos más adelante tiene otros problemas.

⁷⁵⁵ Nos encontramos con que, aunque sea de forma formal la inteligencia interior debe tener en cuenta las libertades civiles, algo que no sucede con las agencias que operan en el exterior.

⁷⁵⁶ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006, pgs. 87-88.

⁷⁵⁷ ZEGART A., *Flawed by Design: The evolution of the CIA, JCS and NCS*, Stanford University Press, 1999, p. 27 y ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, *International Security*, vol. 29, No. 4, Spring 2005, p. 95.

4.2. Ajustes de la inteligencia después de la Guerra Fría

A finales de 1980, después de los ataques terroristas en los aeropuertos de Roma y Atenas, se creó el *Counterterrorism Center*⁷⁵⁸, (CTC), Centro de Contraterrorismo, en el que estaba representado CIA, FBI y otras agencias de inteligencia⁷⁵⁹. Luego, los recortes presupuestarios al final de ese periodo ocasionaron graves problemas a las agencias de inteligencia⁷⁶⁰, y en 1996 se intentaron introducir cambios en la legislación sobre inteligencia para adaptarse a lo último, reformas que fueron llevadas a cabo por una comisión presidencial⁷⁶¹, aunque el Departamento de Defensa y los comités del Congreso se opusieron a ellos⁷⁶².

El presidente Clinton nombró en 1997 como Director Central de Inteligencia a George Tenet⁷⁶³, y los asuntos de terrorismo pasaron a ser prioritarios⁷⁶⁴. Mientras Tenet fue realmente el líder de la CIA, la Comunidad de Inteligencia norteamericana se preguntaba quién era realmente el responsable de la totalidad del esfuerzo de inteligencia en Estados Unidos⁷⁶⁵. Todo esto se desarrollaba mientras el Congreso no era capaz de asumir que el terrorismo transnacional amenazaba la seguridad nacional norteamericana, debido a los propios principios inerciales de sus intereses⁷⁶⁶.

⁷⁵⁸ <https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are>, visitada el 2-08-2018.

⁷⁵⁹ El repentino final de la Guerra Fría en 1991 creó un trauma en la política exterior y en la seguridad nacional norteamericana. Mientras se criticaba el hecho de que la Comunidad de Inteligencia no fue capaz de predecir la caída de la Unión Soviética, opinión generalizada sobre la que existen fuertes dudas, se utilizó este argumento para introducir un drástico cambio en sus estructuras, con la intención de prever los cambios y las tendencias de las nuevas amenazas

⁷⁶⁰ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, *op. cit.*, p. 160.

⁷⁶¹ Encabezada por el antiguo Secretario de Defensa Les Aspin y más tarde continuada por el también antiguo Secretario de Defensa Harold Brown.

⁷⁶² 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 104.

⁷⁶³ Tuvo un mandato difícil de 1997 a 2004. La agencia fue ampliamente criticada por no haber podido prevenir los ataques del 11 de septiembre en 2001, y en 2002 las fuerzas estadounidenses en Irak no lograron encontrar las armas de destrucción masiva que Tenet había afirmado que existían allí. Renunció en 2004, <https://www.ourbiography.com/george-tenet/>, visitada el 4-12-2019.

⁷⁶⁴ En 2004, en declaraciones de Tenet a la comisión del 11-S, admitió que aún le quedaban al menos cinco años a la agencia para que fuera operativa.

⁷⁶⁵ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 92-93

⁷⁶⁶ -La Cámara siempre había tenido una fuerte orientación a los problemas interiores. Los presidentes han sido siempre selectivos en el uso de su "capital político" en asuntos internacionales.

4.3. Reorganización de la inteligencia antes del 11 S

La necesidad de la reestructuración de la Comunidad de Inteligencia ya se planteó muchos años antes del 11 S. Los miembros de esta comunidad tenían muchos y antiguos conflictos, entre otros por el acceso a fuentes y otros como:

- Barreras estructurales para conseguir un trabajo conjunto de inteligencia. Hasta entonces la inteligencia residía en agencias internas y no en operaciones conjuntas⁷⁶⁷.
- Carencia de estándares e indicadores comunes de trabajo de inteligencia, así como inexistencia en la separación interior-exterior de las propias funciones de inteligencia de cada agencia: ¿hasta dónde se delimita ese principio en un mundo globalizado y con amplitud de situaciones? El líder de la Comunidad de Inteligencia tiene que ofrecer la inteligencia obtenida en el interior y en el exterior de Estados Unidos y trabajarla de una forma normalizada, desde su adquisición, elaboración y difusión. Esto último chocaba y sigue chocando con la identidad de los propios cuerpos y con el cómo y para qué se les formó.
- La división en la dirección de las capacidades de la inteligencia nacional. Mientras la CIA era “la central” de las capacidades de inteligencia nacional, siguiendo el final de la Guerra Fría, no tuvo capacidad suficiente de influencia dentro de las tres agencias nacionales del Dpto. de Defensa: NSA, *National Geospatial-Intelligence Agency*⁷⁶⁸ y *National Reconnaissance Office*⁷⁶⁹.
- La dificultad para establecer prioridades y distribuir recursos. Las agencias estaban estructuradas sobre la inteligencia que recogían y cómo la recogían, aunque las prioridades fueran nacionales. Cuando

-Siempre se habían seguido las directrices del presidente en temas de presupuestos referidos a la seguridad nacional.

-No se actualizaron con suficiente claridad las amenazas después del final de la Guerra Fría y la función de supervisión del Congreso también disminuyó

⁷⁶⁷ Esto en cambio ya es normal en la organización de la defensa nacional, en la que la legislación de Goldwater Nichols de 1986 creó los mandos conjuntos para operaciones

⁷⁶⁸ <https://www.nga.mil/Pages/Default.aspx>, visitada el 5-08-2019.

⁷⁶⁹ <https://memim.com/national-reconnaissance-office.html>, visitada el 5-08-2019.

el Director de Inteligencia tiene que tomar decisiones difíciles sobre distribución de recursos, necesita tener poder suficiente para redistribuirlos entre las agencias. Y eso genera grandes conflictos presupuestarios porque no se llega con todo a todo en todas partes siempre.

- Demasiadas tareas. El Director Central de Inteligencia tiene al menos tres tareas: dirigir la CIA, controlar una pléyade de agencias de la Comunidad de Inteligencia, y ser el analista del jefe del gobierno, además de ser el principal asesor del presidente. Por todo esto, lo que se pierde en el mejor de los casos, es la dirección de la Comunidad de Inteligencia, porque en este momento la autoridad del DCI no es suficiente⁷⁷⁰.
- Demasiada complejidad y secreto oficial, incluso entre agencias. Durante mucho tiempo las agencias y las normas de la Comunidad de Inteligencia han sido tan complejas, que el público las ve con desconfianza. Además, los presupuestos presentan una complejidad de tramitación tan grande⁷⁷¹, y de una burocracia tan exagerada, que provocan un gran desinterés para los que no están obligados a seguir el proceso⁷⁷². Esta desafección provoca uno de los grandes lastres para que el sistema funcione.

⁷⁷⁰ En cambio, el Director Central de Inteligencia tiene menos influencia sobre el director del componente de seguridad nacional del FBI que es nombrado por el Fiscal General previa consulta con el DCI.

⁷⁷¹ El DCI tiene competencias sobre los presupuestos de las otras agencias, aparte de la CIA. Estos presupuestos están en un programa único que se presentan al Congreso y al presidente en 15 volúmenes independientes. Cuando el Congreso aprueba un presupuesto para cualquier agencia de inteligencia, éste permanece oculto al Departamento de Defensa para mantener el secreto legal que tiene que existir sobre estos presupuestos. Por lo tanto, aunque la Casa Blanca y los comités de inteligencia del Senado son los competentes para autorizar los presupuestos de inteligencia, el presupuesto final está controlado en el subcomité de Defensa dentro de los comités presupuestarios. Dichos comités sólo tienen subcomités para inteligencia, por lo que pocos miembros los revisan. Los presupuestos para la CIA y las agencias nacionales de inteligencia (NSA, NGA, y NRO) pasan al Secretario de Defensa que transfiere el presupuesto de la CIA al Director Central de Inteligencia que lo reenvía directamente al resto de las agencias. El presupuesto para los componentes de la seguridad nacional del FBI lleva el mismo camino que los de Comercio, Justicia y Estado y va directamente al Fiscal General.

⁷⁷² 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 407-410.

4.3.1. Dificultades de la reforma

Los racionales intereses particulares junto con la descentralizada estructura federal hacían difícil una reforma. Algunas de las características más apreciadas de la democracia norteamericana impedían y agrandaban los obstáculos para esa reforma, en la que la separación de poderes, el sistema de funcionamiento del Congreso y las leyes de la mayoría, habían creado un sistema que hacían de la legislación un obstáculo a superar. Los compromisos políticos permitían a los oponentes sabotear la creación de cualquier nueva agencia⁷⁷³. Desde el momento de la creación de la CIA en 1947, ya fue creada con defectos.

Hay tres características que son reflejo de estas dificultades de adaptación de las agencias de inteligencia a los nuevos retos del terrorismo: la naturaleza de las organizaciones que ha cambiado substancialmente; los propios intereses de las agencias y la fragmentación del gobierno federal⁷⁷⁴.

Tampoco existían demasiados factores a favor de la centralización de las agencias de seguridad, tanto durante, como después de la Guerra Fría, a pesar del cambio de escenario más que evidente⁷⁷⁵. Y la centralización tampoco parecía que solucionara estos problemas, pues demasiada centralización puede ahogar la innovación, y demasiada descentralización puede impedir la coordinación y la cooperación. Para los reformadores de la inteligencia, la cuestión crítica no es centralizar, sino qué, cómo y cuánto centralizar⁷⁷⁶. Algo que aun hoy está en la mesa de discusiones. Y todo esto sin contar con el no respeto por la normativa en cuanto a las tareas de recogida de inteligencia por las

⁷⁷³ La estructura descentralizada norteamericana hacía que los problemas más graves fueran los más difíciles de identificar, y aunque las agencias podían introducir cambios por una acción presidencial unilateral, las reformas de mayor alcance necesitan una nueva legislación.

⁷⁷⁴ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, op. cit., pgs. 98-100.

⁷⁷⁵ - La Comunidad de Inteligencia nunca ha trabajado como un conjunto y nunca lo fue como tal, sino que fue un disconjunto de agencias creadas en diferentes épocas, con diferentes propósitos sin ningún tipo de estructura o jerarquía ad hoc.

- Aunque el enemigo de los Estados Unidos había cambiado, la función principal de la Comunidad de Inteligencia no lo había hecho (error de principiante rayano en lo infantil por querer que la amenaza se adapte a lo que yo necesito).

⁷⁷⁶ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?* International Security, vol. 30, No. 4, Spring 2006, pgs. 206-207.

agencias: La CIA, DIA, NSA, habitualmente recogían inteligencia nacional, aunque en la ley federal estaba prohibido⁷⁷⁷.

Estas tensiones en un sistema más pequeño no darían tantos problemas, pero en un macro sistema “imperial” provocará su caída y descomposición.

4.4. Dispersión de la información y ausencia de coordinación y control

Con anterioridad al 11 S, la información no se compartía (no existía cultura de cooperación). La información se perdía en departamentos y agencias separadas, que se repartían asuntos interiores y exteriores⁷⁷⁸. También se perdió la dirección de las operaciones transnacionales, porque si esta dirección hubiera existido, si las misiones hubieran estado claramente establecidas y separadas entre las agencias de inteligencia interior y exterior, se hubiera conseguido una información compartida⁷⁷⁹. Por todas partes la descoordinación se apunta desde antes del 11 S.

El tiempo pasaba y la situación no mejoraba, y así vemos como Al Qaeda, aparecida en 1988, al final de la ocupación soviética en Afganistán, no empezó a ser tenida en cuenta en los documentos de la Comunidad de Inteligencia hasta 1999⁷⁸⁰. La gravedad de esta dispersión se aprecia cuando una previsión de inteligencia distribuida en 1995 señalaba que durante los próximos años Estados Unidos podía ser blanco de estos ataques terroristas⁷⁸¹, en la que también se señalaba que el atentado de 1993 al *World Trade Center*, fue realizado con la intención de matar a personas, y no con intencionalidad política.

⁷⁷⁷ Algo que Hoover conocía y que utilizó en su provecho y cuando le convino, ver GRAVES M., *Reform in the IC: Nixon's Huston Plan*. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Vol. 30, No. 1, 2017, p. 160.

⁷⁷⁸ El análisis de la inteligencia no se hacía desde una perspectiva común y las agencias se parecían a un hospital, en el que cada uno de los especialistas ordenaba una prueba, buscaba síntomas y prescribía medicamentos individualmente. Se había perdido la idea del trabajo en equipo.

⁷⁷⁹ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 353.

⁷⁸⁰ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2008, p. 205.

⁷⁸¹ Los objetivos podían ser la Casa Blanca, el Capitolio, símbolos capitalistas como *Wall Street*, redes de infraestructuras, concentraciones de personal (estadios) y aviación civil, en general.

Considerando que los funcionarios no utilizan la imaginación al igual que lo hacen los creativos o los publicistas, resultaba imposible *institucionalizar la imaginación*, por lo que el Centro contra el Terrorismo, *Counterterrorism Center*, (CTC), no consideró que un avión podía ser utilizado como un arma, ni incluso en la posibilidad de ser utilizado por un suicida. Pero tampoco, ninguna agencia fue capaz de descubrir a unos terroristas que asistían a clases de vuelo, ni recoger la suficiente inteligencia para detectarlos. Y así, el cuatro de diciembre de 1998, el Director Central de Inteligencia, Tenet, envió un memorando a su subdirector, a un grupo reducido de sus oficiales y a los jefes de las agencias de inteligencia más importantes, con la idea de movilizar a la Comunidad de Inteligencia. La Agencia Nacional de Seguridad, *National Security Agency*, (NSA) también recibió el documento, pero su director pensó que sólo era de aplicación a la CIA. El hecho era grave y reflejaba las limitaciones del DCI sobre la dirección y prioridades de la comunidad de inteligencia, asunto que aún se agudizaba más en el caso del Departamento de Defensa⁷⁸². Era evidente que el DCI tenía agencias sin controlar, y pasó lo que de una u otra forma tenía que pasar, ya fueran aviones u otro tipo de “intermediario”.

No obstante, el asunto es complejo: la Comunidad de Inteligencia norteamericana tiene miles de analistas, pero también tiene cientos de países que cubrir, y la cantidad de analistas es menos importante que la calidad de sus productos⁷⁸³. Uno de los problemas ya aparece aquí: la burocratización es (y sigue siendo) una de las mayores debilidades de la Comunidad de Inteligencia, y su reorganización pasa por la integración de las tecnologías de la información, gestión de sistemas y compartir información. Aparte de la burocratización, otra área potencial para la reorganización es la referida a la responsabilidad del DCI⁷⁸⁴, en la que se genera fricción por el hecho de que el 80% de la inteligencia esté localizada en el Departamento de Defensa⁷⁸⁵, particularmente a través de la

⁷⁸² 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 341, 346-347, 357.

⁷⁸³ Estos analistas estaban tan embebidos en su tarea del día a día, forzados por dar cumplimiento a los requerimientos de tantos comités y personal no técnico y con tantas directivas a la vez (muchas contradictorias en sí mismas), que no tenían tiempo en hacer prospectiva de nuevas amenazas.

⁷⁸⁴ BETTS R., *Fixing Intelligence*, *Foreign Affairs*, January-February 2002, p. 54.

⁷⁸⁵ La última manifestación de este problema fue la prioridad dada en 1990 al apoyo militar de las operaciones (SMO), prioridad que no solo se dio desde el Pentágono, sino desde la CIA y otras agencias. Esto se puede considerar algo extraño, pues las amenazas militares contra los

Agencia Nacional de Seguridad (NSA), responsable de la inteligencia electrónica y de imágenes (satélites). Por otra parte, también la recogida de información es diferente, según se haga dentro o fuera del país. En el exterior se pueden violar las leyes de ese país, mientras que, en el interior, todas las operaciones tienen que ser conforme a las leyes. En el exterior se puede sobornar, se pueden allanar oficinas de partidos políticos, se pueden intervenir teléfonos de ministerios, diplomáticos y todos los que puedan tener una información, todo ello sin orden judicial, algo que no se puede hacer en Estados Unidos⁷⁸⁶. Son métodos y formas distintas, por que como veremos, se hace por otros caminos en aras de la seguridad nacional.

4.5. Control político de las agencias de inteligencia

Con respecto al control político, lo podemos dividir en dos periodos, establecidos sobre las actividades y agencias de inteligencia, en especial con la CIA: antes y después de la creación del Comité Selecto del Senado⁷⁸⁷. En este sentido, no debemos olvidar lo que significa la inteligencia cuando se une a la acción y decisión del presidente, de cualquiera de los partidos, a lo que hay que unir no solo a la persona, concebida como ser humano, sino a su ser político. Y en este sentido sería ingenuo pensar que la politización de la inteligencia, como el resto de actividades políticas, lógicamente, no ha estado presente en cada una de las administraciones norteamericanas. Y por citar algún ejemplo, lo

Estados Unidos, después de la Guerra Fría, fueron menores que en cualquier otro momento de la existencia de la Comunidad de Inteligencia. La prioridad en el apoyo a las operaciones militares y los problemas de apoyo a la inteligencia de los mandos militares fue el legado de la Guerra del Golfo, algo consustancial a las preferencias militares de la administración Clinton.

⁷⁸⁶ BETTS R., *Fixing Intelligence*, *op. cit.*, pgs. 43-50.

⁷⁸⁷ Hasta la creación de este comité, las relaciones entre el Congreso y la CIA se centraron en acuerdos institucionales que el Congreso puso en marcha para supervisar y proporcionar fondos para la CIA, estableciendo mecanismos, políticas, y relaciones institucionales de supervisión.

sucedido con la de Nixon, y dentro de ella en el Huston Plan⁷⁸⁸ y su desarrollo⁷⁸⁹. Y en el sentido de la politización, podemos seguir a Norman Imler cuando dice: “El primer año de una nueva administración es típicamente cuando el presidente busca dejar su huella promoviendo un innovador iniciativa o ley que fomente la colaboración, tanto en el gobierno federal como con el estatal y local⁷⁹⁰. Está todo dicho.

4.5.1. Comité Selecto del Senado, Senate Select Committee on Intelligence Responsibilities and Activities

Fue creado por el Senado en 1976 por su 94^o Congreso, para supervisar las actividades y programas del Gobierno⁷⁹¹ en temas de inteligencia, y para asegurar que tales actividades están en conformidad con la Constitución y las leyes ⁷⁹². Está compuesto por quince senadores: ocho del partido mayoritario y siete de la minoría⁷⁹³, y se hizo “selecto”, porque para temas de inteligencia se pensó darle a este comité una categoría superior, y en el que todos sus miembros fueran elegidos. A pesar de su enfático nombre, tiene muchas limitaciones y además carece de autoridad exclusiva o real sobre las agencias de inteligencia. Las asignaciones de fondos son al final determinados por la Comisión de Gastos de la Cámara de Representantes⁷⁹⁴, por tanto, con tintes políticos e intereses personalistas. La Comisión lleva a cabo investigaciones, auditorías e investigaciones periódicas de las actividades y programas de

⁷⁸⁸ Fue un plan elaborado por el consejero de Nixon Tom Charles Huston en 1970, que salió a la luz durante las audiencias de Watergate de 1973. Este plan pretendía coordinar la inteligencia nacional sobre los posibles "radicales de izquierda" mediante robos domésticos, vigilancia electrónica ilegal y observación del correo privado de estos individuos, y se presentó como documento a los directores del FBI, CIA, DIA y NSA. Solo Hoover se opuso y obtuvo el apoyo del fiscal general de los Estados Unidos para presionar a Nixon para que rescindiera el plan. A pesar de la decisión final del presidente de revocar el Plan Huston, se implementaron varias de sus disposiciones, ver <https://edition.cnn.com/2015/06/17/opinions/brinkley-nichter-nixon-watergate-huston-plan/index.html>, visitada el 24-8-2019.

⁷⁸⁹ GRAVES M., *Reform in the IC: Nixon's Huston Plan*, op. cit., p. 168.

⁷⁹⁰ IMLER N., *Strengthening Central Intelligence: An Evidence-Based Framework for Action*, op. cit., International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Vol. 31, No. 3, 2018, p. 558.

⁷⁹¹ SNIDER L., *The Agency and The Hill CIA's Relationship with Congress. 1946-2004*, The Center for The Study of Intelligence, 2008, pgs. 51-59.

⁷⁹² <https://www.intelligence.senate.gov/about>, visitada el 14-08-2019.

⁷⁹³ En determinadas circunstancias, el presidente de la nación podrá restringir el acceso a las actividades de las acciones encubiertas a sólo el presidente y vicepresidente de la citada comisión.

⁷⁹⁴ FERNANDEZ A., Informes de control de los Comités de Inteligencia parlamentarios como una fuente para la investigación. Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva, nº 16, 2014, pgs. 31-32.

inteligencia de la C I. Existe otro comité de inteligencia, también “selecto” en la Cámara de Representantes, *USA House of Representatives Select Committe on Intellligence*⁷⁹⁵, aparte de otro comité de inteligencia en las Fuerzas Armadas⁷⁹⁶, que ejerce su jurisdicción dentro de las agencias del Departamento de Defensa⁷⁹⁷. Tanto comité con intereses contrapuestos y no teniendo una única cabeza estratégica o representativa es la muerte de toda comunidad. Evidentemente centralizarlo, todo en una cabeza, aumenta el sesgo y los riesgos de desviación. Lo que favorece lo uno perjudica lo otro. No existe solución milagrosa.

El presidente de la nación está obligado por ley a asegurar que los comités de inteligencia del Congreso estén informados de las actividades de inteligencia. Los comités permiten a la CIA algunas excepciones para poder proteger sus fuentes, métodos y operaciones, y a su vez la CIA necesita autorización presidencial para sus fondos de operaciones encubiertas⁷⁹⁸, pero cuando hablamos de las capacitaciones de los componentes de estos comités, los miembros de los comités de inteligencia no pueden adquirir la suficiente experiencia para desarrollar adecuadamente sus capacidades, debido a que ejercen durante un tiempo (corto) determinado e impuesto por el periodo de legislatura de cada una de las cámaras⁷⁹⁹. Además, el presupuesto total de la Comunidad de Inteligencia es secreto, así como la mayor parte de sus actividades, por lo que los comités de investigación no pueden aprovecharse de las ventajas de la democracia: el conocimiento público, lo que hace que estos comités sean diferentes a los otros que normalmente están bajo la mirada de los periodistas y las organizaciones de control⁸⁰⁰. Además, pocos miembros de los comités de inteligencia del Congreso tienen una formación en inteligencia de seguridad nacional: La mayor parte son generalistas, con un conocimiento muy elemental sobre este tema, pero independientemente cual sea su formación o

⁷⁹⁵ <https://intelligence.house.gov/>, visitada el 14-08-2019.

⁷⁹⁶ Cuenta con veintidós representantes: trece para la mayoría y nueve para la minoría.

⁷⁹⁷ SNIDER L., *The Agency and The Hill CIA's Relationship with Congress. 1946-2004*, The Center for The Study of Intelligence, 2008, pgs. 51-59.

⁷⁹⁸ MATTELART A., *Un mundo vigilado*. Paidós, 2009, pgs. 77-80.

⁷⁹⁹ Un hecho que provoca que la mitad de cada legislatura, bien por entrar o salir de la administración, sea inoperativo.

⁸⁰⁰ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 103.

conocimiento, ellos no pueden tener un papel neutral o ser desinteresados en política, porque ellos son en primer lugar políticos, y son políticas las consecuencias de sus actividades y resoluciones⁸⁰¹. Otra vez más el factor político malogra la operatividad de una inteligencia ejecutiva.

4.5.2. *Las comisiones presidenciales y sus problemas.*

Ha habido muchas comisiones presidenciales que han intentado introducir cambios en las políticas de análisis en la inteligencia. Todas estas comisiones se cerraron con grandes conclusiones en las que los conceptos de unidad-centralización, cooperación, coordinación y eficiencia siempre resaltaban, pero no siempre los miembros de estas instituciones son conocedores en profundidad del tema que tratan, y el resultado acaba siendo un saco en el que todo acaba mezclado⁸⁰². Todas las comisiones han tenido siempre los mismos objetivos⁸⁰³: el cambio de la estructura de la Comunidad de Inteligencia, la CIA, el establecimiento y la mejora de las relaciones entre productores y consumidores de inteligencia, las fuentes abiertas y el uso de la tecnología⁸⁰⁴. En general se puede afirmar que las comisiones de inteligencia fueron impuestas a una administración que era más favorable a llevar a cabo un control de daños, que a resolver el problema de la inteligencia.

⁸⁰¹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 176.

⁸⁰² HASTEDT G., *Foreign Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community*, Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 4, August 2007, p. 443.

⁸⁰³ Podemos referenciar las más importantes:

-The Commission on the Organisation of the Executive Branch of the Government (1948): The First Hoover Commission.

-The Dulles Report (1948).

-The Commission on the Organisation of the Executive Branch of the Government (1953): The Second Hoover Commission.

-A Review of the Intelligence Community (1971): The Schlesinger Report.

-Commission on the Organisation of the Government for the Conduct of Foreign Policy (1975): The Murphy Commission.

-The Vice President's National performance Review (1993).

-Commission on the Roles and Capabilities of the US Intelligence Community (1996): The Aspin-Brown Commission.

-US Commission on National Security in the 21st Century (1999): The Hart-Rudman Commission.

-The 9/11 Commission (2004).

⁸⁰⁴ No se puede decir que las recomendaciones hechas por estas comisiones presidenciales fueran totalmente ignoradas. Es posible que éstas tuvieran, en algunos casos, un efecto contrario al pretendido, pero siempre las comisiones abogaron por extender los poderes del DCI, actual DNI, mientras que las menos lo hicieron por dejar todo tal y como estaba.

A excepción de estas típicas comisiones presidenciales, la Comisión del 11 S no ha desaparecido. Ha conseguido fondos privados y ha continuado a partir del 2005 como una organización vigilante, y continúa con su carácter independiente, tal y como lo tuvieron cuando estuvieron en activo, de la Casa Blanca⁸⁰⁵. Quiso (tuvo que) investigar un atentado demasiado complejo (dicho sea de forma asertiva) que durante el tiempo no deja de seguir aportando evidencias no sustanciadas en el momento del juicio.

4.5.3. Otras consideraciones sobre la politización de la inteligencia

Como todas las agencias de inteligencia, también la CIA ha intentado ayudar con sus informes a los consumidores de sus productos, incluido lógicamente su presidente, bajo condiciones a veces no fáciles (malos entendidos, sospechas, sesgos diversos, etc.), algo normal en una organización, y más en ésta. El caso del presidente Trump ha sido el más significativo: los oficiales de la CIA mostraban una oposición desmedida hacia él, de la que aquellos eran correspondidos. Como muchos candidatos, Trump tenía poca experiencia en política exterior y había criticado abiertamente a la CIA, pero nunca se había generado una tensión tan grande. Y es cierto que algunos presidentes destituyeron a importantes cabezas de sus servicios más importantes⁸⁰⁶, pero nunca había llegado a esta situación, que muchos analistas quisieron hacer ver como una nueva forma de politización, o simplemente de manejo de la CIA⁸⁰⁷. Y esto no solamente causará una “politización” de la CIA y los servicios de inteligencia, sino que creará (y ya ha creado), una época de transición, después que Trump firmara el 28 de enero de 2017 el *National*

⁸⁰⁵ HASTEDT G., *Foreign Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community*, Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 4, August 2007, p. 464.

⁸⁰⁶ En 1951, el presidente Harry S. Truman cesó al general Douglas MacArthur por lo que consideró una insubordinación de MacArthur sobre la política de la Guerra de Corea. El presidente Carter relevó al general John Singlaub en 1977 por desafiar públicamente la decisión de Carter de reducir tropas en Corea del Sur. Y en 2011, el presidente Barack Obama relevó al general Stanley McChrystal de su mando en Afganistán por sus comentarios negativos sobre personalidades y políticas de la administración.

⁸⁰⁷ GENTRY J., *A New Form of Politicization? Has the CIA Become Institutionally Biased or Politicized?* International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, vol. 31, Nº 4, 2018, pgs. 648-654.

Security Presidential Memorandum-2” (NSM-2)⁸⁰⁸, importante documento que influirá en la organización de la Seguridad Nacional.

Pero no solo fue con la CIA con quien mantuvo Trump unas difíciles relaciones, sino que las extendió al resto de la Comunidad de Inteligencia. Algunos autores se refieren a ellas como las de una relación disfuncional que tuvo con la inteligencia⁸⁰⁹, y las críticas llegan a su máximo exponente cuando se le acusa de nombrar a personas de su confianza para los puestos clave de la inteligencia⁸¹⁰. Son aspectos que hasta ahora no se habían dado con ningún presidente y que han dejado una huella.

4.6. Inteligencia de la Seguridad Nacional, *National Security Intelligence* (NSI)

La Inteligencia de la Seguridad Nacional constituye una compilación y un análisis de información referente a las relaciones de Estados Unidos con las naciones extranjeras y personas con respecto a factores económicos y políticos, así como el mantenimiento de los principios de soberanía⁸¹¹. Aparece así el error de no ver la divergencia y transmutación de riesgos en una alianza entre crimen/terrorismo/narcotráfico para toda la seguridad nacional. Desde la caída de la Unión Soviética y el aumento de las amenazas de los grupos terroristas, ambas inteligencias han evolucionado ante estas nuevas amenazas, y las organizaciones que se encargan de recoger esa información pertenecen a la comunidad de inteligencia, pero tienen limitaciones⁸¹².

⁸⁰⁸ BURKE J., *The Trump Transition, Early Presidency, and National Security Organization*. Presidential Studies Quarterly, Vol. 47, No. 3, September 2017, p. 574.

⁸⁰⁹ DAHL E., *Warnings unheeded, again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today*, Homeland Security Affairs, Journal 16, Special Covid-19 Issue, December 2020, p. 9.

⁸¹⁰ DAHL E., *Warnings unheeded, again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today*, Homeland Security Affairs, Journal 16, Special Covid-19 Issue, December 2020, p. 9.

⁸¹¹ Esta Inteligencia de Seguridad Nacional se refiere tanto a la inteligencia política, referida a las amenazas y actividades de organizaciones hostiles a Estados Unidos, como a la militar, referida a entidades hostiles, sistemas de armas, capacidades para la guerra y orden de combate, por lo que no recoge la inteligencia referida a la actividad criminal.

⁸¹² -Los policías estatales, locales y tribales no tienen competencia para recoger o gestionar inteligencia de Seguridad Nacional.
-Usar Inteligencia de Seguridad Nacional por un policía estatal, local o tribal en una investigación criminal, puede acabar con su procesamiento, debido a la Protección de la 4ª Enmienda.

4.7. Combinar acción conjunta e inteligencia conjunta

La integración de todos los recursos de información hace que se vea al enemigo como un todo, y si además se integran todos los recursos de análisis, se acrecienta y mejora esta información. De aquí deriva la ambición última en centrarse en herramientas que logren esa integración.

Ahora, el Centro de Integración de amenazas terroristas, *Terrorist Threat Integration Center*, tiene competencias para el análisis del terrorismo, sin que tenga competencias en temas operativos, sólo informa de sus actividades al Director Central de Inteligencia. Las agencias que tienen responsabilidad en algunos ámbitos han creado su propia interagencia y sus *task forces* para conseguir una cooperación: El Centro de Contraterrorismo de la CIA recluta personal para análisis, y el Mando Central de los militares tiene su propia interagencia, y el FBI ha creado 103 *task forces* contra el terrorismo, pero en la actualidad la coordinación operativa está en manos de la CIA⁸¹³. El problema del planeamiento operativo conjunto es a veces ocupado por la Casa Blanca, en donde el personal del *National Security Staff*, NSC⁸¹⁴ se encarga de ello. No obstante, el trabajo del día a día, en el que hay que celebrar demasiadas reuniones de coordinación de todas las operaciones, consume la mayor parte de los recursos.

4.8. Compartir inteligencia

La Comisión del 11 S enfatizó en la importancia del análisis de la información que puede acercar todas sus fuentes:

- Usar Inteligencia de Seguridad Nacional en una investigación criminal por una Policía, puede abrir una demanda civil por la sección 1983, ver CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, January 2009, pgs. 14-17, Todos estos problemas hacen que por temor o por exceso de celo en salvar sus propios intereses, ropas las acciones pierdan eficacia y flexibilidad. No se puede pedir sacrificios personales para acciones que benefician a otros.

⁸¹³ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 400-402.

⁸¹⁴ https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/NSC/html/NSC_Staff.html, visitada el 9-11-2019.

El mayor impedimento para conseguir todas las fuentes es la sistemática resistencia del ser humano a compartir información⁸¹⁵.

El gobierno norteamericano tiene acceso a una ingente cantidad de inteligencia⁸¹⁶. Investigando el 11 S se han encontrado informaciones a las que se podía haber accedido con anterioridad, pero alguien tenía que haberlas pedido o haberlas enviado⁸¹⁷. Esta aproximación asume que es posible conocer, por adelantado, quien necesitará usar la información⁸¹⁸, un sistema como este tiene que asumir el riesgo que, la revelación inadvertida tenga más peso que los beneficios de compartir ampliamente. Y esto va contra la naturaleza de agencias a las que se responsabiliza en un sistema de forma muy personalista: no se juzga a la agencia, se juzga a la persona.

En un complejo sistema de seguridad como es el norteamericano, la burocracia del sistema llevó a decir a la Comisión del 11 S que: “los responsables máximos del Homeland Security estaban bajo 88 comités y subcomités del Congreso, lo que para un observador que no pertenezca a la Administración, representa el mayor impedimento para el éxito de ese departamento”⁸¹⁹. El Congreso quería establecer con el Homeland Security el mismo tipo de contacto directo que tiene con el Departamento de Justicia, en temas relacionados con la delincuencia, o con el que tiene con el Departamento de Defensa en temas relacionados con las amenazas a la seguridad nacional, lo que plasmó en otra de sus recomendaciones. Pero que como ya sabemos fue condenado al fracaso.

En todo este proceloso mundo de la inteligencia a veces se puede pensar en no compartir, pero lo que puede suceder es que las agencias restringen el acceso a la información no solamente para guardar sus genuinos secretos, sino también para ocultar pruebas de abuso de autoridad o incompetencia, o de

⁸¹⁵ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 416.

⁸¹⁶ Si a este volumen añadimos las bases de datos que proporcionan las aduanas o los servicios de inmigración, las proporciones nos desbordan. Pero el Gobierno norteamericano tiene un débil sistema para procesar y usar estos datos, y en las entrevistas que se hicieron con los funcionarios hicieron patente sus sentimientos por estar en la “back office” de las operaciones.

⁸¹⁷ También sucedió que algunas informaciones fueron distribuidas, pero a través de canales compartimentados, y en otras, la información existió, pero no se compartió, lo que refleja un sistema que lo primero que necesita “es una necesidad de conocer lo que se tiene y para que vale”, antes que una necesidad de compartir.

⁸¹⁸ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 417.

⁸¹⁹ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 421.

desconfianza injustificada o no de los procedimientos de seguridad de las agencias rivales⁸²⁰. Y como continua R. Posner: “La inteligencia descentralizada crea sistemas que impiden compartir información, y la descentralización de la inteligencia se puede lograr sin costes personales, legales e institucionales, pero nadie quiere ser el primero por si sale mal. La competición con estructuras descentralizadas, incrementa la iniciativa y la diversidad de ideas, pero a costa de reducir la cooperación”⁸²¹. Al final vemos que cooperar es más complejo que decir a la otra parte lo que uno conoce.

4.8.1. Primeras iniciativas para compartir inteligencia

Hace mucho tiempo que se sintieron las necesidades de cooperar, de compartir, pero aún parecía que se podían hacer dejaciones en el ámbito de la cooperación. De las primeras asociaciones policiales, podemos citar a la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP), que celebró del 7-8 de marzo de 2002 en Alexandria, Virginia, una cumbre con el objetivo de compartir Inteligencia Criminal, *Criminal Intelligence Sharing Summit*. En esta cumbre, en la que muchas de sus propuestas coincidieron con las iniciativas presidenciales, se discutieron las barreras que existen para compartir la información, la tecnología existente para ello, así como los procesos legales para conseguirlo. La reunión, que tenía como objetivo principal el compartir la información, demostró la necesidad de que todas las agencias policiales (locales, estatales y tribales) se unieran para la creación de un Plan de Inteligencia Nacional⁸²². También se abogó por la necesidad de compartir no solo la inteligencia sobre el terrorismo, sino todo tipo de inteligencia, para lo que habría que constituir un

⁸²⁰ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 145.

⁸²¹ Para después continuar con que “La información es más posible de compartir entre agencias que no se consideran competidoras para conseguir fondos a sus presupuestos, que merezcan la atención presidencial, y como función de aquellos dos objetivos, para conseguir el poder. Pero la competición retrasa la cooperación, porque la cooperación no es solamente compartir información, sino crear las condiciones para compartirla”, POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., pgs. 63-146.

⁸²² El hecho de que los terroristas que perpetraron el 11 S comenzaron sus actividades en ciudades diseminadas, en Estados Unidos, en un ambiente que en un principio no tenían una repercusión internacional.

Consejo de Coordinación de Inteligencia Criminal⁸²³. La idea era buena, pero la gente no tenía el modelo mental para asumirlo y usarlo competentemente.

Muchas discusiones de la cumbre se centraron en la necesidad de que fueran las agencias federales las que centralizaran el análisis y compartieran la inteligencia. Por esta razón, el Departamento de *Homeland Security*, puede coordinar, simplificar y consolidar las relaciones del gobierno con las agencias locales y estatales en este terreno⁸²⁴. Se señalaron algunas barreras para la creación de un Plan Nacional de Inteligencia, que no era sino falta de cultura de cooperación, además de⁸²⁵:

El Plan Nacional para compartir inteligencia criminal, *National Criminal Intelligence Sharing Plan* (NCISP)⁸²⁶ supone un importante elemento (y un gran avance) de difusión de inteligencia para todas las policías⁸²⁷. Este plan está unido a la Iniciativa global para compartir inteligencia, *Global Information Sharing Initiative*⁸²⁸, que permite que cada agencia policial pueda crear sus propias iniciativas de inteligencia, intentando a la vez que las agencias de policía locales, y en especial las que no tienen funciones de inteligencia, puedan recibir y compartir información⁸²⁹. El Departamento de Justicia está al frente de este plan, y con él pretende asegurar que todos los componentes del sistema están compartiendo entre sí la información.

⁸²³ Criminal Intelligence Sharing: A National Plan for Intelligence-Led Policing at the Local, State and Federal levels. Recommendations from the IACP Intelligence Summit. August 2002.

⁸²⁴ <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/sect7.html> visitada el 4-07-2017.

⁸²⁵ -Ausencia de un proceso nacional coordinado para generar y compartir información (el hecho de que muchas informaciones aparezcan en sitios localizados (zonas urbanas, estados y regiones), refleja que no existe un proceso nacional coordinado, por lo que la inteligencia no es ni desarrollada ni compartida).

-La "jerarquía" dentro de las agencias policiales y de inteligencia. En algunos casos reales y en otros supuestos, esta jerárquica posición coloca a las agencias federales en la cabeza y al resto por debajo, lo que puede provocar un déficit en compartir esa inteligencia.

-Leyes y políticas federales, estatales y locales que impiden el compartir la inteligencia.

-La inaccesibilidad de muchas agencias policiales a tecnologías que permiten el compartir inteligencia.

-Déficits en los análisis, lo que hace que mucha información no sea transformada en inteligencia.

⁸²⁶ Firmado el 14 de mayo de 2004.

⁸²⁷ https://it.ojp.gov/documents/National_Criminal_Intelligence_Sharing_Plan.pdf, visitada el 4-07-2019.

⁸²⁸ https://www.bja.gov/ProgramDetails.aspx?Program_ID=111, visitada el 4-07-2019.

⁸²⁹ CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 88.

En la ya citada Cumbre de la Asociación Internacional de Jefes de Policía⁸³⁰ (IACP), se destacaron cinco puntos que dificultan el compartir información y que son el caballo de batalla:

- Falta de comunicación real entre agencias.
- Falta de tecnología (equipamiento) adecuado y factible de usar para desarrollar un sistema nacional de base de datos.
- Falta de estándares y políticas sobre inteligencia comunes.
- Falta de análisis de la inteligencia que se obtiene con criterios diferentes a los antiguos.
- Poca actividad y desgana para compartir información⁸³¹.

4.8.2. Cooperación Comunidad Inteligencia-Comunidad Policial

La Información es percibida como poder, porque tanto los individuos como las agencias rechazan compartir, pues eso disminuye su posición con respecto al otro⁸³².

Aunque lógicamente no se pueden señalar fechas concretas, la historia de la cooperación en el campo de la inteligencia se puede fijar en los primeros años de 1970, las policías empezaron a intercambiar información: Departamento de Justicia de California, Policía de Florida, Departamento de Seguridad Pública de Arizona, y la Policía Estatal de New Jersey. Este intercambio se fue acrecentando ya entrados los años 70 y 80, y muchas policías estatales y locales se abrieron a la inteligencia militar, a las divisiones de investigación de la policía militar criminal, y a otros analistas federales⁸³³. Mucho personal que había dejado el Ejército o estaba retirado de agencias federales, encontraron su segunda

⁸³⁰ <https://www.theiacp.org/membership>, visitada el 4-07-2019.

⁸³¹ Criminal Intelligence Sharing: A National Plan for Intelligence-Led Policing at the Local, State and Federal levels. Recommendations from the IACP Intelligence Summit. August 2002 y CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 87.

⁸³² *Project on National Security Reform. Preliminary Findings*, op. cit., p. 80.

⁸³³ Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along? op. cit., p. 4.

carrera en las policías estatales o locales y esta transición la hicieron más fácil porque venían con terminología y métodos aprendidos de sus antiguos empleos.

Cuando acabó la Guerra Fría, y se redujeron los cuerpos militares, las policías recogieron a todo este personal, incluido personal de la inteligencia militar, creándose agencias regionales para comunicación, cooperación, y coordinación, a los que el gobierno Federal dio asistencia a las policías locales y estatales. Y así surgió el *Regional Information Sharing System*⁸³⁴ (RISS), en 1980 y el *High Intensity Drug Trafficking Area*⁸³⁵ (HIDTA), en 1990, que cuenta con 31 oficinas regionales operando en cuarenta y un estados⁸³⁶. Estos proyectos significaron una notable información para las policías en su lucha contra organizaciones criminales en determinadas áreas⁸³⁷, y una información centralizada para poder ser usada operativamente.

Todo este panorama permitía más fácil compartir entre individuos que tienen la misma cultura corporativa, mismos objetivos, cultura, tradiciones, formación, normas de trabajo y protocolos, y esto es más posible que se encuentre dentro de una organización que en una colección de organizaciones separadas⁸³⁸, algo muy evidente.

Las policías invocan la privacidad con respecto a las investigaciones y a mantener en secreto su información y canales de información. La comunidad de inteligencia invoca "secretos y métodos" para proteger sus capacidades⁸³⁹. Las "guerras por el reparto de la tarta" y problemas procedimentales sobre la clasificación de la información, contribuyen a la inercia negativa que puede suponer la cooperación, y para explicar cómo y porqué los instrumentos y capacidades de las policías han sido excluidas de la *global war on terror*⁸⁴⁰, a

⁸³⁴ <https://www.riss.net/>, visitada el 6-08-2018.

⁸³⁵ <https://www.dea.gov/high-intensity-drug-trafficking-areas-hidta>, visitada el 16-08-2018.

⁸³⁶ Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture. Bureau of Justice Assistance, 2005, p. 30.

⁸³⁷ Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get alone? *op. cit.*, pgs. 5-6.

⁸³⁸ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, *op. cit.*, p. 63.

⁸³⁹ Hay buenas razones para mantener el control de los casos y el control de las fuentes, pero hay muchas ocasiones de cooperación que hacen que se tenga que cambiar estos aspectos. La cooperación entre la comunidad de inteligencia y los cuerpos policiales era hasta ahora desconocida, aunque es poco frecuente.

⁸⁴⁰ <https://www.history.com/topics/21st-century/war-on-terror-timeline>, visitada el 16-08-2019.

favor de los militares y las agencias de inteligencia⁸⁴¹. Para compartir y cooperar no se necesitan hacer cambios en las organizaciones, protocolos comunes en los sistemas informáticos, pueden hacer que las agencias de inteligencia puedan tener acceso común a todos los datos digitalizados, dentro del sistema de inteligencia; las autorizaciones de seguridad pueden ser estandarizadas y la “necesidad de saber” puede ser redefinida⁸⁴², y no se necesita recurrir ni a grandes reestructuraciones ni a cambios profundos en las organizaciones.

4.8.3. Dificultad/rechazo a compartir información

No resulta fácil algunas veces calificar la acción de dificultad o rechazo a compartir. Algunas veces la ley (luego veremos “el muro”) impide hacerlo, pero otras veces será la cultura de no compartir (rechazar) la información. Procederemos ahora a desarrollar ambas posibilidades. No obstante, ha sido el 11 S lo que ha movilizó los pensamientos y los hechos en esta importante actitud y cultura policial y de inteligencia.

La falta de cooperación entre las agencias federales y locales viene desde muy antiguo. En 1862, cuando agentes del tesoro pertenecientes al *Internal Revenue Service*, de Eliot Ness, comenzaron a actuar en temas fiscales: tabaco y alcohol, ya comenzaron las fricciones entre ambos niveles policiales⁸⁴³, lo que se sigue manteniendo hasta ahora, aunque con algunas mejoras.

Unas veces son los celos entre agencias los que rebajan la cooperación y la coordinación, otras veces es la tradición en el punto común de división de las agencias locales de policía cuando dicen que los federales “roban nuestros informadores, casos y titulares”. Otras veces, según académicos e investigadores de seguridad, se referían a que dentro de la historia de las agencias federales, el FBI siempre ha sido quien recibía información, y no la

⁸⁴¹ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 53.

⁸⁴² POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 68.

⁸⁴³ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., p. 279.

daba siempre que trabajaba con las agencias locales de policía⁸⁴⁴, pero todo esto, afortunadamente, ha cambiado considerablemente en los últimos años

Antes del 11 S la información no estaba adecuadamente compartida, no solamente entre los miembros de la comunidad de inteligencia, sino dentro las propias agencias federales y las autoridades estatales y locales. Lo que se compartía, también tenía sus dificultades, tal y como lo señaló la *Joint Inquiry*⁸⁴⁵, en la que solo se escucharon las quejas de las agencias estatales y locales contra las agencias federales que, sistemáticamente rechazan la presencia de aquellas en los programas contra el terrorismo⁸⁴⁶. No obstante, también se han apreciado algunos progresos después de las *task forces* conjuntas contra el terrorismo en sus oficinas regionales.

El aumento de las comunicaciones globales y las redes de ordenadores han incrementado notablemente el volumen de comunicaciones que esta agencia puede interceptar, pero el mayor desafío para la *National Security Agency*, NSA, es encontrar información en la avalancha de datos que intercepta cada día. Esta agencia, además, despliega infinidad de analistas en las agencias que tiene como clientes para que conozcan sus necesidades de información, y aunque esto es importante, no es la solución a los problemas⁸⁴⁷, pues luego la NSA se queja que raramente las agencias clientes envían sus analistas a esta agencia, y sobre todo reconoció la insuficiencia de lingüistas y analistas en el tema de contraterrorismo⁸⁴⁸.

Para poder compartir conocimiento dentro del sistema nacional de seguridad hay que evitar los obstáculos que aparecen por la falta de integración

⁸⁴⁴ MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, *op. cit.*, pgs. 266-272.

⁸⁴⁵ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001. Report of the US Senate select Committee on Intelligence, December 2002, p. 355.

⁸⁴⁶ Estas unidades están preparadas para combinar la aplicación de la ley a nivel federal y local y las capacidades de inteligencia dentro de una unidad para dirigir complejas investigaciones sobre el terrorismo nacional e internacional. Estas *task forces* pueden incluir personal de CIA, INS, *Marshall Service*, *Secret Service*, TSA, *Customs*, ATF, Departamento de Estado, Servicio Postal, IRS, Policía de los Parques y otras agencias.

⁸⁴⁷ *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11*, *op. cit.*, pgs. 355.

⁸⁴⁸ DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*. The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 2018, Vol. 20, No. 2, pgs. 134–135.

de los sistemas de información⁸⁴⁹. No obstante, la total integración de los sistemas puede generar una enorme cantidad de información, hecho que no es necesariamente bueno para quienes tengan que tomar una decisión. La información sensible compartimentada es difícil evaluarla por agencias independientes⁸⁵⁰, es decir, se unen los problemas técnicos y administrativos.

Por otra parte, el FBI como organización recoge una gran cantidad de información del ámbito criminal y de la inteligencia, tanto de las agencias policiales como de la comunidad de inteligencia⁸⁵¹. Con anterioridad a la Patriot Act, el FBI tenía limitado por ley o por restricciones políticas, el uso de la información obtenida del Gran Jurado o de la información obtenida de cintas de investigaciones criminales⁸⁵². Como resultado de los problemas técnicos, los analistas del FBI no tenían acceso a toda la información dentro de la agencia, y por si esto fuera poco, antes del 11 S, el personal del FBI no estaba formado para compartir información extranjera en investigaciones sobre contraterrorismo con la comunidad de inteligencia, o incluso dentro de la misma organización⁸⁵³. Y en lo que se refiere al Departamento de Estado, tampoco hubo un flujo de información antes del 11 S, y éste siempre se quejó al FBI que no tenía acceso al *National Crime Information Center*⁸⁵⁴, a pesar de estar más de 10 años negociando para poder tenerlo, y la CIA, desde su creación, ya nace como una agencia constreñida por ley para no poder compartir inteligencia con otras agencias federales⁸⁵⁵. Esto que ha de cambiar, aun hoy, y seguramente hasta la separación final de quienes vivieron en esta cultura, no se solucionará... pero ya será tarde.

⁸⁴⁹ La existencia de casi cuarenta sistemas diferentes de clasificación también impide compartir el conocimiento, aparte de la excesiva sobreclasificación de la información que se acaba volviendo un impedimento para compartirla.

⁸⁵⁰ *Project on National Security Reform. Preliminary Findings*. op. cit., p. 86.

⁸⁵¹ El problema del FBI es de dos clases: la diseminación de la información dentro de la agencia y compartir la información con otros miembros de la comunidad de inteligencia.

⁸⁵² No obstante, el FBI está también impedido por sus propias limitaciones, para desarrollar una estrategia de compartir información.

⁸⁵³ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, op. cit., p. 358.

⁸⁵⁴ <https://www.fbi.gov/services/cjis/ncic>, visitada el 19-05-2019.

⁸⁵⁵ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., p. 270 y 358-359

La antigua *Federal Aviation Administration*, FAA, y su sucesora la *Transportation Security Administration*⁸⁵⁶, TSA, fueron responsables de la información de las líneas aéreas para los aeropuertos nacionales e internacionales. Sin una información específica de necesidades propias de inteligencia y de las de las agencias policiales, a la TSA le resulta imposible suministrar ninguna información sobre la amenaza de los aviones y los aeropuertos⁸⁵⁷, por lo que se plantea una compatibilidad de agencias de seguridad e inteligencia.

4.8.4. Organizaciones y estructuras dedicadas a compartir información

Para conseguir que hubiera un punto de recogida y distribución, a nivel policial, se establecieron estas organizaciones:

- Sistema regional para compartir información, *Regional Information Sharing Systems* (RISS)⁸⁵⁸ y su proveedor de asistencia técnica, el Instituto de Investigación Intergubernamental, *Institute for Intergovernmental Research*⁸⁵⁹ (IIR).
- El Área de gran intensidad en tráfico de drogas y centros de apoyo de investigación, *The High Intensity Drug Trafficking Área* (HIDTA) *Investigative Support Centres* (ISCs)⁸⁶⁰. En este sentido, la DEA junto con RISS y HIDTA, está desarrollando un Sistema indicador nacional virtual, *National Virtual Pointer System*⁸⁶¹ (NVPS), que

⁸⁵⁶ <https://www.tsa.gov/>, visitada el 19-05-2019.

⁸⁵⁷ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, op. cit., p. 360.

⁸⁵⁸ Está compuesto por seis centros regionales que comparten información y coordinan esfuerzos contra las redes criminales que operan a lo largo de las líneas jurisdiccionales. Este sistema sirve a más de 6.000 agencias policiales en 50 estados, el Distrito de Columbia, Guam, Puerto Rico, Islas Vírgenes, 9 provincias canadienses, Australia y Reino Unido. El Instituto de Investigación Intergubernamental es una organización de investigación y formación especializada en asuntos policiales juveniles y de justicia.

⁸⁵⁹ <https://bjatta.bja.ojp.gov/ocp/institute-intergovernmental-research-0>, visitada el 17-03-2019.

⁸⁶⁰ Cuenta con una infraestructura de comunicación que suministra información sobre drogas a nivel federal, estatal y local.

⁸⁶¹ <https://www.theiacp.org/resources/resolution/support-of-the-national-virtual-pointer-system-nvps>, visitada el 17-03-2019.

permitirá a las agencias policiales estatales y locales acceder a bases de datos a través de un único punto de entrada⁸⁶².

- Unidad de Inteligencia Policial⁸⁶³, *Law Enforcement Intelligence Unit* (ELIU)⁸⁶⁴.
- Redes de Inteligencia Policial estatales, *State Law Enforcement Intelligence Networks* (LEINs)⁸⁶⁵.
- Asociación Internacional de Analistas de Inteligencia Policial, *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts*⁸⁶⁶ (IALEIA).
- Centro de Información Nacional contra el crimen, *National Crime Information Center* (NCIC), y el Sistema Nacional de telecomunicaciones policiales⁸⁶⁷, *National Law Enforcement Telecommunications System* (NLETS)⁸⁶⁸.
- *Law Enforcement Online*⁸⁶⁹, Inteligencia compilada de diferentes fuentes disponible online, a la que es posible suscribirse sin coste alguno (LEO)⁸⁷⁰.
- Red Antidroga, *Anti-Drug Network*⁸⁷¹ (ADNETU).
- Red contra la delincuencia financiera, *Finacial Crimes Enforcement Network* (FinCEN)⁸⁷².

⁸⁶² CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 89.

⁸⁶³ <http://www.leiu.org/about>, visitada el 17-03-2019.

⁸⁶⁴ Es una red de especialistas en inteligencia a nivel nacional (pero no de carácter federal) que recoge y distribuye todo tipo de inteligencia criminal.

⁸⁶⁵ Con las mismas características que las ELIU pero a nivel estatal, aunque no exista en todos los estados.

⁸⁶⁶ <https://www.ialeia.org/>, visitada el 27-04-2019.

⁸⁶⁷ <https://dps.sd.gov/safety-enforcement/sd-lets/nlets>, visitada el 8-09-2018

⁸⁶⁸ Proporcionan datos a las agencias gubernamentales sobre personas desaparecidas, propiedades robadas, etc.

⁸⁶⁹ <https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2005/september/leo080605>, visitada el 8-10-2018.

⁸⁷⁰ The National Criminal Intelligence Sharing Plan, Global Justice Information Sharing Initiative, October 2003, pgs. 19-21.

⁸⁷¹ <https://www.globalsecurity.org/intell/systems/adnet.htm>, visitada el 15-01-2019.

⁸⁷² Creado en 1990 como "finacial intelligence unit" (FIU), controla más de 150 millones de informes financieros según la Ley del Secreto Bancario, lo que supone la detección, investigación

4.9. Agencias de Inteligencia en Estados Unidos

Los cambios drásticos introducidos como consecuencia del 11S, comenzaron con la promulgación de la Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act de 2004*, (IRTPA), que creó la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI), compuesta por varios centros consultivos: *National Counterterrorism Center* (NCTC), *National Counterproliferation Executive*⁸⁷³ (NCPC), *National Counterintelligence Executive*⁸⁷⁴ (NCIX) y *National Intelligence Council* (NIC)⁸⁷⁵. La ODNI está dirigida por el Director de Inteligencia Nacional (DNI), *Director of National Intelligence* (DNI), principal asesor del presidente.

La compleja y extensa estructura de inteligencia norteamericana cuenta con:

- Un órgano de asesoramiento, el Consejo Nacional de Seguridad, *National Security Council* (NSC), instaurado por la *National Security Act*⁸⁷⁶, y compuesto por el presidente, vicepresidente, secretarios de Estado, Defensa y Tesoro, así como por el Consejero Nacional de Seguridad.
- Un órgano de supervisión y prospección, la *Foreign Intelligence Advisory Board* (FIAB)⁸⁷⁷, independiente dentro del gobierno⁸⁷⁸, que asesora al presidente sobre la efectividad y eficacia de la Comunidad de Inteligencia⁸⁷⁹. En este departamento se incluye la *Intelligence*

y persecución de delitos financieros a nivel nacional e internacional. Su mandato fue ampliado en 1994 para darle responsabilidades en la Bank Secrecy Act (BSA), y en virtud de la Patriot Act, tiene rango de Oficina del Tesoro (Treasury bureau), Congressional Research Service, January 2, 2019.

⁸⁷³ <https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch/fbi-counterproliferation-center>, visitada el 28-08-2019.

⁸⁷⁴ <https://www.dni.gov/index.php/ncsc-home>, visitada el 28-02-2019.

⁸⁷⁵ *US National Intelligence. An Overview* 2013, <https://es.scribd.com/document/138489211/U-S-National-Intelligence-An-Overview-2013>, visitada 28-02-2019.

⁸⁷⁶ MATTELART A., *Un mundo vigilado*, op. cit., p. 75.

⁸⁷⁷ Creada por Orden Ejecutiva de 29 de febrero de 2008.

⁸⁷⁸ <https://www.whitehouse.gov/piab/>, visitada el 14-07-2019.

⁸⁷⁹ Formado por 16 miembros.

*Oversight Board*⁸⁸⁰ (IOB), encargada de asesorar al presidente sobre la legalidad de las actividades de inteligencia en el extranjero⁸⁸¹.

- Un órgano de gestión de crisis y seguridad, *Homeland Security Department*, (DHS), que no pertenece a la IC.
- A todo este complejo entramado, hay que sumar las agencias de inteligencia y los centros antiterroristas⁸⁸², lo que conforma esa pléyade de organizaciones que manejan la información que posteriormente se transformará en inteligencia.

Como el gigante de todos los departamentos norteamericanos, con un presupuesto que supera al de muchos países del mundo, el Departamento de Defensa (DoD), cuenta con una parte civil y otra militar⁸⁸³. El secretario civil es quien sigue en jerarquía al presidente, y entre los componentes militares, quien ostenta el mando, es el Jefe de la Junta de Estado Mayor Conjunto, *Joint Chiefs of Staff*, apoyado por un Estado Mayor, *Joint Staff*, con diversos departamentos: J-2 (inteligencia), J-3 (operaciones), etc.

Dentro del DoD, el Pentágono, creó su propia agencia para la recogida de inteligencia humana.

En la actualidad, el listado de agencias de inteligencia es amplio, y aunque la mayoría de los autores ajustan en 17, no resulta fácil, según se cuente, cuadrar esta cifra:

- Agencia Central de Inteligencia, *Central Intelligence Agency (CIA)*, por su importancia la desarrollaremos en epígrafe separado.
- Agencia de Seguridad Nacional, *National Security Agency (NSA)*, que también desarrollaremos en epígrafe separado.

⁸⁸⁰ <https://www.cia.gov/library/readingroom/keyword/intelligence-oversight-board>, visitada el 1-08-2018.

⁸⁸¹ Convertido en un comité de la comisión por Orden Ejecutiva nº 12863 de 1993.

⁸⁸² FERNANDEZ A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, OPEX, documento de trabajo 3/2006, p. 38.

⁸⁸³ *9/11 Commission Report, op. cit.* p. 96.

- Agencia de Inteligencia de Defensa, *Defense Intelligence Agency*⁸⁸⁴, (DIA), perteneciente al Departamento de Defensa, DoD, representa la centralización de la inteligencia, que empezó con la administración de Eisenhower⁸⁸⁵, y alcanzó su punto más alto con la de Kennedy, sufriendo grandes transformaciones entre los años 1960 y 1970. Produce una gran variedad de productos de inteligencia, incluyendo informes técnicos y científicos de inteligencia, además de estar encargada de coordinar los productos de contrainteligencia de los departamentos militares. Aproximadamente, solo el 30% de este personal es militar, siendo el resto personal civil⁸⁸⁶.
- Oficina Nacional de Reconocimiento⁸⁸⁷, *National Reconnaissance Office* (NRO), del Departamento de Defensa⁸⁸⁸. Desarrolla los protocolos de seguridad referidos a la utilización de la carga útil de los satélites que es puesta en órbita por el Sistema de Transporte Espacial, *Space Transportation System*⁸⁸⁹ (STS), y responsable de las operaciones de rutina de los satélites, incluyendo las maniobras⁸⁹⁰.
- Agencia Nacional Geoespacial de Inteligencia, *National Geospatial Intelligence Agency*⁸⁹¹ (NGA), encargada de la recogida y análisis de imágenes, como inteligencia geoespacial⁸⁹².

⁸⁸⁴ <https://www.dia.mil/>, visitada el 4-01-2018.

⁸⁸⁵ La administración de Eisenhower llegó a la conclusión a finales de 1950 de la necesidad de una consolidación de las actividades de los servicios de inteligencia militares, a la vista de los solapamientos y duplicaciones que se producían en este ámbito.

⁸⁸⁶ *US National Intelligence. An Overview* 2011, pgs. 14-20.

⁸⁸⁷ Nace en agosto de 1960, después de un debate entre la Casa Blanca, Departamento de Defensa, Fuerza Aérea y CIA, y la primera revelación de su existencia es en 1973, como consecuencia de un error en un informe del Senado. Coordina la obtención y análisis de la información de todos los satélites y aeronaves para todos los servicios de inteligencia y militares.

⁸⁸⁸ <https://www.usa.gov/federal-agencies/national-reconnaissance-office>, visitada el 9-09-2018.

⁸⁸⁹ <https://science.howstuffworks.com/space-transportation-systems-channel.htm?page=2>, visitada el 12-10-2018.

⁸⁹⁰ RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, Library of Congress, 1995, p. 29-32.

⁸⁹¹ <https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works/our-organizations/414-nga>, visitada el 12-10-2018.

⁸⁹² Se ocupa de proporcionar mapas de navegación terrestre y aérea.

- Agencia Nacional de Cartografía e Imágenes, *National Imagery and Mapping Agency*⁸⁹³ (NIMA) que es la fusión de la antigua Oficina Central de Imágenes, *Central Imagery Office* (CIO), y el antiguo Servicio Cartográfico de Defensa, *Defense Mapping Agency*⁸⁹⁴ (DMA), dentro del Departamento de Defensa con misiones de asegurar una respuesta cartográfica al Departamento de Defensa, mandos de combate, CIA y otras agencias⁸⁹⁵.
- Ejército de Tierra, cuya IC es la *Army Military Intelligence*⁸⁹⁶ (Army MI), que cuenta con el *National Ground Intelligence Center*⁸⁹⁷ (NGIC), encargado de la diseminación de los productos de inteligencia del Ejército.
- Fuerza Aérea, *Air Force Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Agency*⁸⁹⁸ (AF ISR). También cuenta con una agencia, que realmente no es de inteligencia, pero se dedica a la investigación antiterrorista: *Air Force Office of Special Investigations*⁸⁹⁹ (AFOSI).
- Armada, *Office of Naval Intelligence*⁹⁰⁰ (ONI), que también cuenta con una unidad de investigación antiterrorista, *Naval Investigative Criminal Service*⁹⁰¹ (NICIS).
- Cuerpo de Marines, *Marine Corps Intelligence Activity*⁹⁰² (MCIA). Al igual que los tres ejércitos tienen sus agencias propias de inteligencia, los Marines también la tienen, y debido a la diversidad

⁸⁹³ <https://www.nga.mil/About/History/NGAinHistory/Pages/NIMA.aspx>, visitada el 3-02-2019.

⁸⁹⁴ *An Overview* 2013, <https://es.scribd.com/document/138489211/U-S-National-Intelligence-An-Overview-2013>, visitada 28-02-2019.

⁸⁹⁵ Consolida los servicios cartográficos, fotográficos y geodésicos de varios servicios militares y se encarga de editar mapas estratégicos y tácticos, informaciones geodésicas y todo tipo de datos para armas avanzadas y sistemas de navegación.

⁸⁹⁶ <https://www.army.mil/inscom>, visitada el 2-11-2018.

⁸⁹⁷ <https://www.inscom.army.mil/MS/NGIC.aspx>, visitada el 1-02-2019.

⁸⁹⁸ <https://www.airforce.com/careers/detail/airborne-intelligence-surveillance-and-reconnaissance-isr-operator>, visitada el 1-02-2019.

⁸⁹⁹ <https://www.osi.af.mil/>, visitada el 3-05-2019.

⁹⁰⁰ <https://www.intelligence.gov/index.php/how-the-ic-works/our-organizations/417-office-of-naval-intelligence>, visitada el 3-05-2019.

⁹⁰¹ <https://www.ncis.navy.mil/Pages/default.aspx>, visitada el 8-10-2019.

⁹⁰² <https://www.hqmc.marines.mil/intelligence/Units/MCIA/>, visitada el 16-08-2019.

de misiones y al orgullo de cada uno de esos cuerpos, los enfrentamientos por las actividades y por los presupuestos han sido siempre una tradición⁹⁰³.

- Además de estas agencias de inteligencia militar hay que añadir otros organismos que son capaces de obtener inteligencia, como son los mandos militares unificados: Atlántico, Central, Europeo, Pacífico y Sur.
- FBI. Por cultura, infraestructura, redes externas y limitaciones legales, fracasó en su intento de tener un papel predominante en la recogida de inteligencia en el extranjero⁹⁰⁴, por lo que se dedicó a recoger esta inteligencia en el interior del país⁹⁰⁵.
- Agencia contra la droga, *Drug Enforcement Agency* (DEA).
- Servicio de Guardacostas, dependiente del DHS.

Aunque la mayoría de las agencias de inteligencia procede de las organizaciones nacionales de inteligencia y de los servicios militares, también existen este tipo de actividades por parte de algunas ramas de los departamentos civiles ejecutivos (ministerios):

- Oficina de Inteligencia e Investigación, *Bureau of Intelligence and Research*⁹⁰⁶ (INR), perteneciente al Departamento de Estado, que recoge la inteligencia y la gestiona desde la Oficina de Inteligencia e Investigación desde 1957⁹⁰⁷.
- Oficina de Inteligencia del Departamento de Energía, *Energy Office of Intelligence and Counter-Intelligence*⁹⁰⁸, que desde abril de 1990

⁹⁰³ *9/11 Commission Report, op. cit.* p. 96.

⁹⁰⁴ RICHELSON J., *The US Intelligence Community, op. cit.*, pgs. 101-125 y 140.

⁹⁰⁵ Orden Ejecutiva 12333 sobre actividades de inteligencia en Estados Unidos.

⁹⁰⁶ <https://www.state.gov/bureaus-offices/bureaus-and-offices-reporting-directly-to-the-secretary/bureau-of-intelligence-and-research/>, visitada el 17-05-2019.

⁹⁰⁷ No está implicada en la recogida de información secreta, aunque recibe informes de canales diplomáticos y de fuentes abiertas. Es el enlace entre el Departamento de Estado y la comunidad de inteligencia, lo que asegura que la CIA, esté en la línea de las exigencias de la política internacional norteamericana.

⁹⁰⁸ <https://www.energy.gov/intelligence/office-intelligence-and-counterintelligence>, visitada el 9-02-2018.

realiza análisis de armas no convencionales, así como todo lo relacionado con la seguridad de la energía, aportando inteligencia sobre las políticas de Seguridad Nacional⁹⁰⁹.

- Oficina de Inteligencia del Departamento del Tesoro⁹¹⁰, *Treasury's Office of Intelligence and Analysis (OIA)*⁹¹¹

4.9.1. Agencia Central de Inteligencia, Central Intelligence Agency, CIA

Si desde principios de 2015 esta organización ya se había comprometido a una profunda transformación obligada por el entorno en que se desarrollaba (continuos ciberataques y operaciones de desinformación contra Estados Unidos y Europa; amenazas terroristas y continuadas en Europa; la tragedia siria; el programa nuclear de Irán; la acelerada militarización del mar de China meridional, así como los desafíos de Corea del Norte y sus capacidades nucleares)⁹¹², en los momentos actuales de escribir esta tesis, principios de 2021, estas realidades que acechaban a la CIA en esos momentos, no solamente siguen estando presentes, sino que se han acrecentado y agravado. Las transformaciones y cambios en las organizaciones, siempre, aún lo son más en organizaciones tan complejas como ésta, desde que comenzó su andadura en 1947.

La Agencia Central de Inteligencia, *Central Intelligence Agency*⁹¹³ (CIA), con presupuesto y plantilla secretos⁹¹⁴, fue creada en 1947 por la administración

⁹⁰⁹ A esta estructura de inteligencia se llegó después que en 1946, la entonces Autoridad Nacional de Inteligencia decidiera que la Comisión de Energía Atómica, *Atomic Energy Commission* (AEC) tuviera un papel en el ámbito de la inteligencia exterior en el Comité de Consejo de Inteligencia.

⁹¹⁰ <https://www.intelligence.gov/index.php/how-the-ic-works/our-organizations/425-treasury-office-of-intelligence-and-analysis>, visitada el 1-08-2019.

⁹¹¹ A través de la Oficina de Apoyo a la Inteligencia, subordinada al Secretario Ejecutivo del Departamento del Tesoro, se encarga de la inteligencia que pueda afectar a la política fiscal y económica del Estado, recogiendo información económica, financiera y monetaria extranjera, en cooperación con el Departamento de Estado.

⁹¹² IMLER N., *Strengthening Central Intelligence: An Evidence-Based Framework for Action*, op. cit., pgs. 544-545.

⁹¹³ <https://www.cia.gov/index.html>, visitada el 18-05-2018.

⁹¹⁴ Cuando la CIA fue creada en 1947 procedente de *Office of Strategy Services* (OSS), creada por el presidente Roosevelt, antes de la II Guerra Mundial, nació sin ninguna competencia policial (sin poderes ni para detener ni para investigar en temas nacionales). Su primer director fue William Donovan, un abogado de Wall Street, que estableció, tal y como hasta ahora sucede en

Truman⁹¹⁵, con la idea de un despliegue en el exterior de la nación⁹¹⁶, intentando frenar el expansionismo del régimen comunista⁹¹⁷. Como su propio nombre indica, esta agencia central de inteligencia ha sido (y solamente ha sido eso, a juicio de este autor), tradicionalmente el centro del sistema de inteligencia de Estados Unidos⁹¹⁸. Y es la única agencia de inteligencia estadounidense que goza de independencia, pues sólo debe rendir cuentas al Director Nacional de Inteligencia, y por el poder del que goza la agencia, ha llegado a ser considerada como un Estado dentro del Estado.

Creada en el marco de la Ley de Seguridad Nacional, sus competencias se concretaban en misiones de seguridad interna y contraespionaje, pero sin tener carácter de Policía, lo que creó tensiones tanto entre las agencias del Departamento de Estado como entre la CIA y el FBI⁹¹⁹. El presidente Truman quería un servicio de inteligencia que no formara parte de un departamento político, y que fuera lo menos susceptible a la manipulación, y en apoyo de los objetivos de la política⁹²⁰ (con mayúsculas)⁹²¹. Tampoco quería que se convirtiera en una Gestapo, y además quería mantenerla separada del FBI⁹²².

La CIA es una agencia que tiene como misión llevar acciones encubiertas, clandestinas o especiales⁹²³ que no forman parte del Ciclo de Inteligencia⁹²⁴.

el Servicio de Inteligencia norteamericano, una rama de investigación y otra de análisis. Después de la II Guerra Mundial Donovan fue destituido por Truman y la oficina fue suprimida.

⁹¹⁵ JEFFREYS-JONES R., *Rise, Fall and Regeneration: Form CIA to EU*, op. cit., p. 103.

⁹¹⁶ LUKOFF L., *More CI: A grand theory of Counterintelligence for Intelligence Scholars and Practicioners in the United States*, op. cit., p. 27.

⁹¹⁷ Algunas revelaciones que aparecieron con la guerra del Vietnam demostraron que la CIA se entrometió en la política interior, por lo que empezó el primer signo de descontento entre la organización y el público norteamericano.

⁹¹⁸ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 84.

⁹¹⁹ 9/11 Commission Report, op. cit., pgs. 88-89.

⁹²⁰ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 145.

⁹²¹ *Ibid*, p. 119.

⁹²² HITZ F., *Unleashing the rogue elephant: September 11 and letting the CIA be the CIA*, Harvard Journal of Law & Public Policy, vol. 25, 2001-2002, p. 769.

⁹²³ Operación encubierta la define la ley como: "actividades que influyen las condiciones políticas, económicas o militares en el extranjero, en donde no puede aparecer que el gobierno de Estados Unidos es quien las promueve. Operación clandestina "es la que se lleva a cabo en secreto". En la encubierta no debe aparecer el "sponsor", ver KIBBE J. *Covert Action and the Pentagon*. Intelligence and National Security, Vo. 22, Nº 1, February 2007, p. 57.

⁹²⁴ HULNICK A., *What's wrong with the Intelligence cycle?* Intelligence and National Security, vol. 21, nº 6, December 2006, p. 976.

Muchas de estas operaciones han violado los Derechos Humanos y las soberanías nacionales de muchos países a lo largo de los más de 60 años de vida de la agencia, y por lo tanto tienen que ser consideradas como ilegales⁹²⁵. Sólo el presidente puede ordenar una acción encubierta, a recomendación del Consejo Nacional de Seguridad, (NSC), y pueden tener diversas formas en su ejecución

Al presupuesto de esta agencia siempre se le ha rodeado de un gran secretismo (lógico, por ser clasificado), pero se conocen sus cifras muy aproximadas. En 1991 la CIA tenía un presupuesto de tres billones \$ y alrededor de 20.000 efectivos en el área de Washington (datos estimados)⁹²⁶. En 1997 alcanzaba los 26,6 billones \$⁹²⁷, y en la actualidad puede superar los 30 billones \$⁹²⁸. Según el Whashington Post, un especialista mediático en estos temas, desde 2004 hasta ahora, el presupuesto de la CIA se ha duplicado.

Representa la primera línea en la lucha contra los enemigos de Estados Unidos⁹²⁹, y como agencia de inteligencia, es la encargada de generar estos productos a los responsables y decisores políticos. Su director, D/CIA, es nombrado por el presidente con la aprobación del Senado, y la agencia se estructura en:

- Servicio Clandestino Nacional, encargado de la recogida de inteligencia en el extranjero, básicamente mediante recursos humanos (HUMINT).
- Dirección de Inteligencia, que analiza toda clase de información procedente de todo tipo de fuentes, la transforma en informes y documentos.

⁹²⁵ GANSER D., *The CIA in Western Europe and the Abuse of Human Rights*, Intelligence and national Security, Vol. 21, nº 5, October 2006, pgs. 760-761.

⁹²⁶ RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, Library of Congress, 1995, p. 14.

⁹²⁷ BAYLEY D., *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, 2006, p. 30.

⁹²⁸ <https://www.cato.org/publications/commentary/cia-budget-unnecessary-secret>, y <https://fas.org/irp/budget/> visitadas el 23-08-2019.

⁹²⁹ *9/11 Commission Report, op. cit.* p. 89.

- Dirección de Ciencia y Tecnología, que cuenta con especialistas en casi 50 disciplinas científicas.
- Dirección de Apoyo.

En el contexto de inteligencia central, la CIA ha sido durante la mayor parte de su historia la principal organización integral de recursos humanos y técnicos extranjeros recopilación, análisis y acción encubierta de inteligencia y contrainteligencia. Como la única agencia de inteligencia secreta independiente de los intereses departamentales y responsable directamente ante el director ejecutivo, a menudo se confiaba en él debido a la frecuente inclinación de los sucesivos presidentes a llevar a cabo la política exterior en secreto. Pero su independencia del control departamental provocó detractores. Esta condujo, a su vez, al refuerzo de una cultura interna de insularidad. Así, cualquier evaluación de la colaboración debe realizarse tanto desde un punto de vista interno Perspectiva (organizativa) y externa (CI)⁹³⁰.

4.9.1.1. Una agitada trayectoria

La CIA tuvo su éxito durante la Guerra Fría, pero a partir de este momento y durante el final de la administración de Bush de 2001, cayó en la marginación⁹³¹. El ocaso de la CIA coincide con el ocaso de la inteligencia norteamericana, y la Unión Europea (si se decide a tener alguna estructura de inteligencia comunitaria en condiciones)⁹³² debería aprender de esta experiencia norteamericana.

El nombre de Agencia Central de Inteligencia sugiere que la centralización es un aspecto importante de este pensamiento⁹³³, pero no es así.

Entre 1947 y 1991, cuando cayó la Unión Soviética, la agencia utilizó más del 70% de sus recursos, y más de la mitad de su personal para vigilar objetivos

⁹³⁰ IMLER N., *Strengthening Central Intelligence: An Evidence-Based Framework for Action*, op. cit., p. 559.

⁹³¹ JEFFREYS-JONES R., *Rise, Fall and Regeneration: From CIA to EU*, op. cit. p. 103.

⁹³² El País, 4-03-2019, "Macron reúne en París a los jefes de los servicios de espionaje europeos" https://elpais.com/internacional/2019/03/04/actualidad/1551726724_825535.html?id_externo_promo=enviar_email

⁹³³ El énfasis puesto en este concepto refleja las turbias guerras que dañaron a la Comunidad de Inteligencia, así como también las malas prácticas para la despolitización de la inteligencia. De hecho, otro mantra durante los errores en tiempo de guerra, fueron las operaciones secretas con el propósito de obtener inteligencia, y separadas de los que intentaban implementar la política. Con la llegada de la paz, los asuntos de inteligencia podían estar en manos políticas.

soviéticos. Desgraciadamente todo este aparataje no previno el más grave de sus errores: detectar a tiempo la caída de la Unión Soviética⁹³⁴. Este error imperdonable, supuso una reducción de los amplios presupuestos con los que contaban los servicios de inteligencia, con objetivos muy definidos, aunque fuertemente centralizados⁹³⁵. Estos acontecimientos se materializaron en un recorte de presupuestos y en una falta, bien por no reposición o por despido, de personal adecuado⁹³⁶. En estas pérdidas, sobre todo en las de personal, su ya menguada plantilla (para lo que tiene que ser una agencia de este tipo), llegó a su nivel más bajo en el año 2001.

Se criticó la separación entre la inteligencia interior y exterior, FBI y CIA respectivamente. En la historia de esta agencia, sus operaciones encubiertas fueron un factor que ayudaron a su caída que, aunque en un primer momento fueron un éxito, luego no facilitaban la acción diplomática norteamericana. Según el periodista Thomas B. Morgan, las tres causas que causaron la impopularidad de Estados Unidos en 1967, fueron por este orden: el intervencionismo de la CIA, el racismo y la guerra de Vietnam⁹³⁷. Luego, en 1986 creó el Centro de Contraterrorismo de la CIA, con la intención de coordinar las investigaciones contra el terrorismo con otras agencias de la Comunidad de Inteligencia⁹³⁸.

Los esfuerzos para reformar la CIA con posterioridad a la Guerra Fría señalaron realidades, no solo suyas, sino dentro de la Comunidad de Inteligencia:

- Falta de coherencia o “corporateness”, con una compleja estructura, en la que existían catorce agencias principales sin que existiera una jerarquía. El DCI se supone que coordina a todas estas agencias, incluida la CIA, pero en realidad solo controla el 15% del presupuesto.

⁹³⁴ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 147.

⁹³⁵ La era de la bipolaridad había acabado, e incluso se cuestionó la existencia de estas agencias. La desaparición de esta amenaza “única” supuso una drástica reducción de los medios que habitualmente se habían manejado en este ámbito.

⁹³⁶ POZO P., *Externalización de funciones de inteligencia: Oportunidades y riesgos a la luz de la experiencia estadounidense*. Inteligencia y Seguridad, nº 6, Revista de Análisis y Prospectiva, 2009, pgs. 197-222.

⁹³⁷ JEFFREYS-JONES R. *Rise, Fall and Regeneration: From CIA to EU*, op. cit. pgs. 104-106.

⁹³⁸ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 167.

- Diez de doce estudios señalan que los oficiales y los políticos no ponen suficiente atención para establecer las prioridades de inteligencia⁹³⁹.
- Necesidad de revitalizar las capacidades de los recursos humanos⁹⁴⁰.
- La Comunidad de Inteligencia hace frente a la mayor crisis personal⁹⁴¹, concretada en: personal con falta de aptitudes en la lucha contra el terrorismo, y demasiado periodo de tiempo en el que el empleado se queda en su agencia⁹⁴².

Y a todo esto añadir lo que decía David Cohen, cuando hablaba en la NYPD de su antigua agencia⁹⁴³: “*que en 1991 el presupuesto de la CIA se había reducido en un 25% en comparación de los últimos años*”.

Por último, señalar que una recomendación de la Comisión del 11S fue:

Que el director de la CIA debería reforzar las capacidades analíticas de esa organización, transformar su servicio clandestino bajo las capacidades de inteligencia humana; desarrollar un programa de idiomas suficientemente amplio y con el presupuesto adecuado; reclutar personal, adecuadamente capacitado, para poder desarrollar operaciones en el extranjero, y quedando la CIA como responsable de las operaciones encubiertas en el extranjero⁹⁴⁴.

Después del 11 S la CIA perdió su posición dominante dentro de la Comunidad de Inteligencia norteamericana, y bajo el liderazgo del Secretario de Defensa Ronald Rumsfeld, el Pentágono y la Agencia de Inteligencia de Defensa, rivales desde siempre de la CIA, empezaron a tener competencias en operaciones de recogida de inteligencia por parte de agencias no militares.

⁹³⁹ Durante los años 90 las agencias de inteligencia tuvieron que cubrir un gran abanico de objetivos con muy pocos recursos.

⁹⁴⁰ Se aboga por una mayor agresividad en la inteligencia humana para combatir el terrorismo.

⁹⁴¹ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, op. cit. pgs. 100-103.

⁹⁴² La Comisión Aspin-Brown, la *task force* del Consejo de Relaciones Extranjeras y la Comisión de Estudio, *House Intelligence Committee Staff Study*, recomendaron que para los oficiales superiores se debía establecer que pasaran por todas las agencias.

⁹⁴³ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, op. cit., p. 160.

⁹⁴⁴ *9/11 Commission Report*, op. cit. p. 416

La ley de enero de 2005 sobre Reforma de la Inteligencia y de Prevención del Terrorismo acabó con la primacía de la CIA en el terreno de la inteligencia exterior⁹⁴⁵, y así el 21 de abril de 2005, se nombra director de inteligencia nacional (DNI) a John Negroponte, que podía contratar y despedir dentro de la comunidad, e hizo que dimitiera el director de la CIA, Porter J. Gross y que fuera sustituido por su segundo, el general Michael V. Hayden⁹⁴⁶, situación que hizo que la CIA perdiera algunas de sus responsabilidades de análisis

La CIA tiene establecido centros conjuntos de operaciones en más de veinte países en el mundo, en donde se trabaja con esas agencias de inteligencia, para localizar y capturar terroristas sospechosos y destruir sus redes tan penetrantes. Uno de sus centros más importantes está en París, y en este sentido, el subjefe de operaciones de la CIA, en una declaración a puerta cerrada al Comité del Congreso, atestiguó que desde el 11 S, más de tres mil terroristas fueron detenidos o muertos⁹⁴⁷, algo que se consiguió con un trabajo conjunto con agencias de inteligencia extranjeras.

La embajada de Estados Unidos en Irak mantiene una gran presencia de la CIA para misiones de contraterrorismo, y un cuartel general conjunto de Estados Unidos⁹⁴⁸. Desde Bagdad algunas operaciones sensibles pueden ser desplazadas a Turquía o Kuwait, por lo que se necesita mantener en Bagdad un gran despliegue de la CIA como una base para actividades clandestinas contra Siria e Irán⁹⁴⁹. Este despliegue permite apreciar el poderío de esta agencia y su capacidad de despliegue y operatividad.

4.9.1.2. Su cultura

La CIA es una organización impopular y muy vulnerable. Las razones de esta impopularidad están en la naturaleza de la inteligencia, que es una actividad

⁹⁴⁵ El director de la CIA era también, hasta este momento, el director central de la inteligencia (DCI), que tenía la responsabilidad de coordinar todos los esfuerzos de las agencias de inteligencia norteamericanas.

⁹⁴⁶ JEFFREYS-JONES R., *Rise, Fall and Regeneration: From CIA to EU*, op. cit. pgs. 107-108.

⁹⁴⁷ ALDRICH R., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*. Intelligence and National Security, Vol. 24, Nº 1, 26-25, February 2009, p. 44.

⁹⁴⁸ Como la presencia de Estados Unidos no es permanente en Irak, esta localización permite una presencia para entrenar y mantener intercambio de programas y ejercicios tácticos de vigilancia y reconocimiento.

⁹⁴⁹ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 401.

de alto riesgo, en la que se pueden cometer muchos errores y, por el contrario, pocos éxitos que se pueden dar a conocer. Muchos directores de la CIA son responsables de la politización de la inteligencia⁹⁵⁰, por lo que han sido pocos quienes han dejado la agencia con su reputación intacta⁹⁵¹, pero lo que es cierto, es que tanto la agencia como sus analistas son utilizados a veces, y según convenga, como justificaciones de decisiones políticas.

El aspecto más relevante de esta agencia, sobre todo a los ojos del mundo exterior, es el referido a sus acciones encubiertas. La Ley de Seguridad Nacional de 1947, reformada, define la "acción encubierta" como:

La actividad del gobierno para influenciar política, económica o militarmente en el extranjero, donde el papel no puede aparecer públicamente⁹⁵².

Los agentes pertenecientes al Servicio Clandestino están bajo el mando del Director de Operaciones, encuadrados en los destacamentos del exterior del país. Cada jefe de estos destacamentos es el representante del Director Central de Inteligencia en ese país, y por el hecho de ser las actividades del espionaje una actividad de alto riesgo, las decisiones de objetivos clandestinos, reclutamiento, adquisición de inteligencia en el extranjero y su posterior difusión, deben tener la aprobación de Washington⁹⁵³. Ésta es la operatividad real que se puede considerar de la CIA.

Después del 11 S, uno de los medios utilizados fueron la entrega de terroristas capturados de terceros países para ser juzgados o detenidos en *black sites* "sitios negros", puntos controlados por la CIA con el propósito de interrogarlos para conocer terroristas, sus planes futuros y frustrarlos⁹⁵⁴. Los medios públicos han especulado que más de mil personas desde la década de 1990 fueron sometidas a interpretación, con más de cien confinados en un "sitio negro". Los "sitios negros" se convirtieron en un problema solo porque algunos

⁹⁵⁰ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 245.

⁹⁵¹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., pgs. 83-84.

⁹⁵² Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, op. cit., p. 279.

⁹⁵³ Esta descentralización es la misma que tienen las oficinas regionales del FBI.

⁹⁵⁴ BÜSCHING S., *Innere Sicherheit in den USA nach 9/11 Die Welt nach 9/11 VS*. Verlag für Sozialwissenschaften 2011, p. 90.

de los países sospechosos de albergarlos estaban ubicados en un área político-geográfica específica⁹⁵⁵.

Durante los últimos 25 años, la CIA fracasó para prevenir a tiempo la amenaza terrorista en Estados Unidos⁹⁵⁶. La agencia nunca pensó que el ataque terrorista podría ir contra el interior de Estados Unidos, y por tanto advirtió a las administraciones Clinton y Bush, que los ataques serían contra intereses norteamericanos en el extranjero. Por su parte el FBI señaló que a Al Qaeda le faltaban recursos y redes logísticas para llevar a cabo este ataque en casa⁹⁵⁷. Ignoró una serie de amenazas que le llegaron por medio de servicios de inteligencia extranjeros: Francia, Alemania, Israel y Rusia. El Servicio Exterior Alemán, BND⁹⁵⁸, anunció tanto a la CIA como al *Mossad* en verano de 2001, que terroristas estaban planeando secuestrar aviones de líneas comerciales y usarlo como armas para atacar objetivos en Estados Unidos. El *Mossad* envió un informe tanto al FBI como a la CIA en agosto de 2001, anunciando que Al Qaeda planeaba ataques contra objetivos sensibles en Estados Unidos⁹⁵⁹.

La CIA estaba (y está) construida y diseñada para operar en secreto, con estrictas reglas, incluso dentro de la agencia, un sistema de clasificación diseñado para proteger la información, más que para compartirla y construida con medidas de seguridad, para estar separada del resto del mundo exterior⁹⁶⁰. La necesidad de tiempo también es un hándicap. Para cualquier organización, el cambio necesita de mucho tiempo, y para la CIA, el tiempo quedaba después de 40 años, una organización que siempre tuvo y luchaba contra el mismo

⁹⁵⁵ WIPPL J., *CIA's Dilemma: A World Divided Between Countries With a Rule of Law and Those Without One*. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Vol.31, No. 3, 2018, p. 594.

⁹⁵⁶ La formación de Al Qaeda, a finales de 1980, no escapó a la atención de la CIA, aunque fuera más de una década después, cuando la agencia entendió que la amenaza del terrorismo internacional contra Estados Unidos no eran solamente advertencias desde el exterior de la nación. La CIA no tuvo la imaginación suficiente para anticiparse a la amenaza de los ataques ejecutados por kamikazes con aviones comerciales, así como las diferentes operaciones que Al Qaeda ha llevado a cabo en varias naciones europeas contra Estados Unidos.

⁹⁵⁷ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. pgs. 173-199.

⁹⁵⁸ Bundesnachrichtendienst.

⁹⁵⁹ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. pgs. 218-219.

⁹⁶⁰ El aislamiento no era sólo para la responsabilidad, también para los hábitos, así como para las normas internas sociales y culturales. El personal crece más unido en este aislamiento que trabajando conjuntamente.

enemigo⁹⁶¹. Luego, cuando apareció Bin Laden, así como éste entendió el significado de la globalización, ni la CIA, ni la NSA entendieron ésta ni las amenazas transnacionales⁹⁶², y no solamente esto, sino que Bin Laden ya estaba preparado para las actuaciones terroristas que enseguida comenzó a desarrollar.

Uno de sus más fieles “aliados” fue (y sigue siendo) el MI 6 británico, con quien tenían (y tiene) anualmente encuentros regulares de alto nivel. A esta estructura de inteligencia es a la que siempre están mirando los norteamericanos⁹⁶³, y quizás es la excepción que hace con Europa, porque con el resto de los servicios de inteligencia del viejo continente, esta relación no ha sido tan fluida⁹⁶⁴, en el mundo de la inteligencia no se discute esta relación privilegiada.

Y después de todo lo escrito sobre la CIA. ¿Qué hay de verdad? Para responder a esta pregunta podemos ver lo que dice Nicholas Dujmovic⁹⁶⁵:

A menudo me pregunto la diferencia que hay entre la historia de la CIA que está públicamente disponible (libros, artículos, archivos desclasificados, etc.) y la historia secreta de los archivos que aún no se conoce. No estoy seguro. Puede que se haya desvelado el 90% de todo lo que puede haber en los archivos, si se hubieran abierto. Menos del 10% puede estar por conocer de la CIA⁹⁶⁶.

Pero esa opinión no deja de ser la de un investigador que hace una predicción sobre algo que realmente no conoce. ¿La creemos? ¿O simplemente la utilizamos como cita en las referencias doxográficas sin pruebas analíticas que lo refrenden?

4.9.1.3. Rivalidades CIA-Agencias

⁹⁶¹ ZEGART A., *Spying Blind*. Princeton University Press, 2007, p. 90.

⁹⁶² ALDRICH R., *A Profoundly Disruptive Force's: The CIA, Historiography and the perils of Globalization*, Intelligence and National Security, Vol. 26, Nº 2-3, April-June 2011, pgs. 141-149.

⁹⁶³ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 155.

⁹⁶⁴ ALDRICH R., *A Profoundly Disruptive Force's: The CIA, Historiography and the perils of Globalization*, op. cit., p.154.

⁹⁶⁵ Profesor de políticas, llegó a la Universidad después de retirarse de la Agencia Central de Inteligencia en junio de 2016 con 26 años de servicio como oficial de inteligencia y 14 años en la Guardia Costera de los Estados Unidos.

⁹⁶⁶ DUJMOVIC N., *Getting CIA History Right: The Informal Partnership Between Agency Historians and Outside Scholars*, Intelligence and National Security, Vol. 26, Nº 2-3, 228-245, April-June 2011, p. 230.

Las referencias académicas y de investigación a las rivalidades entre las agencias de inteligencia son interminables⁹⁶⁷, en las que la CIA siempre ha tenido una mezcla de cooperación, competición y conflicto con todas las agencias de inteligencia de Estados Unidos⁹⁶⁸. Es una relación a la que los operativos están acostumbrados en esos ámbitos.

Con el FBI las rivalidades se pueden considerar casi eternas, desde que las dos agencias comenzaron a tener existencia conjunta, y sin querer hacer un listado, una sencilla investigación desató las mayores tensiones entre ambas instituciones. En 1969, el FBI y la CIA investigaron el caso de la desaparición de Thomas Riha, un profesor de origen checo, que enseñaba historia moderna rusa en la Universidad de Colorado y que abandonó la universidad en circunstancias misteriosas, y desapareció sin dejar rastro⁹⁶⁹.

Existe rivalidad entre el Departamento de Defensa y la CIA debido a que ambas organizaciones compiten por el uso de satélites espías y otros medios técnicos de inteligencia, y ambos suministran inteligencia estratégica al presidente, a menudo en sentidos distintos. La CIA tiene su propio pequeño ejército, llamado *Special Activities Division*⁹⁷⁰, SAD, que se destacó en la campaña de 2001 en Afganistán. Para compensar, el Departamento de Defensa y celoso de los éxitos que SAD creó su propia dirección de operaciones, *Strategic Support Branch*⁹⁷¹, SSB⁹⁷². En realidad, la CIA tiene sus propias fuerzas militares, mientras que el Departamento de Defensa tiene su mini-CIA⁹⁷³, podríamos decir que todos quieren ser autosuficientes, y no pedirse favores unos a otros.

⁹⁶⁷ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 16.

⁹⁶⁸ DUJMOVIC N., *Getting CIA History Right: The Informal Partnership Between Agency Historians and Outside Scholars*, *Intelligence and National Security*, Vol. 26, Nº 2-3, April-June 2011, p. 236.

⁹⁶⁹ GRAVES M., *Reform in the IC: Nixon's Huston Plan*, op. cit., p. 159.

⁹⁷⁰ <https://www.americanspecialops.com/cia-special-operations/air-branch/>, visitada el 29-10-2019.

⁹⁷¹ https://www.sourcewatch.org/index.php/Strategic_Support_Branch, visitada el 1-05-2019.

⁹⁷² POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 80.

⁹⁷³ ALDRICH R. *Dangerous Liaisons. Post-September. Intelligence Alliances*. Harvard International Review. Fall 2002, p. 53.

También existen rivalidades entre el Pentágono y la CIA desde hace tiempo⁹⁷⁴. Con respecto al terrorismo, el Pentágono no quería tomar parte en ninguna campaña contra el terrorismo o contra las operaciones en Afganistán, y esencialmente ignoró las indicaciones de la administración Clinton, para preparar programas operativos contra Al Qaeda. Cuando el presidente Bush decidió ir contra Al Qaeda y los talibanes en la época del 11S, el Pentágono no tenía ningún plan, y el Secretario de Estado Runsfeld, se mostró muy molesto al tener que empezarlos⁹⁷⁵. Realmente el esfuerzo en hacer ese tipo de planes debe ser enorme, pero ese es el trabajo de un funcionario, en este caso con esta categoría y con un objetivo de esta magnitud.

En este continuo de rivalidades y enfrentamientos, también las hay entre el DCI y el D/CIA, que se repite en el Departamento de Defensa, con la dualidad entre los servicios de inteligencia técnica del *National Reconnaissance Office* y la *National Geospatial Intelligence Agency*⁹⁷⁶. El origen de todas estas tensiones es claro, y lo genera que Departamento de Defensa tiene el 80% del total del presupuesto de inteligencia de Estados Unidos.

Pero en general, y refiriéndonos a las rivalidades y enfrentamientos, considerar a la Comunidad de Inteligencia como “tal comunidad”, no era correcto: la NSA tenía transcripciones telefónicas de Al Qaeda que rechazaba compartir con la CIA o el FBI, e incluso con el Consejo Nacional de Seguridad. El FBI estaba acumulando inteligencia de Al Qaeda para usarlo en algún caso criminal contra Bin Laden. Esto nos señala una tradición cultural y una animosidad profesional entre estas organizaciones, por lo que se puede resumir que el problema de compartir la inteligencia no se había resuelto⁹⁷⁷, y porque este asunto, como siempre, acaba en el mismo punto: la competición por los presupuestos⁹⁷⁸. No hay nada nuevo bajo el sol. Y así se refiere al tema presupuestario Amy Zegart:

⁹⁷⁴ No tienen acuerdo sobre la naturaleza de la amenaza de la Unión Soviética, el papel en el control del armamento en la política de seguridad nacional americana, y siempre han tenido, en general, opiniones contrarias con respecto a los enemigos de Estados Unidos.

⁹⁷⁵ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 192.

⁹⁷⁶ <https://www.nro.gov/>, visitada el 2-1-2021.

⁹⁷⁷ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 214.

⁹⁷⁸ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, p. 58.

La misma lógica se explica porque, tanto el Pentágono como el resto de las agencias de inteligencia defendían ferozmente su “propio pastel”, y sus presupuestos del control centralizado de la CIA, y que posteriormente hizo, su sucesora después del 11 S, la Oficina del Director Nacional de Inteligencia. Los que se oponían a estas reformas no eran mala gente. Eran empleados de organizaciones que veían los beneficios de su autonomía, pero que les costaba cederlos. Para cada agencia, la resistencia a una dirección centralizada es racional, pero para el conjunto del sistema de inteligencia, esta actitud es desastrosa⁹⁷⁹.

Por último señalar, que en la reorganización de la inteligencia con la creación del DHS, quedaron excluidos el FBI y CIA⁹⁸⁰.

4.9.2. Agencia de Seguridad Nacional, *National Security Agency (NSA)*⁹⁸¹

La NSA es una agencia de la Comunidad de Inteligencia de EE. UU. responsable de recopilar, procesar e informar sobre inteligencia extranjera y contrainteligencia a través de actividades de inteligencia de señales también. como protección de los sistemas de seguridad nacional de EE. UU.⁹⁸²

Sus orígenes se remontan a 1952 cuando el presidente Truman creó una organización de inteligencia y criptológica, encargada de la monitorización, procesamiento y análisis de comunicaciones telefónicas y electrónicas de terceros países y protección de las redes propias y aliadas, llegando a tener hasta 80.000 efectivos⁹⁸³. Su predecesora fue la Agencia de Seguridad de las Fuerzas Armadas, *Armed Forces Security Agency (AFSA)*, en 1949⁹⁸⁴. Aunque como tal agencia fue creada en 1952, hasta 1957 no se reconoció oficialmente su existencia, como una organización perteneciente al Departamento de Defensa, pero separada de él⁹⁸⁵.

⁹⁷⁹ ZEGART A., *Spying Blind*, op. cit. p.48.

⁹⁸⁰ SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11. September 2001*. T. Jäger et al. (eds.), Transatlantische Beziehungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, p. 278.

⁹⁸¹ <https://www.nsa.gov/>, visitada el 2-5-2020.

⁹⁸² Executive Order (EO) 12333 and National Security Directive (NSD) 42.

⁹⁸³ En los años 70, en su seno, creó el programa Echelon, un programa de vigilancia electrónica a nivel global

⁹⁸⁴ RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, op. cit., pgs. 25-26 y MATTELART A., *Un mundo vigilado*, op. cit., p. 76.

⁹⁸⁵ Aunque todos los datos de la NSA están “clasificados”, se estima que en la actualidad cuenta con una plantilla cercana a los 40.000 empleados, un presupuesto reconocido de 10,8 billones

Tiene su sede en Fort Meade (Maryland) y cuenta con cuatro grandes centros de escucha en Estados Unidos: Oahu (Hawaii), Grovetown (Georgia), Sugar Grove (West Virginia) y Yakima (Washington)⁹⁸⁶. Dispone de dos grandes centros de procesamiento de datos en Buckley (Colorado) y Camp William (Utah), así como un centro criptológico en San Antonio (Texas)⁹⁸⁷. Todos estos centros están conectados con Fort Meade y constituyen lo que se denomina el “pulpo” (NSA *surveillance octopus*).

Su poder no procede ni de su tamaño ni de su presupuesto, sino que esta agencia produce la mayoría de la inteligencia de señales e imágenes (SIGINT), la de mayor utilidad operativa dentro de la Comunidad de Inteligencia⁹⁸⁸. Se encarga de la protección de todos los servicios de información de la nación⁹⁸⁹, así como de la recogida y análisis de todo tipo de señales que se lancen al espacio.

Como sucede con el resto de las agencias de inteligencia estadounidense, la actividad de la NSA está muy ligada a la comunidad universitaria (como es el caso de caso del laboratorio de Ciencias Analíticas de la Universidad estatal de Carolina del Norte, que financiado por la Agencia de Seguridad Nacional, es una colaboración a largo plazo en un proyecto de investigación en Big Data)⁹⁹⁰ y empresas civiles de las telecomunicaciones, Internet y defensa del país⁹⁹¹, pero también es reconocida su obsesión por la protección de sus fuentes de inteligencia y sus métodos, y por el hecho que sólo era ella quería ser

de \$ y cerca de 500 programas operativos o en fase de desarrollo, destinados a la vigilancia y el espionaje electrónico.

⁹⁸⁶ Un centro de escucha que empezó en 1970 y que se le ha unido siempre a la red Echelon, contra la que siempre hubo una gran protesta social para su cierre, lo que sucedió en 2013 ver <https://www.dcclothesline.com/2014/01/16/washington-state-looks-shut-nsa-yakima/> https://www.yakimaherald.com/news/local/nsa-to-close-yakima-training-center-facility/article_60b00d44-0414-55ce-b5cf-6761d7ed5d8e.html visitadas el 1-6-2019.

⁹⁸⁷ ARI 41/2013, Real Instituto Elcano. 11-11-2013, pgs. 3-4.

⁹⁸⁸ AID M., *Prometheus Embattled: A Post-9/11 Report Card on the National Security Agency*, Intelligence and National Security Agency, Vol. 21, nº 6, December 2006, p. 980.

⁹⁸⁹ Es competente para interceptar, analizar y decodificar comunicaciones extranjeras, y también se ocupa de crear códigos y cifrados para proteger la información gubernamental.

⁹⁹⁰ SWANSON M. y VOGEL K., *Big Data, intelligence, and analyst privacy: investigating information dissemination at an NSA-funded research lab*. Intelligence and National Security, vol.33, No. 3, 2018, p. 357.

⁹⁹¹ ARI 41/2013, Real Instituto Elcano. 11-11-2013, p. 5.

competente en inteligencia extranjera⁹⁹². Existen documentos desclasificados, informes del Congreso y otras declaraciones en la Comisión del 11 S, que señalan que la NSA no cometió ningún error grave con relación a los esos atentados, incluso un informe del Congreso concluía que: “*Antes del 11 S, NSA no tenía información específica sobre la fecha, hora y lugar de los ataques*”. Unos meses después del 11 S, el presidente Bush ordenó a la NSA que efectuará escuchas telefónicas de americanos dentro de Estados Unidos, sin aprobación judicial como parte de la guerra contra el terrorismo⁹⁹³, algo que suponía una clara invasión de la privacidad de sus ciudadanos.

4.9.2.1. Su futuro

¿Cómo un estado puede exponer en una estrategia de seguridad que una de sus organizaciones basa sus actividades en el hackeo, lógicamente por ese mismo estado promovido? Así de contundente es el futuro de esta agencia, que se puede considerar que, si siempre ha realizado sus actividades en el “futuro”, al futuro digital real al que debe llegar, debe tener unos niveles que verdaderamente resulten de vértigo, y así lo es: la Oficina de Operaciones de Acceso a Medida, *Office of Tailored Access Operations*, (TAO), representa y desarrolla un modelo pragmático de cambio organizacional futurista, mostrando cómo la práctica del *hacking*, se va a convertir en una solución práctica para tratar con los problemas planteados por un mundo en red global. Y esta agresiva expansión del TAO, mediante el desarrollo de una arquitectura de explotación de redes informáticas, *Computer Network Exploitation* (CNE), hará de la NSA una organización puntera en el siglo XXI⁹⁹⁴.

⁹⁹² 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 86-88.

⁹⁹³ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, *op. cit.*, p. 263.

⁹⁹⁴ LOLESKI S., *From cold to cyber warriors: the origins and expansion of NSA's Tailored Access Operations (TAO) to Shadow Brokers*. Intelligence and National Security. Vol. 34, No. 1, 2019, p. 112.

4.10. El Director Nacional de Inteligencia, *Director of National Intelligence* (DNI)

La creación del Director Nacional de Inteligencia, DNI⁹⁹⁵ fue una de las recomendaciones finales de la Comisión del 11S, en sustitución del anterior Director Central de Inteligencia (DCI), y al que se le asignaron dos áreas de responsabilidad:

- Supervisar los centros nacionales de inteligencia.
- Dirigir el Programa Nacional de Inteligencia, *National Intelligence Program*, NIP, supervisando las agencias que contribuyen a él.

La Ley de Reforma de la Inteligencia y la Prevención del Terrorismo de 2004, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004*⁹⁹⁶, IRTPA, separó las misiones del DCI y del director de la CIA, DCIA. El DCI cambió su nombre por el DNI, pero el presidente Bush impuso que el DNI fuera el principal asesor de inteligencia suyo, y no un mero coordinador⁹⁹⁷. Otra diferencia, es que el DCI no tiene autoridad sobre la inteligencia interior, mientras el DNI es responsable de la coordinación de la inteligencia interior y la exterior⁹⁹⁸.

El Director Nacional de Inteligencia preside la Comisión de Inteligencia, y es el principal asesor del presidente, del Consejo Nacional de Seguridad, del Consejo de Homeland Security en esta materia, y tiene competencia (entre otros), sobre el presupuesto del FBI en materias de inteligencia, y también es el director de la CIA. También bajo su dirección se encuentra el *Open Source Center*, (OSC), que es el centro del gobierno de fuentes abiertas de inteligencia, encargado de producir, traducir y distribuir información (más de 2.300 productos diarios) de fuentes abiertas a los decisores políticos, analistas, militares y policías⁹⁹⁹.

⁹⁹⁵ El 21 de abril de 2005.

⁹⁹⁶ <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/intelligence-reform-and-terrorism-prevention-act-of-2004>, visitada el 2-12-2017.

⁹⁹⁷ GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, Number 4, Fall 2005, p. 153.

⁹⁹⁸ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 58.

⁹⁹⁹ U S National Intelligence Overview 2011, p. 19.

El DNI es un cargo donde confluyen muchas responsabilidades y es la piedra angular de la Comunidad de Inteligencia¹⁰⁰⁰, y entre sus atribuciones principales se encuentra el poder determinar y gestionar el presupuesto para las agencias que forman parte del Programa Nacional de Inteligencia Exterior, así como la transferencia de fondos dentro y fuera del programa anteriormente mencionado. También tiene autoridad para establecer los requerimientos y prioridades de inteligencia y gestionar las tareas de obtención de información dentro y fuera del país, para lo que cuenta con las asesorías de tres componentes: inteligencia exterior (CIA), inteligencia de defensa e inteligencia interior¹⁰⁰¹. Es quien tiene que coordinar (a veces no lo logra), que todas las agencias tengan acceso a la Inteligencia disponible, además de establecer los programas de seguridad adecuados. Solamente los programas de inteligencia militar del Departamento de Defensa¹⁰⁰², quedan bajo la responsabilidad de ese departamento.

Por otra parte, no concerniente al DNI, pero si relativa a la C I, la Comisión del 11S recomendó que el director de la CIA debería reforzar las capacidades analíticas de esa organización, transformar su servicio clandestino bajo las capacidades de inteligencia humana; desarrollar un programa de idiomas suficientemente amplio y con el presupuesto adecuado; reclutar personal, adecuadamente capacitado, para poder desarrollar operaciones en el extranjero, quedando la CIA como responsable de las operaciones encubiertas en el extranjero¹⁰⁰³. No obstante, su principal debilidad sigue siendo su poca autoridad sobre el presupuesto de la inteligencia militar, que en Estados Unidos es más de las tres cuartas partes del presupuesto total¹⁰⁰⁴. Otras corrientes de opinión sugieren que se debería crear, a nivel de gabinete presidencial, la figura de un director nacional de inteligencia, que siendo su principal consejero dl presidente,

¹⁰⁰⁰ MCCREARY J., y POSNER R., *The latest Intelligence crisis*, Intelligence and National security, vol. 23, nº 3, June 2008, pgs. 371-380 y JOHNSON L., *Glimpses into Gems of American Intelligence: The President's Daily Brief and the National Intelligence Estimate*, Intelligence and National Security, Vol. 23, nº 3, June 2008, p. 336.

¹⁰⁰¹ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 411-414.

¹⁰⁰² Programa Conjunto de Inteligencia Militar, *joint military intelligence program* (JMIP) y el Programa de Inteligencia Táctica, *tactical intelligence and related activities program* (TIARA).

¹⁰⁰³ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 416

¹⁰⁰⁴ LEMIEUX F., *International Police Cooperation. Emerging issues, Theory and Practice*, William Publishing, 2010, pgs. 172-173.

estaría al frente de la dirección, presupuestos y responsabilidades personales de la Comunidad de Inteligencia, sin dependencia alguna de la CI¹⁰⁰⁵. Demasiadas recomendaciones para salvar una complejidad de una CI, tan grande y a veces tan inestable y poco eficiente.

4.11. Productos de inteligencia

El presupuesto de inteligencia de Estados Unidos para el año 2020 fue de 85,8 billones de \$¹⁰⁰⁶, un dinero utilizado para asegurar al presidente y a los decisores políticos norteamericanos los mejores datos para poder hacer frente a sus decisiones y enfrentarse a las amenazas actuales.

Todo este presupuesto, entre otras actividades, genera diversos tipos de publicaciones de inteligencia, en un amplio espectro:

4.11.1. *President's Daily Brief (PDB)*

Es un documento escrito que se entrega al presidente seis días a la semana para ser leído en 10 o 15 minutos¹⁰⁰⁷, considerado como una poderosa herramienta para centrar la atención del presidente en un tema determinado, sobre la inteligencia del momento¹⁰⁰⁸, y que desarrolla los acontecimientos sucedidos en las últimas 24 horas y avanzando lo que pueda pasar en ese mismo periodo próximo¹⁰⁰⁹. Dentro de todos los documentos de inteligencia, éste se considera el más prestigioso y calificado como secreto¹⁰¹⁰ y se distribuye por la CIA sobre las 7 de la mañana con un número de páginas que ha variado según las administraciones¹⁰¹¹, que aparte del presidente, se envía a un reducido

¹⁰⁰⁵ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 9.

¹⁰⁰⁶ <https://fas.org/irp/budget/>, visitada el 7-1-2021.

¹⁰⁰⁷ <https://www.cia.gov/library/readingroom/presidents-daily-brief>, visitada el 3-05-2019.

¹⁰⁰⁸ ROLINGTON A., *Objective Intelligence or plausible denial: an open source review of Intelligence. Method and process since 9/11*, Intelligence and national Security, vol. 21, nº 5, October 2006, pgs. 738-759.

¹⁰⁰⁹ A este documento la Comunidad de Inteligencia se refiere como "El santo Grial de los secretos de la nación".

¹⁰¹⁰ WOLFBERG A., *The President's Daily Brief: Managing the Relationship between Intelligence and the Policymaker*. Political Science Quarterly, Vol. 132, No. 2, 2017, p. 225.

¹⁰¹¹ Desde las 20 páginas con Ford hasta las dos páginas en el segundo mandato de Bush. El PDB de Obama tenía entre 10 y 15 páginas, metido en una carpeta de cuero, que mas tarde cambió por un iPad securizado. A Trump, que prefiere absorber información de forma visual, le

número de altos cargos del gobierno¹⁰¹², curiosamente, y antes del 11 S, por recomendación de la CIA, ni el FBI ni el Attorney General, eran destinatarios de este documento¹⁰¹³.

Este documento saltó a la actualidad en 2003 debido a la Comisión Kean¹⁰¹⁴, y fue el origen de los enfrentamientos entre la Casa Blanca y otras agencias sobre el acceso a documentos que podían demostrar que la tragedia del 11 S podía haberse evitado (tampoco tenía este documento, a pesar de su importancia, un excesivo conocimiento), y con anterioridad a estos hechos, aproximadamente el 60% de la inteligencia que contenía este documento se basaba en el SIGINT de la NSA¹⁰¹⁵.

El 6 de agosto de 2001, cuando el Presidente Bush se encontraba en su rancho de Crawford, recibió el PBD de ese día en el que se le informaba dos veces de la posibilidad de que activistas de Al Qaeda trataran de secuestrar aviones, en virtud de información suministrada por el FBI, dentro de “unas pautas sospechosas de actividad dentro de Estados Unidos, que concuerdan con la preparación de secuestros aéreos y de otro tipo de atentados, y que incluyen la vigilancia reciente de edificios federales en Nueva York”¹⁰¹⁶. Será éste, uno de los documentos, dentro de la investigación del 11S, sobre el que se querrá verter cierto tipo de responsabilidad (sobre todo a nivel presidencial).

La Comisión del 11 S concluyó que era vital examinar los ejemplares anteriores de este documento a esta fecha¹⁰¹⁷, permitiéndose que solamente dos

gustan estos documentos cortos y con gráficos. Biden empezó a ver los PDB destinados a Trump cuando aquel fue nombrado presidente electo, y hasta este momento, no se conocen los deseos de este mandatario para este documento, SEARCY S., *Top Secret: Biden gets Access to President's Daily Brief*, ver <https://yournewsnet.com/top-secret-biden-gets-access-to-presidents-daily-brief/>, visitada el 7-2-2021.

¹⁰¹² Empezó con siete destinatarios y llegó hasta los 20 con George W. Bush.

¹⁰¹³ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The organizational roots of failure*, op. cit. p. 167.

¹⁰¹⁴ Después del 11 S, esta comisión tuvo un amplio rechazo por parte del presidente Bush, debido a las presiones de las víctimas del 11 S.

¹⁰¹⁵ AID M., *Prometheus Embattled: A Post-9/11 Report Card on the National Security Agency*, op. cit., p. 980.

¹⁰¹⁶ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, 2007, Paidós, 2007, p. 331, según dice el autor, por un informe desclasificado que el autor posee sobre “Bin Laden determined to strike in US”, 6 de agosto de 2001.

¹⁰¹⁷ JOHNSON L., *Glimpses into Gems of American Intelligence: The President's Daily Brief and the National Intelligence Estimate*, Intelligence and National Security, Vol. 23, nº 3, June 2008, p. 334.

miembros de esta comisión pudieran tener acceso a la lectura de estos ejemplares del PDB¹⁰¹⁸. Durante estas investigaciones se descubrió (ya de una forma más completa), que en el PDB del 6 de agosto de 2001 se informaba sobre la posibilidad de que los terroristas pudieran secuestrar y utilizar aviones comerciales en sus ataques, también utilizar misiles para atacar edificios gubernamentales¹⁰¹⁹. También, este documento ya mostraba la determinación de Bin Laden en golpear Estados Unidos, pero se pensaba que era una operación para cubrirse de posibles responsabilidades¹⁰²⁰, y es que siempre la cultura del mundo de la inteligencia quiere tener estas consideraciones.

Y como todo, a pesar de que quisiéramos que la cooperación tendría que ser el resultado, un ejemplo de la competencia y de la lucha por la influencia dentro de la Comunidad de Inteligencia lo constituye el PDB, que es la primera plataforma en la que las agencias de inteligencia muestran sus productos y a la que todos quieren llegar en rabiosa competición. Que aparezca una agencia u otra en este documento, representa su mejor curriculum y su posición para conseguir mayor influencia, en el extenso y complejo mercado de la inteligencia, en el sentido más clásico y comercial de mantener sus clientes, y sobre todo, a su primer y gran cliente interesado¹⁰²¹. Entre lo político, lo profesional y lo humano, todo quiere ser motivo de presión.

4.11.2. *Estimaciones de Inteligencia Nacional, National Intelligence Estimate (NIE)*

Es un producto de inteligencia "estimativo" y está elaborado por el Consejo Nacional de Inteligencia ¹⁰²². Tiene un gran prestigio¹⁰²³, y al igual que el PDB, mantuvo la atención después del 11 S que en el caso de las armas de

¹⁰¹⁸ El propósito de la Comisión Kean era establecer las salvaguardas antiterroristas de la nación, así como saber cuando y qué conocieron los presidentes Clinton y Bush, así como lo que hicieron para impedir la tragedia.

¹⁰¹⁹ HULNICK A., *What's wrong with the Intelligence cycle?* op. cit., p. 965.

¹⁰²⁰ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 195.

¹⁰²¹ WMD Commission, 2005, p. 14. y GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, op. cit., p. 160.

¹⁰²² El primer ejemplar de este modelo de inteligencia apareció el 8 de noviembre de 1950, coincidiendo con la intervención de China en Corea.

¹⁰²³ <https://www.cia.gov/library/readingroom/nic-product-type/national-intelligence-estimates>, visitada el 8-05-2019.

destrucción masiva en Irak, fue también muy criticado¹⁰²⁴. Muestra una evaluación de un país extranjero o una situación internacional¹⁰²⁵, que previamente ha sido supervisado por el DNI, y que refleja la opinión de la totalidad de la Comunidad de Inteligencia¹⁰²⁶. También muestra la inteligencia resultante de las amenazas a los intereses norteamericanos tanto desde dentro como desde fuera de sus fronteras¹⁰²⁷.

Otros temas que ha tratado este documento han sido:

- Balance estratégico de las fuerzas nucleares entre los Estados Unidos y la URSS.
- Balance militar convencional en Europa.
- Prospecciones en la mejora de las relaciones entre la Unión Soviética y China¹⁰²⁸.

4.11.3. Otros productos de inteligencia

- *The National Intelligence Daily* (NID)¹⁰²⁹, se edita seis días a la semana por la Dirección de Inteligencia de la CIA, DIA, INR y NSA¹⁰³⁰.
- *Daily Intelligence Bulletin* (DIB), publicado por la CIA, que recoge artículos económicos, cinco días a la semana.
- *Secretary's Morning Summary* (SMS), del Secretario de Estado y INR, diariamente.
- *Defense Intelligence Supplement*, diariamente del DIA

¹⁰²⁴ SNIDER L., *The Agency and The Hill CIA's Relationship with Congress. 1946-2004*, The Center for The Study of Intelligence, 2008, p. 115.

¹⁰²⁵ *A Consumers's Guide to Intelligence*, Public Affairs Staff, CIA, PAS 95-00010, July 1995, p. 56.

¹⁰²⁶ Sherman Kent, pionero en los análisis de la CIA, lo definió como un documento que contienen tres elementos: conocimiento, razonamiento y conjeturas.

¹⁰²⁷ PICKERING S., MCCULLOCH J. y WRIGHT-NEVILLE D., *Counter-Terrorism Policing*, Springer, 2008, p. 40.

¹⁰²⁸ JOHNSON L., *Glimpses into Gems of American Intelligence: The President's Daily Brief and the National Intelligence Estimate*, Intelligence and National Security, Vol. 23, nº 3, June 2008, pgs. 341-354.

¹⁰²⁹ https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol20no1/html/v20i1a03p_0011.htm, visitada el 23-05-2019

¹⁰³⁰ Se hacen 900 copias cada día y se entrega a embajadores, altos miembros del gobierno y jefes de estación de la CIA.

- *National Intelligence Situation Report*.
- *Special National Intelligence Estimates (SNIEs)*¹⁰³¹, un producto que representa a nivel estratégico a la Comunidad de Inteligencia¹⁰³².
- *Military Intelligence Digest (MID)*, en formato revista, cinco días a la semana.
- *NMJJIC Executive Highlights*, seis días a la semana, publicado por DIA y NSA.
- *Defense Intelligence Terrorism Summary (DTISUM)*, información y análisis de terrorismo que puede afectar al DoD.
- *SIGINT Digest*, cinco días a la semana, en formato electrónico.
- *World Imagery Report*, en formato video.
- *FBI,s Dailys Reports*.
- *Defense Intelligence Reference Document (DIRD)*.
- *Defense Intelligence Management Document (DIMD)*.
- *Defense Intelligence Special Publication (DISP)*.
- *Economic Intelligence Weekly (EIW)*.
- *CIA Regional Reviews*.
- *CIA S&T Reviews*.
- *Weeklies/Periodicals/Ad Hoc Publications*¹⁰³³.

4.12. Medios (personal y presupuestos) de la Inteligencia

Algunos datos sobre plantillas y presupuestos nos hacen sentir unas cifras inaprensibles para nuestra cultura económica. El Washington Post, siempre bien

¹⁰³¹ Como sus nombres indican muestran las tendencias en los terrenos militares, políticos y económicos, con los posibles rumbos que podrán tener esos acontecimientos.

¹⁰³² DUDLEY C., *Information-Centric Intelligence: The Struggle in Defining National Security Issues*. International Journal of Intelligence and Counter Intelligence. Vol., 31, No. 4, 2018, p. 758.

¹⁰³³ RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, op. cit., pgs. 299-303.

informado en temas de inteligencia, se refiere a ellos como “presupuestos negros”, que pudieran ser así calificados, tanto por su carácter clasificado, o por sus elevadas cifras¹⁰³⁴. No obstante, incluiremos algunas otras fuentes.

Como ya se ha dicho anteriormente, el presupuesto de inteligencia de Estados Unidos para el año 2020 fue de 85,8 billones de \$¹⁰³⁵.

La CIA tiene alrededor de 84.000 empleados, de los que unos 21.500 son civiles. NSA tiene 23.400 empleados, de los que casi 15.000 es personal militar, dentro de sus programas¹⁰³⁶. Y aunque hablar del presupuesto de NSA puede ser todo un riesgo, pudiera estar sobre los tres trillones \$, por una información en un artículo de fuente reconocida, en la que se hablaba de esta cifra, si no expresamente, si en ese contexto¹⁰³⁷.

Y sobre el presupuesto total de la inteligencia en Estados Unidos no hay acuerdo, no obstante, al ser una cifra clasificada, se puede discutir abiertamente. Cada agencia tiene un desglose de los gastos únicos que reflejan las prioridades de su misión¹⁰³⁸. Algunos lo fijan en 52,6 billones \$¹⁰³⁹, otros lo fijaron en 30 billones de \$¹⁰⁴⁰ (año 2000), y otros, como ya se ha dicho anteriormente, también para el 2020, se fijó en 85,8 billones de \$¹⁰⁴¹. De este astronómico presupuesto, CIA, NSA y NRO reciben más del 68% del total¹⁰⁴². Para concretar (en lo posible), las que pudieran ser las más ajustadas a la realidad se corresponden con las que señala el Programa Nacional de Inteligencia (NIP) del año fiscal 2020, que lo cifra en \$ 62.8 mil millones, que incluye los fondos solicitados para apoyar las

¹⁰³⁴ <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/> visitada el 18-4-19.

¹⁰³⁵ <https://fas.org/irp/budget/>, visitada el 7-1-2021.

¹⁰³⁶ Existen además otros 21.800 contratistas permanentes, personal trabajando dentro de la Comunidad de Inteligencia, y distinto del que las empresas civiles tienen cuando trabajan para un determinado servicio o proyecto.

¹⁰³⁷ LOLESKI S., *From cold to cyber warriors: the origins and expansion of NSA's Tailored Access Operations (TAO) to Shadow Brokers*, op. cit., p. 119

¹⁰³⁸ En el caso de la CIA, no hay una entrada específica del presupuesto para su flota de aviones no tripulados armados, y que indica la expansión del papel paramilitar de la agencia, que proporciona más de \$ 2.5 mil millones para “programas de acción encubierta”, y que incluye las operaciones con aviones no tripulados en Pakistán y Yemen, así como los pagos a las milicias en Afganistán y África.

¹⁰³⁹ <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/> visitada el 18-4-19.

¹⁰⁴⁰ ALDRICH R. *Dangerous Liaisons. Post-September. Intelligence Alliances*, op. cit., p. 50.

¹⁰⁴¹ <https://fas.org/irp/budget/>, visitada el 7-1-2021.

¹⁰⁴² Los crecimientos de los presupuestos son espectaculares: el presupuesto del Programa Nacional Geoespacial, National Geospatial Program, NGP, ha crecido más del 100% desde 2004.

operaciones de contingencia en el extranjero¹⁰⁴³. Este doctorando deja ahí esas cifras para apreciar las magnitudes en las que se mueven estos presupuestos.

4.13. Del “muro” a la cooperación

El terrorismo es un asunto que separó tanto a la Comunidad Policial como a la CI, incluyendo entre sí al FBI, y cuyo “muro” aún no se ha borrado del todo¹⁰⁴⁴.

Los aspectos legales en Norteamérica siempre han tenido mucha influencia en la problemática para compartir inteligencia, y esto se apreció en el desenlace del 11 S.

Por “muro” (the wall) se entiende la falta de fluidez de información e incomunicación entre las agencias de inteligencia y las policiales, y por supuesto la capacidad de cooperar entre ellas¹⁰⁴⁵. El “muro” no fue una simple barrera, sino una serie de restricciones entre y dentro de las agencias¹⁰⁴⁶ que se levantó en los últimos sesenta años, como resultado de una compleja actividad legal¹⁰⁴⁷, política institucional y de factores personales¹⁰⁴⁸. Este muro separaba actividades exteriores e interiores; inteligencia exterior de operaciones policiales; el FBI de la CIA; la Comunidad de Inteligencia de las agencias federales policiales, y la información sobre Seguridad Nacional de otro tipo de evidencias¹⁰⁴⁹. Era el primer y gran obstáculo que siempre hubo en el terreno de la cooperación en el mundo de la inteligencia.

¹⁰⁴³ <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/item/1967-dni-releases-budget-figure-for-fy-2020-appropriations-requested-for-the-national-intelligence-program>, visitada el 7-01-2021.

¹⁰⁴⁴ TREVERTON G., WALLMAN M., WILKE E. y LAI D., *Moving Toward the Future of Policing*, National Security Research Division, 2011, p. 118.

¹⁰⁴⁵ POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, Free Press, 2004, p. 437.

¹⁰⁴⁶ TROMBLAY D., *Intelligence collection versus investigation: how the ethos of law enforcement impedes development of a US informational advantage*. Intelligence and National Security. Vol. 33, No. 7, 2018, p. 1072

¹⁰⁴⁷ POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, op. cit. p. 25.

¹⁰⁴⁸ STEINBERG J., *Erasing the Seams: An Integrating, International Strategy to Combat Terrorism*. Washington, DC: Brookings Institution, 3-May-2006, http://www.brookings.edu/papers/2006/0503terrorism_steinberg.aspx visitada el 12-01-2017.

¹⁰⁴⁹ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 1.

Cuando se creó la CIA en 1947, Estados Unidos no quería crear una organización que fuera en exclusiva competente a la vez, en la inteligencia interior y exterior. Había que preservar la jurisdicción interior del FBI, por lo que la ley prohibió a la CIA que tuviera funciones de seguridad interior y competencias policiales¹⁰⁵⁰. Generaciones de profesionales de inteligencia se formaron en el convencimiento de que la CIA no debía tener un papel en la seguridad interior, lo que hizo que la información sensible solo podía ser revelada en casos estrictamente necesarios, dentro de las rigideces que presentaba el sistema de seguridad nacional.

Una de las diferencias entre inteligencia exterior e inteligencia policial se basa en los diferentes procedimientos de vigilancia electrónica que se pueden utilizar para obtenerla¹⁰⁵¹. En este terreno, el Congreso realizó una serie de investigaciones sobre las actividades de las agencias de inteligencia, por las que se promulgó la Ley de Vigilancia de Inteligencia extranjera, *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 (FISA)*¹⁰⁵². Esta ley estableció¹⁰⁵³ la creación de un tribunal especial¹⁰⁵⁴, al considerar que un tribunal ordinario no estaba suficientemente preparado¹⁰⁵⁵ para llevar a cabo el control de las vigilancias de inteligencia extranjera¹⁰⁵⁶.

Reconociendo que los intereses de la inteligencia general, así como los de la inteligencia policial podían coincidir en muchos casos, donde la vigilancia de la inteligencia extranjera era apropiada, precisamente en los casos de espionaje y terrorismo, la ley permitía que la información obtenida por esta vigilancia fuera

¹⁰⁵⁰ *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11*, *op. cit.*, p. 363.

¹⁰⁵¹ La Cuarta Enmienda de la Constitución obliga a tener una orden judicial para la investigación judicial. Una sentencia del T S en 1967 determinó que para una vigilancia electrónica era necesaria también una orden judicial.

¹⁰⁵² *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11*, *op. cit.*, p. 364.

¹⁰⁵³ <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/foreign-intelligence-surveillance-act-of-1978>, visitada el 27-09-2019.

¹⁰⁵⁴ *FISA Trial Court*, formado por 11 jueces federales de distrito.

¹⁰⁵⁵ Esta ley es la que se ha utilizada el FBI, en sus investigaciones para esclarecer las irregularidades de Donal Trump en su elección presidencial de 2016 con el gobierno ruso, STEVENSON J., *The International Institute for Strategic Studies*, Vol. 23, Comment 11, April 2017, pg. 13.

¹⁰⁵⁶ En 2019 se recibieron 848 solicitudes para proceder a aplicar esta ley de vigilancia electrónica extranjera, ver: <https://www.justice.gov/nsd/nsd-foia-library/2019fisa/download>, visitada el 8-1-2021.

compartida con la investigación judicial¹⁰⁵⁷. No obstante, para asegurar que la separación entre la inteligencia extranjera y la vigilancia sobre las actividades judiciales se mantenía, la ley requería establecer el propósito de esta vigilancia para recoger inteligencia extranjera. En los años ochenta, las comunidades policiales y de inteligencia trabajaban conjuntamente en investigaciones de contrainteligencia y contra las drogas, pero las agencias policiales eran conscientes que la utilización de la inteligencia en las investigaciones policiales les complicaba su situación jurídica¹⁰⁵⁸. Y es que el policía tenía claro que la confidencialidad, protección de los testigos, y el secreto de la información del Gran Jurado, eran esenciales para el éxito de la resolución de los delitos

Centrándonos en el “muro”, este se fue haciendo cada vez más infranqueable, gracias a una serie de comités políticos que con sus recomendaciones en actuaciones policiales y de seguridad, lo fueron levantando más y más, abriendo una separación entre la inteligencia interior y la exterior, impidiendo que hubiera comunicación entre ambas¹⁰⁵⁹. En la práctica resultaba que el FBI y otras agencias policiales desconocían información que manejaban las agencias de inteligencia, y aunque también, “el muro” tenía mucho más de cultural que de legislativo¹⁰⁶⁰, también tenía mucho de personal y de corporativismo.

¹⁰⁵⁷ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, *op. cit.*, p. 365.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*, p. 364.

¹⁰⁵⁹ En 1975 la Comisión Rockefeller recomendó a la CIA limitar su autoridad para dirigir operaciones de inteligencia interior. Luego, el comité Church (creado por el Senado en 1976) ahondó más en la necesidad de separar la inteligencia criminal de la inteligencia de la seguridad nacional. Pero aunque esto no significaba que no se podía trabajar conjuntamente, y de hecho este comité recomendó que FBI y CIA continuaran compartiendo información, este consejo político causó una retracción en la cooperación entre agencias¹⁰⁵⁹. Este comité también recomendó que la CIA, NSA y ramas militares no pudieran tomar parte en operaciones de inteligencia interior, de la misma forma que FBI solo dirigiera operaciones de inteligencia dentro del país, exhortando a todas las agencias a que se comprometieran en no hacer mal uso de la inteligencia, ver CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, *op. cit.* p. 29.

¹⁰⁶⁰ ROLLIS D., *The Wall Between National Security and Law Enforcement, Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along?* National Defense Intelligence College, Washington DC, June 2007, p. 143.

El 11 S puso al descubierto este “muro” y la *USA Patriot Act*¹⁰⁶¹ fue, en gran medida, promulgada para evitar este problema¹⁰⁶², cuyos principales logros fueron la eliminación de barreras legales que impedían el intercambio de información entre las agencias policiales y las agencias encargadas de las investigaciones en materia de contraterrorismo o contrainteligencia¹⁰⁶³. Además esta ley supuso la caída del “muro” que existía entre la inteligencia extranjera y las agencias policiales¹⁰⁶⁴, la reforma de la FISA¹⁰⁶⁵, que no estaba siendo adecuadamente utilizada, y que impedía un adecuado y fluido intercambio de información entre las agencias de seguridad. No hay que olvidar que el “muro” fue otra de las causas que impidieron la prevención del 11 S, algo que señaló la Comisión del 11 S, cuando afirmó que este muro “destruyó los esfuerzos contraterroristas interiores”.

¿Y hoy, existe aún el muro? Aunque muchos de sus ladrillos ya han caído, aún existen obstáculos, que señalan que el muro aún continúa levantado¹⁰⁶⁶. El “muro” es un producto de la naturaleza humana, y los cambios que quiso introducir su demolición, después de muchos años después del 11 S, están entrando muy despacio dentro de las culturas institucionales¹⁰⁶⁷. La mejora en la cooperación entre la Comunidad Policial y Comunidad de Inteligencia necesitará

¹⁰⁶¹ Es un acrónimo que procede de **U**niting and **S**trengthening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**errorism, Uniendo y Fortaleciendo América mediante la Provisión de las Apropriadadas Herramientas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo. Este término ha generado a su vez un slogan nacionalista equivalente a “Estados Unidos patriótico”.

¹⁰⁶² Fue aprobada cuarenta y cinco días después del 11 S y su objetivo fue ampliar sustancialmente los poderes policiales del Estado con el objeto de combatir el terrorismo sin necesidad de intervención judicial, tanto dentro como fuera de Estados Unidos, restringiendo una serie de derechos constitucionales.

¹⁰⁶³ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, *op. cit.*, p 191.

¹⁰⁶⁴ SEAMON R. y GARDNER W., *The Patriot Act and the wall between foreign intelligence and law enforcement*, *Law Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005, pgs. 321-322.

¹⁰⁶⁵ Antes de la reforma de la FISA, se requería una autorización judicial para realizar una vigilancia y así obtener inteligencia extranjera. Para ello, esta autorización tenía que ser solicitada por un alto oficial gubernamental, con competencia en el ámbito de la inteligencia, que tenía que certificar que este permiso se solicitaba “con el único propósito de obtener inteligencia extranjera”.

¹⁰⁶⁶ Agentes, policías, analistas y oficiales en los escalones más bajos piensan que aún existe. Altos cargos, directores de agencia y miembros del Congreso abiertamente hablan de su existencia, a pesar de los cambios legislativos, pues después de todo el muro nunca fue exclusivamente de leyes, sino de regulaciones y de políticas.

¹⁰⁶⁷ *Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along?* *op. cit.*, pgs. 160-162.

remover todas las diferencias culturales que se han levantado en casi tres décadas de división cultural y organizativa.

4.14. Cooperar es compartir

El centro de gravedad sobre lo que pivota la reforma de la inteligencia en Estados Unidos (y en todo el mundo) es la necesidad de compartir información. Esta fue la principal recomendación de la Comisión del 11 S, y el aspecto más importante que se recoge en el capítulo sobre “Ámbito de compartir inteligencia”, dentro de la *Intelligence Reform and terrorism Prevention Act*¹⁰⁶⁸ de 2004. Hasta el momento actual, este aspecto aún no ha recibido la suficiente atención¹⁰⁶⁹, de acuerdo con la opinión de la Comisión del 11 S, la Comunidad de Inteligencia norteamericana estaba enferma, y seguía un modelo de la Guerra Fría¹⁰⁷⁰. No había evolucionado lo suficiente para adaptarse a las nuevas amenazas.

Aunque recogida con entusiasmo esta idea, y posteriormente criticada ampliamente, significó la base de la Ley para la reforma de la Inteligencia, *Intelligence Reform Act* de 2004, que enmarcaba el apartado “ámbito de compartir inteligencia”, *Information Sharing Environment*, ISE¹⁰⁷¹, configurándolo en un conjunto de políticas, procedimientos y tecnología para compartir inteligencia especialmente en el ámbito del terrorismo, para llevar a cabo entre las agencias federales, estatales, locales, tribales y el sector privado. La promulgación de la ley para el establecimiento del Consejo para Compartir Información, *Council Information Sharing*¹⁰⁷², así como la creación del DNI, aseguraría una mayor fluidez, coordinación y cooperación y una cultura para compartirla¹⁰⁷³. Las críticas legales a estos nuevos aspectos se referían a la

¹⁰⁶⁸ <https://it.ojp.gov/PrivacyLiberty/authorities/statutes/1282>, visitada el 13-08-2019.

¹⁰⁶⁹ JONES C., *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 3, June 2007, p. 384.

¹⁰⁷⁰ En la actualidad, las amenazas evolucionan muy rápidamente y las respuestas tienen que ser ágiles, y para esta agilidad, la información tiene que ser compartida y difundida en un ámbito mayor, por lo que un gobierno “inteligente” tiene que ser capaz de integrar todos los recursos de la información para ver al enemigo como un todo. De esta forma la información compartida se convierte en el sistema nervioso de una red de máxima colaboración mucho mejor preparada para afrontar las amenazas actuales.

¹⁰⁷¹ <https://federalnewsnetwork.com/tag/information-sharing-environment/>, visitada el 4-12-2018.

¹⁰⁷² <https://www.nationalisacs.org/>, visitada el 4-12-2018.

¹⁰⁷³ JONES C., *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, op. cit. p. 385.

pérdida de las libertades civiles, además de que, en el aspecto operativo, esta nueva cultura, suponía algo más que una mera reorganización y unos cambios de tecnologías. La Comisión del 11 S ya invocaba una lógica similar a la de compartir esta inteligencia, y en sus conclusiones ya expresa lo poco adecuado y la casi inexistente cultura de compartir esa inteligencia: aunque la *Foreign Intelligence Surveillance Act* señalaba la forma y el flujo para compartir, “las arterias por las que circulaba esta información” estaban bloqueadas, no solamente entre la CIA y el FBI, sino entre las divisiones operativas de esta última agencia¹⁰⁷⁴.

Dentro de la lógica de compartir información, los reformadores de la inteligencia norteamericana esperan que el libre flujo de la información estimule un robusto mercado de ideas y mayor imaginación, que permita hacer frente a las cada vez más complejas e inesperadas nuevas amenazas, aunque muchas nubes oscurecen este panorama, después que el primer director del *Information Sharing Environment*, John Russack, dimitiera a los seis meses de estar en su puesto, debido a las frustraciones y a la impotencia por no poder llevar a cabo sus propósitos¹⁰⁷⁵.

Como norma general y elemental, podemos afirmar que los problemas de drogas y de violencia en toda la nación obligan a que las agencias federales, estatales y locales cooperen, y a que sus miembros trabajen conjuntamente, y que esta cooperación genera beneficios mutuos. Solamente la competencia por los presupuestos puede ensombrecer esta cooperación¹⁰⁷⁶, porque el principio de intercambio y de compartir información de inteligencia necesita de una variedad de niveles y una variedad de asuntos. Por ejemplo, el acceso a una web segura depende del carácter de cada agencia, acreditación de seguridad y capacidad analítica de la agencia. De la misma forma, los tipos de información que se pueden intercambiar en un centro de fusión regional, puede depender o no del tipo de memorándum de entendimiento que ha firmado la agencia¹⁰⁷⁷. En cambio, si lo que queremos es coordinación, cuando se celebra una reunión para

¹⁰⁷⁴ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 80-91.

¹⁰⁷⁵ JONES C., *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, *op. cit.* p. 398.

¹⁰⁷⁶ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, *op. cit.*, pgs. 255-261.

¹⁰⁷⁷ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, *op. cit.*, p. 237.

este fin, no significa que haya representantes de todas las agencias en las reuniones. La coordinación significa lo que hay que decidir y hacer, además de tener autoridad y mando:

Es el poder para obligar a compartir información de las diferencias agencias, y para adoptar tecnologías compatibles para poder acceder cada una a la información y bases de datos de las otras. Poder crear y supervisar las *task forces* de terrorismo, establecer una red integrada de inteligencia a nivel federal, local, estatal y compañías privadas, así como para establecer uniones con la Comunidad de Inteligencia¹⁰⁷⁸.

Pero no podemos cerrar este epígrafe sin que demos una bocanada de ilusión cuando Erik Dahl nos asegura, hablando de la pandemia del coronavirus, que “ en los 19 años transcurridos desde el 11 S, las 17 agencias que componen la comunidad parecen haber aprendido a coordinar y compartir información mejor de lo que habían hecho hasta ahora”¹⁰⁷⁹. Esperemos que estas apreciaciones de este académico analista se correspondan con la realidad operativa de la cooperación.

4.15. Idiomas, cultura, inteligencia y cooperación.

Los límites de nuestro mundo son los límites de nuestro lenguaje¹⁰⁸⁰

Que el mundo de los idiomas es una realidad inconmensurable lo demuestra Facebook, que en 2008 aumentó sus usuarios de forma exponencial debido a que se tradujo a español, francés y alemán¹⁰⁸¹. Con estas referencias podemos afirmar que, hoy en día, el multilingüismo y la multiculturalidad surgidos entre otras razones, por las interacciones de las diferentes comunidades étnicas dentro de EE. UU, son muy importantes para la C I, ahora apoyada por los procesos tecnológicos: inteligencia artificial, big data, machine learning, etc.

¹⁰⁷⁸ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, pgs. 54-55.

¹⁰⁷⁹ DAHL E., *Warnings unheeded, again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁸⁰ Ludwig Wittgenstein (1918-2016), en su Tratado lógico-filosófico. Logisch-philosophische Abhandlung. Madrid: Tirant Humanidades. 2019.

¹⁰⁸¹ http://www.cad.com.mx/historia_de_facebook.htm, visitada el 20-3-2015 y elmundo.es, 8-2-2008.

La información, previa a su transformación en inteligencia, ya está en cualquiera de los idiomas que actualmente se hablan en el mundo. El inglés, aunque idioma vehicular global para la comunicación, ya no es el idioma en que se recoge la información más sensible, tanto de la delincuencia internacional organizada, como en el terrorismo¹⁰⁸². De toda la cifra de idiomas hablados en el mundo (unos 7.000), la comunidad de inteligencia norteamericana recoge y procesa información en alrededor de 150, muchos de ellos minoritarios y poco o nunca enseñados¹⁰⁸³.

Son ahora en estos idiomas menos frecuentes (y menos estudiados), en los que reside esta codiciada información. A la vista de esto, la Comunidad de Inteligencia norteamericana (y también muchas otras), están desarrollando capacidades lingüísticas operativas en estos idiomas minoritarios, un camino lento y costoso, que requiere mucha inversión en medios humanos, comprometiendo en esta tarea no solamente las estructuras de seguridad pública o de inteligencia, sino los organismos educativos y culturales de la nación¹⁰⁸⁴.

Los Estados Unidos tienen grandes carencias en el conocimiento de los idiomas¹⁰⁸⁵, un hecho conocido y que las estadísticas académicas del año 2002 lo demostraban¹⁰⁸⁶. Pero en una dinámica reacción para superar estas carencias,

¹⁰⁸² DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*. The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 2018, Vol. 20, No. 2, pgs. 132–136.

¹⁰⁸³ NORDING G., Principal Foreign Language and Area Advisor. Office of the Under Secretary of Defense for Intelligence. Statement for the Record on Behalf of the Office of the Director of National Intelligence Before the Senate Homeland Security and Government Affairs Committee, May 21, 2012.

¹⁰⁸⁴ En 1990, el Departamento de Educación estableció el primer Centro de Recursos de Idiomas, *Language Resource Centers* (LRC) en universidades de Estados Unidos, como respuesta a la creciente necesidad nacional de conocimientos y competencias en lenguas extranjeras. Más de veinte años después, hay quince LRC, que con becas de la Ley de Educación Superior, han creado una red nacional de recursos para promover y mejorar la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras. En la actualidad hay 15 centros de recursos de idiomas en otras tantas universidades norteamericanas, que ofrecen la posibilidad de estudiar *lenguas minoritarias*, de tanta importancia actual en la lucha contra el terrorismo. Ver *Language Resource Centers* (LRC), Centros de Recursos de Idiomas, http://www.nflrc.org/lrc_broc_full.pdf, visitada el 30-3-2015.

¹⁰⁸⁵ DUQUE J., *Modelo de Seguridad en Estados Unidos*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 38, 2008, pgs. 83-95.

¹⁰⁸⁶ En ese año, en toda la nación, solo hubo 6 graduados en estudios árabes, 183 en estudios chinos y 339 en estudios rusos. Luego, en 2007 se reconoció no solamente el desconocimiento de idiomas, sino de las culturas extranjeras.

y entre otras acciones: comenzaron mejorando este bajo nivel de idiomas¹⁰⁸⁷; haciendo una clasificación de los idiomas en el mundo¹⁰⁸⁸ y apoyándose en un nuevo programa a hablantes de su lengua materna (heredada), *Heritage Language Speakers Program*, para que los hablantes de lenguas minoritarias (críticas)¹⁰⁸⁹ mejoraran su inglés y posteriormente poder trabajar en agencias federales de seguridad. Y esta posibilidad en el mercado laboral lo anunciaron de una forma muy sugerente: “Los hablantes de lenguas críticas tienen mucha demanda en los departamentos federales norteamericanos”¹⁰⁹⁰.

Cuando todo este volumen de conocimiento idiomático esté adecuadamente recogido y transformado en inteligencia, será introducido para su procesamiento en la inteligencia artificial que se está desarrollando (multilingüismo, traductores automáticos, de texto y voz; OCR,s, y en estadios más avanzados reconocedores de perfiles por lo escrito y por lo hablado -huellas digitales-) y que a día de hoy resultan bastante imperfectos o representan una utopía¹⁰⁹¹.

A toda esta problemática hay que añadir que la dificultad del idioma no es solamente una barrera para obtener información, también lo es el volumen de información que diariamente se intercepta. En este sentido, sobre la NSA, la agencia que más y mejor acceso tiene a las telecomunicaciones que se emiten al éter, un informe del Comité del Senado de Inteligencia señaló que solo una pequeña cantidad de las 650 millones de conversaciones diarias interceptadas

¹⁰⁸⁶ El Estado ha aumentado el número de destinos con conocimiento específico de idioma en un 27 por ciento. En 2001, hubo 2.581 destinos en el extranjero (29 % del total) en los que se requería cierto nivel de idioma extranjero. En octubre de 2005, había 3.267 puestos (43 % del total) en los que se requería cierto nivel de conocimiento de lenguas extranjeras. Estos puestos abarcan alrededor de 69 idiomas.

¹⁰⁸⁷ “Qué raro es que los gringos chapurreen algo que no sea inglés”, dice un personaje en la película *Malditos Bastardos* (2009) de Quentin Tarantino.

¹⁰⁸⁸ **Idiomas normales:** afrikaans, danés, neerlandés, francés, italiano, noruego, portugués, rumano, español y sueco. **Idiomas muy difíciles:** chino, japonés, coreano, árabe. **Idiomas difíciles:** albanés, amharic (etíope), armenio, azerí, bengalí, bosnio, búlgaro, birmano, bielorruso, croata, checo, estonio, finés, georgiano, griego, hebreo, hindi, húngaro, islandés, kazajo, jemer, kurdo, kirguís, lao, letón, lituano, macedonio, malayalam, mongol, nepalí, pastún, persa (dari, farsi, tajiki), polaco, ruso, serbio, cingalés, eslovaco, esloveno, tagalo, tamil, tailandés, tumbolo, turco, turcomano, ucraniano, urdu, uzbeko, vietnamita, xhosa y zulú.

¹⁰⁸⁹ Amharic, árabe, balochi, bambara, dari, hausa, hindi, kazajo, kurdo, kyrgyz, mandarín, pastún, persa, farsi, punjabi, somalí, tajiko, tamashoko, turco, urdu, uzbeko y yoruba.

¹⁰⁹⁰ <http://www.ehlsprogram.org/>, visitada el 20-3-2018.

¹⁰⁹¹ DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*, op. cit., pgs. 140-154.

es escuchada por un ser humano¹⁰⁹². El resto se pierden en un proceloso mar de datos e información.

Podemos concluir de forma muy resumida este epígrafe con que Estados Unidos quiere pasar de hablar solo inglés, a conocer todos los idiomas del mundo, sobre el que, curiosamente, influye permanentemente.

Y para hacer su pequeña aportación a este apasionante mundo de los idiomas y la inteligencia, este doctorando, simultaneando el trabajo en esta tesis, ha desarrollado como coordinador, un “Glosario Jurídico-Policial y de Inteligencia” en 52 idiomas¹⁰⁹³.

4.16. Situación actual de la Comunidad de Inteligencia

Cuando se habla del sistema de inteligencia norteamericano, es usual pensar en las 16 agencias de inteligencia, pero no hay que olvidar que existen otras agencias mucho más pequeñas, como son las de las policías estatales, locales y servicios privados de inteligencia, sin olvidar ni a la Casa Blanca ni al Congreso¹⁰⁹⁴. A todos estos hay que añadir numerosas entidades privadas como

¹⁰⁹² SORRELLS N., *Taps and Terrorism: a German Approach?*, Intelligence and national Security, Vol. 23, nº 2, April 2008, p. 193.

¹⁰⁹³ El *Glosario Multilingüe Jurídico-Policial y de Inteligencia* es un instrumento de cooperación policial internacional, que incorporan *52 idiomas nacionales hablados en el 73% del mundo*. Su formato y su contenido permiten su utilización por cualquier profesional, sin importar su lengua, en cualquier país en el que se hable cualquiera de los idiomas presentados. Su objetivo general es proporcionar, principalmente, a los ministerios de Justicia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, agencias nacionales de inteligencia, enlaces policiales nacionales en el extranjero e instituciones penitenciarias, un instrumento útil y adecuado para el entendimiento entre sus miembros, así como la comprensión y traducción de sus documentos. También pueden beneficiarse los ámbitos universitarios, escuelas jurídicas y políticas, así como profesionales del derecho de todo el mundo. Su objetivo específico es tener una herramienta adecuada de conocimiento del lenguaje jurídico-policial, para una adecuada comunicación. Permitir la comprensión y el entendimiento de las distintas filosofías y métodos de trabajo, entre los ámbitos judiciales y de seguridad pública. Traducir documentos relativos a situaciones policiales, judiciales y penitenciarias. Aprovechar las bases de datos de este glosario en los programas de traducción automática existentes, y mejorar las capacidades de éstos. La obra presenta 51 idiomas: Albanés, alemán, árabe, armenio, bosnio, búlgaro, catalán, checo, chino (escritura tradicional y han yu pinyin), coreano, croata, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, euskera, farsi, finés, francés, gallego, georgiano, griego, hebreo, hindi, húngaro, inglés, irlandés, italiano, japonés (kanji y romaji), letón, lituano, maltés, neerlandés (belga y holandés), pashtun, polaco, portugués, punjabi, rumano, ruso, serbio (cirílico y latino), sueco, tajiki, tailandés, turco, ucraniano y urdu. La base de la traducción consta de 4.000 términos. Se puede ver en <http://www.glosario-mjp.com>, visitado el 8-4-2018.

¹⁰⁹⁴ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006, p. 11 y 171.

los bancos y otros servicios financieros, empresas de tarjetas de crédito, agencias de viaje, operadoras de servicios de comunicación y otras muchas empresas con grandes bases de datos, lo que conforma una enorme y compleja red.

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la Comunidad de Inteligencia, se ha sobredimensionado: 263 organizaciones han sido creadas o reestructuradas. Esas oficinas representan el 20% de las organizaciones de inteligencia del gobierno, y como epicentro del mundo de la inteligencia, Estados Unidos tiene más de 4,2 millones de norteamericanos, que representan un 10% de la población con algún tipo de acreditación de seguridad, de los que hay 854.000 analistas con una acreditación de seguridad top-secret¹⁰⁹⁵.

4.16.1. Una Comunidad que no lo es

Con toda esta cantidad de organizaciones, su fragmentación, su descentralización, y sus rivalidades, resulta imposible pensar que forman parte de una “comunidad de inteligencia”¹⁰⁹⁶. Entre todo este personal que vive de la inteligencia, los líderes de las organizaciones, como sucede con los de la CI norteamericana, pueden mantener mejor sus puestos de trabajo o ser ascendidos, si la organización que dirigen se distingue por sus éxitos y eficiencia, lo que hace que vivan de sus expectativas. Los analistas no pueden ser fácilmente castigados o recomendados por su trabajo a menos que sus superiores pueden medir la calidad de la información que ellos producen. Tanto personal, y su prolija actividad, provoca una excesiva información que las agencias gubernamentales de Estados Unidos no pueden hacerla operativa, aparte por su volumen, debido a la super clasificación, y en este sentido, la Comunidad de Inteligencia norteamericana está normalmente desbordada y sobrecargada de información, lo que no beneficia para tomar decisiones. Esto se revela por el hecho de que la NSA intercepta y almacena 1,7 billones de correos electrónicos, llamadas telefónicas, y otras comunicaciones cada día¹⁰⁹⁷,

¹⁰⁹⁵ YOUNG A., *Too Much Information, Ineffective Intelligence Collection*, Harvard International Review, Summer 2013, pgs. 24-25.

¹⁰⁹⁶ TURNER M., *Why Secret Intelligence Fails*, Potomac Books, 2005, pgs. 16-17.

¹⁰⁹⁷ YOUNG A., *Too Much Information, Ineffective Intelligence Collection*, Harvard International Review, Summer 2013, pgs. 24-26.

un volumen de información y datos que no estamos acostumbrados a manejar sin asustarnos.

Pero una cosa son los analistas y otra muy distinta es el personal operativo. En este último sentido, el reclutamiento para Estados Unidos no es fácil en el mundo del terrorismo y particularmente para la CIA. Es la realidad de los nuevos adversarios¹⁰⁹⁸. Las críticas tanto de Amy Zegart, Michael Turner y la Comisión del 11 S, especialmente contra la CIA y el FBI, es que no se adaptaron adecuadamente después de la Guerra Fría, lo que dio como resultado el 11 S. Hasta hoy esas críticas siguen existiendo, y se mantienen así porque todas las agencias se resisten a perder sus posiciones de poder¹⁰⁹⁹. Y la sensibilidad por los errores siempre está presente, porque los fallos de la inteligencia norteamericana se multiplican si ésta se distribuye a lo largo de la comunidad internacional¹¹⁰⁰. Lógicamente, la presión y “lo que representa” una comunidad de inteligencia como la norteamericana, pesa mucho en este sentido.

La unión entre la investigación criminal y la inteligencia interior ha complicado la coordinación de la inteligencia interior y la exterior. A menudo los mismos sospechosos son localizados fuera de Estados Unidos por la CIA y en el interior por las divisiones de inteligencia del FBI, ahora, todas las agencias tienen una historia de mutua sospecha y antipatía. Pero, estas sospechas están empezando a disminuir después del 11 S, especialmente en la cúspide de las dos agencias, aunque las diferencias de cultura entre las investigaciones criminales y las operaciones de inteligencia aún continúan, agravadas por el temor que siente el FBI a perder “parte del pastel”¹¹⁰¹, en realidad es de “su pastel”. Y es que a la CIA le gustaría cooperar mejor con una agencia interior de inteligencia que no tuviera misiones policiales, pero ésta es su cultura y su forma de “hacer”.

¹⁰⁹⁸ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 75.

¹⁰⁹⁹ *Ibid*, p. 136.

¹¹⁰⁰ YOUNG A., *Too Much Information, Ineffective Intelligence Collection*, Harvard International Review, Summer 2013, p. 26.

¹¹⁰¹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, *op. cit.*, p. 101.

Tenemos que ser optimistas y observar cómo poco a poco, la cultura de la cooperación va entrando entre los actores de la seguridad. Y así lo atestiguan los inspectores de la Comunidad de Inteligencia, CIA, DoJ, DHS, que reconocen “que en el atentado del Maratón de Boston¹¹⁰², FBI, CIA, DHS y NCTC, compartieron adecuadamente información y siguieron adecuadamente los procedimientos apropiados¹¹⁰³. Solo identificaron unas pequeñas áreas en donde se podía haber compartido más información, o donde esa información se deberá considerar en el futuro.

Por último, señalar que uno de los nuevos e importantes actores en el nuevo escenario de seguridad, es la mayor presencia del sector privado en la inteligencia, y en este sentido, desde aquel lejano 2005, en el que el sector privado recibió el 70% del total del presupuesto¹¹⁰⁴, se ha pasado a lo más más novedoso, ahora, en el campo de la Inteligencia Artificial, aplicada a la seguridad: la Unidad de Innovación y Defensa, *Defense Innovation Unit-Experimental* (DIUx), que dentro del Departamento de Defensa se encarga de encontrar nuevas tecnologías del sector comercial que sean aplicables para el Pentágono y luego ponerlas en servicio¹¹⁰⁵. Creada en 2015, tiene su sede en Silicon Valley.

4.16.2. Poder presidencial en la inteligencia

La supremacía del presidente y su poder en el campo de la inteligencia, lo demuestra el hecho de que la NSA, la mayor de las agencias de inteligencia en Estados Unidos fue creada en 1952 por una orden ejecutiva¹¹⁰⁶. Pero esto no es todo, en agosto de 2004, una nueva agencia de inteligencia, *National Counterterrorism Center*, (NCTC)¹¹⁰⁷, fue creado por otra nueva orden ejecutiva

¹¹⁰² El 15 de abril de 2013.

¹¹⁰³ Unclassified Intelligence Community Inspectors General Forum Washington, DC 20511 Unclassified, 10 April 2014.

¹¹⁰⁴ HUGHES R. y STODDART K., *Hope and Fear: Intelligence and the Future of Global Security a Decade after 9/11*, Intelligence and National Security, Vol. 17, Nº 625-652, October 2012, p.631.

¹¹⁰⁵ HARPER J., *Artificial Intelligence to Sort Through ISR Data Glut*. National Defense. January 2018, p. 35.

¹¹⁰⁶ La NSA desarrolló un sistema ilegal de intrusión en la privacidad de los norteamericanos, mediante un programa de escuchas telefónicas. Estas interceptaciones se hicieron sin aprobación del Congreso y sin consentimiento, mediante un programa establecido por una orden ejecutiva secreta que ignoraba las prohibiciones criminales que establecía la FISA Act de 1978.

¹¹⁰⁷ Es la principal organización para la integración y el análisis de toda la inteligencia relacionada con el terrorismo del gobierno de EEUU (excepto terrorismo puramente nacional); es el banco central y conocimiento compartido de la información contra el terrorismo; proporciona apoyo de inteligencia a todas las fuentes a las actividades antiterroristas del gobierno y sirve para que el

presidencial. El NCTC es el sucesor del *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC)¹¹⁰⁸, creado también por otra orden presidencial ejecutiva, y no por una ley del Congreso¹¹⁰⁹. La fuerza presidencial se ejerce con las decisiones que se toman con la promulgación de las órdenes ejecutivas (utilizadas por todos los presidentes, aunque siempre se diga que fueron utilizadas más por unos que por otros). Aquí, para el caso de la administración Bush, hablaremos de su politización particular que hizo de todas las agencias de seguridad nacional, no sólo la CIA, sino de todo lo referente a este tema en Irak, donde la CIA creó todo un mundo de prisiones secretas, rendiciones extraordinarias, torturas y abusos para apoyar la guerra contra el terrorismo¹¹¹⁰.

Añadiendo más presión el presidente, el FBI envió más de 30.000 cartas a las compañías de telecomunicaciones e instituciones financieras, para que desvelaran información sobre sus clientes sin ningún tipo de aprobación judicial¹¹¹¹. Por su parte, la administración hizo más de 400 acusaciones criminales y más de 200 condenas en temas de terrorismo, aunque realmente todas estas acusaciones fueran por temas menores, delitos no violentos (fraudes en la inmigración) o falsos testimonios¹¹¹².

4.17. Cooperar/compartir versus clasificar

La clasificación de la información bajo las normas actuales del sistema norteamericano no es segura, y de hecho puede ser contraproducente en la protección de fuentes y métodos¹¹¹³. Los investigadores académicos mantienen que las entidades policiales son más autónomas de los centros políticos del

Director de Inteligencia Nacional sea el principal asesor en las operaciones de inteligencia y análisis en la lucha antiterrorista, <http://www.nctc.gov/>, visitada el 8-01.2019.

¹¹⁰⁸ https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2004/april/threat_043004, visitada el 23-10-2019.

¹¹⁰⁹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 188.

¹¹¹⁰ <https://www.icj.org/united-states-return-to-torture-and-war-on-terror-abuses-must-be-rejected/>, visitada el 23-10-2019.

¹¹¹¹ Después del 11 S, el Bureau también llevó a cabo una agresiva campaña en la que más de 80.000 árabes y musulmanes fueron obligados a registrarse, otros 8.000 fueron entrevistados, y más de 5.000 fueron detenidos en situación preventiva.

¹¹¹² GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 145.

¹¹¹³ La Policía emplea seguridad operativa y táctica para proteger información e identidad de los informantes, que tienen un elevado índice de riesgo, mientras al mismo tiempo permite que esta información pueda ser efectivamente compartida con cuerpos policiales extranjeros.

gobierno que las entidades de inteligencia, y probablemente menos manipulados por las fuerzas políticas. Aunque los profesionales de policía no son completamente inmunes a las influencias de la corrupción y la politización, generalmente se mantienen fuera de estos ambientes¹¹¹⁴. Son las diferencias en las culturas (en amplio sentido) de trabajo de ambas organizaciones.

En el año 2010 la C I tomó 22 millones más de decisiones clasificadas que en 2009, alcanzando un total anual de 76,8 millones de actividades clasificadas. Estas actividades en 2011, le costaron al gobierno norteamericano casi 11,31 billones \$. Estos gastos no incluyen los gastos de clasificación de la CIA¹¹¹⁵, DIA, Oficina Director de Seguridad Nacional, *National Geospatial-Intelligence Agency*, *National Reconnaissance Office* y NSA, gastos que a su vez, también están clasificados. Por contra el total de gastos para la desclasificación del gobierno fue solamente de 52,76 millones \$, más de 200 veces menos que el gastado para la clasificación¹¹¹⁶. Pero la realidad operativa señala que esta sobreclasificación ha llegado a ser un obstáculo para compartir inteligencia entre las agencias, dejando potencialmente analistas en la CIA sin poder tener acceso especialmente a inteligencia de NSA. Si la lectura de este párrafo puede suponer un pequeño galimatías al lector, imaginemos el efecto real que causa estas actividades en el mundo operativo de la inteligencia.

La competición retrasa la cooperación, porque la cooperación no es solamente compartir información, sino crear las condiciones para compartirla. Y a veces esas circunstancias no se dan, porque a veces las agencias restringen el acceso a la información no solamente para guardar sus genuinos secretos, sino también para ocultar pruebas de abuso de autoridad o incompetencia, o de desconfianza injustificada de los procedimientos de seguridad de las agencias rivales¹¹¹⁷. Y así, mientras en la Comunidad de Inteligencia norteamericana

¹¹¹⁴ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 71.

¹¹¹⁵ La CIA desclasificó en 2015, unos 2.500 ejemplares del PDB (President Daily Brief, procedente de las administraciones de Kennedy y Johnson, ver: WOLFBERG A., *The President's Daily Brief: Managing the Relationship between Intelligence and the Policymaker*. Political Science Quarterly, Vol. 132, No. 2, 2017, p. 227.

¹¹¹⁶ YOUNG A., *Too Much Information, Ineffective Intelligence Collection*, Harvard International Review, Summer 2013, pgs. 25-26.

¹¹¹⁷ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., pgs. 144-145.

persiste en la clasificación de la inteligencia, en las agencias de policía su cooperación se manifiesta en el flujo de información constante¹¹¹⁸, en definitiva: más agilidad y menos burocracia.

4.18. Snowden: Una revolución en la inteligencia

Edward Snowden¹¹¹⁹ ha supuesto una revolución en el mundo de la inteligencia¹¹²⁰ y desde sus divulgaciones junto con Shadow Brokers¹¹²¹, ha conseguido poner más el foco en las actividades de vigilancia mundial de la NSA¹¹²².

Este doctorando tiene que hacer esta pequeña referencia, porque sus revelaciones, por una parte han afectado a la Comunidad de Inteligencia norteamericana, y por otra parte, este hecho demuestra que el ser humano es capaz, en cualquier momento, de modificar profundamente los temas de la seguridad y concretamente en este caso, de la inteligencia. Fuera de estas consideraciones, la tesis no desarrolla ningún análisis de este hecho.

4.19. Covid-19. ¿Otra lección no aprendida por la Comunidad de Inteligencia norteamericana después del 11 S?

Un acontecimiento como la pandemia del coronavirus, con una magnitud destructiva en todos los órdenes de la vida a escala global, no podía quedar fuera de esta tesis, aunque sea en una breve mención, porque aún no habiéndose analizado todas sus connotaciones (muchas de las cuales están por descubrir), no se ha podido adoptar una posición clara por parte de la Comunidad de

¹¹¹⁸ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. viii.

¹¹¹⁹ Edward Snowden fue un consultor tecnológico norteamericano empleado de la CIA y la NSA. En junio de 2013, los periódicos The Guardian y The Washington Post, publicaron documentos clasificados como alto secreto, que Snowden hizo públicos sobre varios programas de la NSA, entre ellos los programas de vigilancia masiva PRISM y XKeyscore.

¹¹²⁰ EDGAR T., *Beyond Snowden. Privacy, Mass Surveillance and the Struggle to Reform the NSA*. Rookings Institutions Press, Washington, D.C. 2017, p. 4.

¹¹²¹ Un grupo de piratas informáticos aparecidos en 2016 ligados a filtraciones sobre herramientas informáticas de piratería y ligados (son suposiciones) a la NSA.

¹¹²² LOLESKI S., *From cold to cyber warriors: the origins and expansion of NSA's Tailored Access Operations (TAO) to Shadow Brokers*, op. cit., p. 123.

Inteligencia norteamericana, pero estamos seguros que tendrá también su influencia tanto en el mundo de la seguridad como en el de la inteligencia.

Esta pandemia representa un fallo de inteligencia global por parte de la comunidad de inteligencia tradicional, así como por los sistemas de vigilancia e inteligencia médica nacionales e internacionales, diseñados para detectar y prevenir acontecimientos como éste. Comparar estos errores con los ataques del 11 S, puede ayudarnos a comprender cómo hemos llegado hasta hoy, y lo que es aún más importante, cómo podemos prevenir desastres futuros evitando estos errores (nuevamente) la próxima vez.

La pandemia, aunque haya afectado a todo el mundo, la CI norteamericana ha querido analizarla de una manera más particular y adaptándola concretamente a su país. En términos generales, esta comunidad considera haber fallado en su detección, y aunque se responsabiliza de sus fallos en la misma medida que lo hizo con Pearl Harbor o con el el 11 S, considera que no se podrá hacer una evaluación global (deslinde de responsabilidades), hasta que no se pueda estudiar mediante alguna comisión nacional u otro instrumento de investigación¹¹²³. Vemos que la C I sigue el mismo camino legal que se llevó a cabo después de los atentados del 11 S.

La CI considera que al igual que el 11 S, la pandemia del coronavirus fue un enemigo que estuvo durante cierto tiempo en el país hasta que se detectó, pero esta misma comunidad considera que su responsabilidad (por los errores cometidos), tiene que ser compartida con los sistemas y organismos de vigilancia médicos nacionales e internacionales¹¹²⁴. Continúan luego diluyendo responsabilidades, señalando una ausencia de receptividad a sus consejos por parte de los responsables políticos¹¹²⁵, aunque en este caso, aparecen los sesgos políticos cuando señalan que Trump supo desde el principio que el virus era más mortífero de lo que decía en público, y que este presidente fue menos receptivo con respecto a este problema que lo fue Bush frente a las advertencias que se

¹¹²³ DAHL E., *Warnings unheeded, again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today*, 2020, p. 2.

¹¹²⁴ *Ibid*, p. 3.

¹¹²⁵ *Ibid*, pgs. 5 y 9.

le hicieron sobre Al Qaeda¹¹²⁶. Al final, las recomendaciones se centran en los cambios institucionales que llevarían a que el Centro Nacional de Inteligencia Médica, *National Center for Medical Intelligence*, fuera elevado a la categoría de Centro Nacional Independiente, reportando directamente al Director Nacional de Inteligencia.

5. CASO ESTUDIO: FBI

En todas las relaciones, el ser humano es fundamental. Por eso el nivel de cooperación varía notablemente dependiendo de las personas que lideren los distintos departamentos. A menudo el FBI rechaza la experiencia y la inteligencia de los departamentos locales de policía en Estados Unidos. Más de 6000 acreditaciones federales de seguridad están en manos de la policía local, pero la histórica separación de confianza aún se mantiene. Muchos jefes de policía locales se quejan cuando ellos llaman al JTTF, y cuando necesitan alguna información reciben la misma respuesta: "usted no tiene que saberlo, tampoco tiene acreditación"¹¹²⁷.

El sheriff Leo Baca¹¹²⁸ dice:

Se pueden proteger los métodos y fuentes de la CIA y el FBI, pero hay que tener en cuenta que no es necesario tan alto grado de tratamiento secreto de toda la información, pues los terroristas no trabajan en este alto nivel¹¹²⁹.

El FBI es la agencia federal que más se identifica con el gobierno norteamericano, y representa un icono para Estados Unidos¹¹³⁰, tanto a nivel nacional como internacional. Fue creado por el Fiscal General Charles Bonaparte en 1908, con la intención de investigar las violaciones contra las leyes

¹¹²⁶ DAHL E., *Warnings unheeded, again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today*, op. cit., p. 6.

¹¹²⁷ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 176.

¹¹²⁸ Leo Baca fue sheriff del condado de Los Ángeles (California) desde 1998 hasta 2016.

¹¹²⁹ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 174.

¹¹³⁰ O'HARA P., *Why Law Enforcement Organization Fail: Mapping the Organizational Fault Lines in Policing*, BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R. *Soberanía dual y constitución integradora*, op. cit., p. 107.p. 23.

federales cometidas en suelo norteamericano¹¹³¹, y aunque el FBI en un primer momento, asumió misiones de contrainteligencia y contraterrorismo, recogiendo inteligencia en Sudamérica durante la II Guerra Mundial, luego sus miembros se transformaron en agentes de la Autoridad, cuyas actuaciones finalizaban normalmente llevando al delincuente ante la justicia. Esto significaba que ni el FBI, ni sus agentes se consideraron como agentes de inteligencia, tampoco la Comunidad de Inteligencia los consideró como tales¹¹³². Mientras estos “espías” trabajaban fuera del territorio estadounidense, los agentes especiales de Hoover¹¹³³ trabajaban garantizando la protección contra los delitos federales, esta agencia se consideró situada siempre en la periferia de la Comunidad de Inteligencia, por lo que la CIA, antes del 11 S, impidiera que fuera un destinatario de *President Daily Brief*, PDB¹¹³⁴.

La internacionalización del FBI comenzó con el subdirector Buck Revell, que entre 1972 y 1973 comenzó evaluando la figura de los agregados en Tokio, Manila, Hong Kong y Singapur, empezando así la presencia del FBI en el extranjero. Aunque verdaderamente, la primera presencia del FBI en el extranjero fue en Interpol en 1938, a la que los alemanes fueron muy reacios a su presencia y cooperación¹¹³⁵. Los factores políticos ya estaban presentes en la organización.

Como el resto de las agencias norteamericanas policiales, empezó a estar de forma significativa en el extranjero, a partir de 1980¹¹³⁶, ampliándose posteriormente con la legislación sobre la jurisdicción extraterritorial de los actos terroristas contra intereses norteamericanos en el extranjero, entre 1985 y 1989. Coordinando estas tareas con la CIA, Oficina de Contraterrorismo del

¹¹³¹ 40 años antes que la CIA fuera creada.

¹¹³² En 1940, dentro de esta agencia, el presidente Roosevelt creó el Servicio Especial de Inteligencia, *Special Intelligence Service* (SIS). Durante la II Guerra Mundial más de 340 de estos agentes trabajaron de forma encubierta en Sud América, actuando como espías y realizando sabotajes. Este servicio fue suprimido después de la guerra y sus misiones fueron encomendadas a la CIA, aunque la agencia mantenía tareas de inteligencia.

¹¹³³ Su director más emblemático, entre 1924 y 1972.

¹¹³⁴ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The organizational roots of failure*, op. cit., p. 167.

¹¹³⁵ POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, op. cit., pgs. 390-391.

¹¹³⁶ El primer enlace destinado en el extranjero fue en 1939 en México. En 1973 tenía 41 enlaces en 20 países; en 1985, 31 enlaces en 13 países; en 1990, 40 enlaces en 16 países; y en 2012, 78 enlaces en 63 países.

Departamento de Estado¹¹³⁷ y agencias extranjeras, el FBI empezó a tomar un papel muy importante en más de 50 atentados terroristas cometidos en el extranjero¹¹³⁸, y en los que investigando los atentados contra las embajadas norteamericanas en Dar es Salam y Nairobi, coordinados con las autoridades locales, se identificó a Osama Bin Laden como el instigador de estos atentados¹¹³⁹. En Europa, los enlaces del FBI¹¹⁴⁰ asistían a las reuniones del Grupo de TREVI, a pesar de contar solo con el status de observadores.

Por tener el FBI misiones de contrainteligencia en Estados Unidos y la CIA en el extranjero, muchas veces estas competencias se superponían y provocaban fricciones entre ambas agencias¹¹⁴¹. En la actualidad, el FBI es una agencia que además de tener el mayor número de competencias en el terreno de investigación policial, se ha transformado en una agencia de inteligencia, sin desaparecer ni fusionarse con ninguna otra, conservando su denominación desde 1935.

5.1. Orígenes del FBI

El Departamento de Justicia fundó su propio Cuerpo de Policía Federal en 1905¹¹⁴², que dio origen al FBI en 1908 como Oficina de Investigación, *Bureau of Investigation*, dentro del Departamento de Justicia¹¹⁴³. Este Bureau, embrión del FBI posterior, fue creado por Theodore Roosevelt en contra del deseo del Congreso¹¹⁴⁴, y luego ya como FBI, tuvo una rápida expansión con motivo de la

¹¹³⁷ Creada en 1972 por recomendación de un comité especial designado por el presidente Richard Nixon luego del ataque terrorista en los Juegos Olímpicos de Munich, y predecesora de la Oficina de Contraterrorismo y Contra el Extremismo Violento, <https://www.state.gov/about-us-bureau-of-counterterrorism-and-countering-violent-extremism/>, visitada el 25-01-2019.

¹¹³⁸ ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 134.

¹¹³⁹ POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, op. cit., p. 392.

¹¹⁴⁰ Conocidos por LEGATs, contracción de *legal attachés*.

¹¹⁴¹ NADELMANN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, op. cit., p. 152.

¹¹⁴² BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Law and Globalization: Between the United States and Europe*, en *Global Administrative Law*, op. cit., p. 144.

¹¹⁴³ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 1.

¹¹⁴⁴ FIJNAUT C. y MARX G., *Undercover-Police surveillance in comparative perspective*, op. cit. p. 11.

White Slave Act de 1910 y la Ley de Espionaje de 1917¹¹⁴⁵. Su creación y expansión fue consecuencia de la inexistencia de una policía nacional central, siempre rechazada por tradición histórica, al ser los asuntos policiales solamente competencia de la esfera local y estatal¹¹⁴⁶, aspectos estos pertenecientes a la cultura y la historia de Estados Unidos.

El objetivo de adelantarse a las amenazas contra la seguridad nacional marca el abandono de las misiones de un policía “normal”, y al abandono del principio que se requería tener una sospecha para iniciar una investigación¹¹⁴⁷. Por otra parte, el espionaje, el sabotaje, y el terrorismo necesitaban de una capacidad de anticipación, y como los subversivos y terroristas operan, con subterfugios y engaños, habría que utilizar técnicas de investigación ilegales (escuchas telefónicas, micrófonos ocultos, apertura de correo)¹¹⁴⁸. Estas formas de trabajo las mantendría.

En 1934 abrió su nueva academia dentro de las instalaciones de la base naval de Quántico, Virginia¹¹⁴⁹, por la que pasan más de 1.000 agentes estatales al año, además de una gran cantidad de agentes de policía extranjeros, lo que convierte a este centro en un punto de encuentro y cooperación policial internacional que tiene el FBI¹¹⁵⁰. En 1935 el Congreso confirmó a Hoover su autonomía operativa¹¹⁵¹, lo que le confería capacidad para trabajar en el campo de la contrainteligencia, y así investigar las infiltraciones en el país, tanto de los nazis durante la II Guerra Mundial, como de los comunistas durante 1950¹¹⁵². En 1976 el Fiscal General adoptó importantes medidas para regular la recogida de

¹¹⁴⁵ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America, op. cit.*, p. 25.

¹¹⁴⁶ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 1.

¹¹⁴⁷ A nivel federal la mayor parte de las agencias de inteligencia dependían del Departamento de Justicia. En asuntos de contraterrorismo, el FBI era la agencia competente en este terreno, aunque no la tuviera en exclusiva.

¹¹⁴⁸ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 2.

¹¹⁴⁹ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America, op. cit.*, p. 26.

¹¹⁵⁰ CHEVALIER-GOVERS C., *De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union Européenne*. Broché, 1999, p. 286.

¹¹⁵¹ El FBI no ha estado libre de duras críticas. Durante la época de Hoover, la agencia espía a gran número de políticos nacionales, especialmente a líderes que su director quería desacreditar. La opinión pública norteamericana se mostró en contra de estas actividades y la división de Inteligencia Interior del FBI fue disuelta.

¹¹⁵² O'HARA P., *Why Law Enforcement Organization Fail: Mapping the Organizational Fault Lines in Policing, op. cit.*, pgs. 23-24.

la información interior del país y en 1983¹¹⁵³, y en 1986 el Congreso autorizó al FBI investigar los ataques terroristas contra los americanos fuera ¹¹⁵⁴. También se creaba un Centro de Contraterrorismo en el que FBI, CIA y otras agencias pudieran trabajar conjuntamente en temas de terrorismo internacional¹¹⁵⁵. Un gran éxito del FBI y de este centro en particular fue en el caso del atentado del vuelo 103 de Pan American, que se estrelló en Lockerbie (Escocia)¹¹⁵⁶, en el que se descubrió que la autoría del atentado correspondía al gobierno de Libia, que acabó confesando su implicación.

5.2. Final de la Guerra Fría

La finalización de la Guerra Fría en 1991 requería que el contraterrorismo fuera. Para ello, se introdujeron cambios radicales en la orientación de los servicios, y los agentes tuvieron que asumir estas nuevas responsabilidades, así, cuando el terrorismo apareció, la cultura policial que había sido su gran fortaleza se convirtió en su debilidad. En ese momento, el FBI era una agencia con 83 años de experiencia en la lucha contra la delincuencia, muy descentralizada en su despliegue operativo a nivel nacional, y con una fuerte cultura organizativa que primaba la lealtad y la acción, al análisis y la tecnología¹¹⁵⁷. Lógicamente, era una organización adaptada a las necesidades del país de ese momento.

En 1993 el presidente Clinton nombró director del FBI a Louis Free que otorgó más poder a las oficinas regionales, consiguiendo sus agentes más influencia e independencia¹¹⁵⁸. En este año, el FBI vuelve a aparecer en los medios para ser criticado: después de 51 días de asedio se asaltó el rancho de

¹¹⁵³ El nuevo Fiscal General revisó estas medidas e introdujo el tema del terrorismo y la subversión, en la que se recogía la posibilidad de que estos fenómenos fueran cometidos por miembros de organizaciones religiosas extremistas.

¹¹⁵⁴ Tres años más tarde se añadió la posibilidad de que el FBI pudiera arrestar personas en el extranjero, sin el consentimiento del país de detención.

¹¹⁵⁵ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, pgs. 73-75.

¹¹⁵⁶ Sucedió el 21 de diciembre de 1988.

¹¹⁵⁷ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The organizational roots of failure*, *op. cit.* pgs. 169-170.

¹¹⁵⁸ Free reconoció al terrorismo como un gran reto e incrementó el número de oficiales de enlace en el extranjero, especialmente en Oriente Medio, focalizando su estrategia en una actitud proactiva frente a este fenómeno, en lugar de la tradicional respuesta reactiva. No obstante, no fue capaz de conseguir el presupuesto adecuado para su proyecto.

Waco¹¹⁵⁹, en el que 70 personas resultaron muertas como consecuencia de la desastrosa y descoordinada operación de rescate¹¹⁶⁰. En 1995, y de manera operativa el FBI ya había establecido su propio *Counterterrorism Center*, con personal de 20 agencias federales, y en 1999 tenía cinco grupos de intervención inmediata, *Rapid Deployments Teams*¹¹⁶¹ capaces de responder a incidentes en cualquier momento¹¹⁶². Luego, en 1998 el FBI propuso un plan estratégico de cinco años, en el que por primera vez la agencia se encargaría de temas sobre economía y seguridad nacional, incluyendo el contraterrorismo como alta prioridad (una verdadera revolución interior)¹¹⁶³. Esto suponía un gran esfuerzo en la recogida y análisis de inteligencia, así como la creación de un amplio cuadro de especialistas en análisis de inteligencia. Si se hubiese llevado a cabo este plan hubiera supuesto un gran paso adelante en el tema del terrorismo, pero tampoco en esta ocasión se consiguió el presupuesto que se necesitaba¹¹⁶⁴. En 1999 el FBI creó separadamente las divisiones de Contraterrorismo y Contrainteligencia¹¹⁶⁵.

Durante mucho tiempo el FBI vivió con su cultura tradicional como agencia de investigación federal. Las nuevas misiones contra el terrorismo necesitaban cambios en las formas y culturas en que los agentes vivían su profesión, pero cuando la amenaza terrorista surgió, la cultura policial del FBI que durante tanto tiempo había sido su valía, se convirtió en su lastre¹¹⁶⁶. El problema surgió al final de la Guerra Fría, cuando aparecieron las nuevas amenazas, en las que una organización acostumbrada a guardar y reservar información no era una organización con cultura de compartir y cooperar.

¹¹⁵⁹ El FBI utilizó el laboratorio del Servicio de Alcohol, Tabaco y Armas de fuego (ATF) para examinar los explosivos utilizados en los atentados del *World Trade Center* en febrero de 1993, y del edificio Murrah en Oklahoma, en abril de 1995.

¹¹⁶⁰ GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, op. cit., p. 27.

¹¹⁶¹ <https://www.fbi.gov/news/stories/victim-services-response-team-040819>, visitada el 2-02-2019.

¹¹⁶² POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, op. cit., p. 388.

¹¹⁶³ En el año 2000 dentro del FBI había dos veces más agentes dedicados a la lucha contra las drogas que al contraterrorismo.

¹¹⁶⁴ ZEGART A., *Spying Blind*. Princeton University Press, 2007, p. 134.

¹¹⁶⁵ La división de Contraterrorismo, dirigida por Dale Watson, lanzó el programa MAXCAP 05, en el que se enfatizaba que para conseguir la “prevención del terrorismo” se necesitaba no sólo el apoyo operativo a la inteligencia, sino un análisis y dirección estratégica.

¹¹⁶⁶ ZEGART A., *9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure*. op. cit. p. 169.

5.3. Su etapa actual

El FBI ha tenido a lo largo de su historia dos momentos muy críticos, en los que a pesar de haber desplegado una gran investigación en temas de inteligencia, el FBI no pudo anticiparse ni al primer gran caso de espionaje, ni al primer gran caso de terrorismo en Estados Unidos:

- El suceso con la inteligencia de la URSS, entre 1930 y 1940, en el que con gran éxito, reclutaron comunistas americanos (y otros liberales antifascistas), situados en puestos sensibles del gobierno. El objetivo de la URSS era obtener información clasificada (perteneciente al Departamento de Estado, a la producción militar, a la tecnología militar, incluyendo el proyecto de bomba atómica de la Segunda Guerra Mundial).
- No poder prevenir los ataques del 11 S, cuyo resultado fue la muerte de 2973 personas y la pérdida de billones de dólares en la economía estadounidense¹¹⁶⁷.

El 29 de mayo de 2002, después de los acontecimientos del 11-S, se elaboró una nueva estrategia, en la que el contraterrorismo figuraba como máxima prioridad, y en la que las amenazas a la seguridad nacional se distribuían dentro de la agencia con arreglo a los siguientes factores:

- Importancia de la amenaza a la seguridad expresada en la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional.
- Prioridad de la amenaza en los lugares públicos americanos.

Desde sus comienzos, el FBI tuvo una estructura muy descentralizada, con su poder concentrado en sus 56 oficinas regionales, distribuidas por todo el país e independientes unas de otras, competentes en más de 200 delitos federales, y cada una al mando de un Agente Especial responsable, *Special-Agent-In-Charge* (SAC). Esta estructura se mantuvo durante los 47 años de “reinado” de Hoover, y sobre estas dependencias se mantenía una evaluación constante, que estadísticamente se materializaba por el número de detenciones. Era

¹¹⁶⁷ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 3.

típicamente una agencia policial¹¹⁶⁸, por lo que el agente típico del FBI era un funcionario operativo, trabajando en la calle, con aversión a trabajar en un despacho y a los medios tecnológicos y de análisis. Durante mucho tiempo esta fue la orientación de la agencia, y con anterioridad al 11 S los agentes especiales¹¹⁶⁹ eran totalmente autónomos en su trabajo, sin una verdadera doctrina de trabajo conjunto¹¹⁷⁰, funcionando bajo el sistema de “oficina de origen”, que para evitar duplicación y conflictos, designaba a un único agente encargado de la totalidad de la investigación¹¹⁷¹. El FBI recogía información interna desde 1930¹¹⁷².

El FBI es ahora, relativamente independiente¹¹⁷³, y al no ser considerado como agencia de inteligencia, se considera popular dentro del público en general, políticamente influyente y con un pasado forjado en las relaciones públicas¹¹⁷⁴. Por el contrario, el público sospecha de las agencias de inteligencia, pues su trabajo es espiar.

Desde el 11 S el FBI ha realizado una serie de esfuerzos para convertirse en una agencia capaz de cumplir las funciones de inteligencia que se le ha encomendado. Históricamente, la experiencia del FBI con la inteligencia ha sido reactiva, pues su cultura procede de una agencia policial y reactiva. *The Threat*

¹¹⁶⁸ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The organizational roots of failure*, op. cit. pgs. 165-184.

¹¹⁶⁹ Una mezcla de investigador, burócrata, diplomático, y relaciones públicas, con jurisdicción en todo el territorio para investigar más de 200 delitos federales, así como para proteger el país de actividades de inteligencia de los estados extranjeros y de las acciones terroristas.

¹¹⁷⁰ El trabajo que se recogía era de tipo estadístico: denuncias, detenciones, medias adoptadas, encarcelamientos, etc. Las prioridades las daban los agentes locales y concernían al terreno de la policía judicial y de sus investigaciones. Los asuntos de contraterrorismo y contrainteligencia, a menudo se referían a extensos procesos de información, que a veces no tenían resultados cuantificables, y en los que la mayoría estos agentes no tenían experiencia.

¹¹⁷¹ Por esta razón la oficina de origen de Nueva York, que trabajaba con el Fiscal del sureste de Nueva York, llevaba todos los casos de Bin Laden, incluyendo los atentados con bombas del este de África y más tarde el ataque al crucero *Cole* de la Marina, y la oficina de origen era contraria a dedicarle demasiados esfuerzos debido a que, por una parte, no había demasiado control sobre los temas a investigar por su extensión, lejanía y complejidad y porque no recibieron suficiente crédito.

¹¹⁷² Cuando estalló la II Guerra Mundial el presidente Roosevelt ordeno al director Edgar Hoover que investigara la subversión extranjera: comunismo, nazismo y la relativa a Japón. Luego, éste añadió misiones relativas al espionaje y el sabotaje. Después de la guerra, la inteligencia exterior fue transferida a una nueva agencia: la CIA, quedándose Hoover con todos los dossiers internos. En 1960 el FBI recibió ayuda muy importante dentro de los Estados Unidos de la CIA y el Ejército, algo de dudosa legalidad en aquellos momentos.

¹¹⁷³ Antes lo era mucho más.

¹¹⁷⁴ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, p. 36.

Review and Prioritization, Revisión y priorización de amenazas, (TRP)¹¹⁷⁵, es la política más reciente para organizarse como un verdadero servicio de inteligencia interior. Para algunos analistas, como Darren Tromblay: “Seguir el *Threat Review and Prioritization* es un paso dañino en la dirección equivocada para un FBI que todavía está tratando de encontrar su identidad”¹¹⁷⁶. Y es lógico pensar esto, las culturas específicas policiales y de seguridad, como puede ser la inteligencia, y que son de nueva adquisición, necesitan de mayor tiempo de establecimiento y “posterior reposo” en una organización policial para ser efectiva.

5.4. La impronta de Hoover

Hoover inició la práctica de evaluar las oficinas regionales con arreglo a las estadísticas de detenciones y casos¹¹⁷⁷. Era un relaciones públicas extraordinario, que llevó al FBI al mundo del cine, en el que el estereotipo del agente del FBI era trabajar en un caso criminal, y no sentado en un despacho¹¹⁷⁸. El escenario para un “agente tradicional” era claro, el agente rechazaba la tecnología y el análisis.

Como gran estrategia, intentó coordinar la comunidad policial estadounidense y la cooperación internacional¹¹⁷⁹. A él le bastaba con el establecimiento de un cierto grado de uniones y cooperaciones entre diferentes unidades autónomas a nivel de gobierno¹¹⁸⁰. Pero en 1930, muchos de los

¹¹⁷⁵ <https://www.networkworld.com/article/3098624/fbi-needs-to-beef-up-high-tech-cyber-threat-evaluations-says-doj-inspector-general.html>, visitada 3-1-2021.

¹¹⁷⁶ TROMBLAY D., *The Threat Review and Prioritization trap: how the FBI's new Threat Review and Prioritization process compounds the Bureau's oldest problems*. Intelligence and National Security, vol. 31, No. 5, 2016, p. 770.

¹¹⁷⁷ Estandarizó las formas y los procesos en las diferentes oficinas regionales y responsabilizó personalmente a los responsables de cada oficina regional SAC, s, de los errores de sus subordinados. La descentralización era tan grande, que de forma jocosa se decía que el FBI, eran 56 oficinas regionales y un cuartel general anexo. Durante mucho tiempo trabajó por dar la idea de los agentes del FBI como hombres de acción.

¹¹⁷⁸ ZEGART A., *9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure*. op. cit. pgs. 167-169.

¹¹⁷⁹ En 1930 ya se apreciaban los problemas relacionados con la información del crimen local y las necesidades de tener un departamento técnico que institucionalizara, y organizara estas tareas, algo que se sigue reconociendo hoy. En aquel momento, ya el FBI quería unificar estadísticas sobre el delito y establecer una asistencia técnica, pero esto estaba dentro de la resistencia a crear una policía nacional única, resistencia que también tenía Hoover.

¹¹⁸⁰ Una reforma para hacer una policía más científica, pero cuyo centro sería el FBI. La idea de una activa unión entre las policías locales y el FBI siempre fue considerada y aceptada para el interés de la reforma del sistema policial. En estos términos también coincidió la Comisión contra

reformadores policiales fueron obligados a reconocer que la tradición americana, una vez más, obligaba al control local de sus policías, haciendo imposible, de nuevo, la creación de una gran y única fuerza policial nacional¹¹⁸¹, es la tradición del modelo policial norteamericano, una vez más.

También Hoover aprovechó las capacidades del FBI en Quántico, un centro que ofrecía cursos de 11 semanas para ser cualificados como oficiales de policía para el ascenso, en cualquier agencia policial¹¹⁸². Por todo ello, y poco a poco, esta academia fue tomando cada vez más importancia, y así las policías extranjeras siempre buscan entre sus policías personal adecuado para enviarlos a esta academia¹¹⁸³. Estos oficiales extranjeros generalmente 20 por año son ahora parte de la academia nacional del programa de 11 semanas para policías ejecutivos¹¹⁸⁴. Reciben el mismo programa que el de sus colegas norteamericanos, y ahora con más de 106 países asistentes, y con más de 25.000 graduados formados¹¹⁸⁵, representan un networking de cooperación, no solamente con las policías locales y estatales norteamericanas, sino con los policías de todo el mundo¹¹⁸⁶. El sueño de cualquier director de agencia policial.

El mayor punto de internacionalización del FBI fue la creación de la *International Law Enforcement Academy* en Budapest, (ILEA)¹¹⁸⁷. Esta academia,

el delito de 1920, que urgía a que la policía local no fuese vista como una extensión de la administración local política, sino que sus componentes formarán parte del sistema de justicia criminal.

¹¹⁸¹ MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing, op. cit.*, p. 280.

¹¹⁸² La Academia Nacional comenzó en 1935 como la "Escuela de Capacitación de la Policía". Noruega, China, Canadá y Gran Bretaña fueron de los primeros países en enviar representantes a fines de la década de 1930, pero generalmente solo unos pocos oficiales por sesión. El número de estudiantes internacionales comenzó a aumentar en agosto de 1962, cuando el presidente Kennedy firmó el Memorandum de Acción de Seguridad Nacional No. 177 para mejorar la capacitación de oficiales de ultramar en los Estados Unidos. Como resultado, el FBI comenzó a aceptar hasta 20 ejecutivos internacionales de cumplimiento de la ley en cada sesión de la Academia Nacional.

¹¹⁸³ Actualmente, cada sesión suele incluir entre 27 y 30 estudiantes internacionales, aproximadamente el 10 por ciento de cada clase. Miles de líderes internacionales de más de 160 países se han graduado de la Academia Nacional. A medida que el crimen y el terror en el mundo continúan creciendo, lo que requiere niveles cada vez más profundos de cooperación y experiencia internacional, el FBI continúa dando prioridad a la oferta y coordinación de oportunidades de capacitación internacional para sus socios en todo el mundo, <https://www.fbi.gov/services/training-academy/national-academy> visitada el 30-5-2019.

¹¹⁸⁴ El primer policía extranjero que hizo estos cursos fue un representante del ministerio de justicia y policía noruego.

¹¹⁸⁵ Cada oficial tiene la oportunidad de unirse al *FBI National Academy Associates, Inc.*, una organización que ya cuenta con más 16,000 profesionales.

¹¹⁸⁶ *FBI Hautnah erlebt*, Zoll Aktuell, Ausgabe 6, Dezember 2014, p. 9.

¹¹⁸⁷ <https://budapest.ilea.state.gov/>, visitada el 30-05-2019.

que empezó a impartir sus clases el 25 de abril de 1995, junto con Hungría, son también promotores: Canadá, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Alemania y Rusia. Han pasado policías de Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Croacia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajstán, Kirguizistán, Letonia, Lituania, Monclova, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán. En todos estos países hay ahora agregados del FBI que amplían el networking anterior, de grandes dimensiones, y que posibilitan una cooperación al máximo nivel con esta agencia. Este tipo de internalización se ha ampliado a Asia, América Latina y África¹¹⁸⁸. Una globalización de la red de contactos.

Aparte de estas acciones, también el FBI bajo la era de Hoover, llevó a cabo acciones encubiertas en ámbitos de la delincuencia y en ambientes políticos. Al principio de los años 70, con su muerte, estas formas encubiertas, aunque se incrementaron notablemente (se ampliaron a nuevos objetivos y a nuevos delitos), cambiaron profundamente en sus formas y actitudes, llegando a tener abiertas en 1973 hasta treinta investigaciones encubiertas¹¹⁸⁹. Todo esto hizo que con Hoover, su carácter, la información y el poder que llegó a tener, llegó a hacer del FBI un poder dentro del Estado¹¹⁹⁰.

5.5. Cultura policial y de inteligencia del FBI

Tradicionalmente el FBI tenía concentrada sus investigaciones en delitos federales no relacionados con la Seguridad Nacional¹¹⁹¹, una focalización llegó a ser más fuerte después de los abusos contra las libertades civiles del FBI en los años 70, que consiguió que se le apartara de la inteligencia interior¹¹⁹². Cada oficina “por sí misma” dirigía y controlaba su caso, siendo la oficina que iniciaba el caso la “oficina de origen”, y la “mentalidad de oficina de origen” es primordial para la cultura de organización del FBI. Este sistema descentralizado hacía que

¹¹⁸⁸ POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, op. cit., p. 395.

¹¹⁸⁹ FIJNAUT C. y MARX G., *Undercover-Police surveillance in comparative perspective*. op. cit. pgs. 12-13.

¹¹⁹⁰ GRAVES M., *Reform in the IC: Nixon's Huston Plan*, op. cit., pgs. 162-167.

¹¹⁹¹ Atracos a bancos, fraudes bancarios, fraudes postales, corrupción y drogas.

¹¹⁹² La organización del FBI estaba optimizada para una función policial, en el que el Cuartel General del FBI delegaba la decisión de los casos y su dirección a las oficinas regionales.

los ascensos estuvieran relacionados con el número de detenciones y casos resueltos por los agentes¹¹⁹³. En este sentido, un sistema descentralizado podría funcionar cuando la lucha contra el delito fuera a nivel local o regional, pero no en un nivel nacional o internacional. La descentralización significaba una pérdida de control.

¿Por qué el FBI no se dedicó a la inteligencia interior a partir de 1990?, si esa era su misión¹¹⁹⁴. Desde las primeras fechas en que tuvo responsabilidades en la Seguridad Nacional, antes de la Primera Guerra Mundial, se granjeó gran cantidad de enemigos en el interior del país, debido a los abusos de Hoover¹¹⁹⁵. En la época de Louis Freeh¹¹⁹⁶, llegaron las prohibiciones sobre la inteligencia interior, cuya interpretación en los tribunales y otras maniobras políticas, levantaron “el muro” entre la inteligencia criminal y la inteligencia de investigación¹¹⁹⁷. Los nuevos controles y su divulgación a la sociedad hacían cambiar las cosas.

El FBI tenía diferentes herramientas según sus miembros trabajaran en el ámbito de la Policía Judicial o en el de la inteligencia¹¹⁹⁸. Para asuntos criminales se usaban las tradicionales órdenes judiciales, mientras que para los casos de inteligencia las normas eran diferentes, en las que durante muchos años el Fiscal General podía autorizar vigilancia sobre personal de potencias extranjeras sin autorización judicial¹¹⁹⁹, hasta que en 1978 el Congreso aprobó la Ley de Vigilancia sobre Inteligencia Extranjera, *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA)¹²⁰⁰, que autorizaba la recogida de información del extranjero en Estados

¹¹⁹³ GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, op. cit., p. 164.

¹¹⁹⁴ LUKOFF L., *More CI: A grand theory of Counterintelligence for Intelligence Scholars and Practitioners in the United States*, op. cit., p. 27.

¹¹⁹⁵ Nunca hubo en el interior de Estados Unidos una amenaza subversiva, excepto una guerra encubierta contra los derechos civiles, y después de Hoover el FBI abandonó la inteligencia interior.

¹¹⁹⁶ Director del FBI de 1993 a 2001.

¹¹⁹⁷ POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, op. cit., pgs. 398-399.

¹¹⁹⁸ Los casos de inteligencia en terrorismo internacional estaban bajo el epígrafe 199 y los de delincuencia internacional en el 265. A partir de 2003 ambas denominaciones desaparecieron y se unificaron como asuntos de terrorismo internacional bajo el epígrafe 315.

¹¹⁹⁹ 9/11 Commission Report, op. cit., p. 78.

¹²⁰⁰ <https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/>, visitada el 7-10-2019.

Unidos procedente de potencias extranjeras o sus agentes¹²⁰¹. Luego en 1995 los procedimientos para intercambio de información se producían solamente entre los agentes del FBI y los fiscales¹²⁰², no entre los agentes que trabajaban en el terreno de la inteligencia y los que trabajaban en el ámbito penal¹²⁰³. Los cambios ya habían llegado.

La complejidad del terrorismo internacional no lo vamos a descubrir ahora. El terrorismo internacional no es un problema local y combatirlo con efectividad requiere descentralización y compartir información a través de las fronteras. Los incentivos a una carrera profesional brillante desaniman a compartir información con otras oficinas o agentes, que son vistos como competidores. Las organizaciones descentralizadas animan las iniciativas individuales, y pidiendo sacrificio en aras de la coordinación, mientras que las organizaciones centralizadas sacrifican alguna iniciativa para mejorar la coordinación. Tanto antes como después del 11 S, las oficinas locales del FBI respondían al contraterrorismo “con que tenía carencias de recursos humanos”, además que están motivadas para resolver sus propios casos, pero no para colaborar con los de otros. Por eso las detenciones y los casos resueltos no son un baremo para medir la productividad de una agencia de inteligencia, que intenta detectar amenazas y atentados antes que se produzcan, y por supuesto, antes que los casos acaben en el ámbito judicial¹²⁰⁴. El problema de la incompatibilidad, dentro de las obligaciones, ha sido estudiado en las obligaciones económicas y las literaturas estratégicas, encontrándose que tienen más éxito las organizaciones que tienen un solo objetivo o misión. La aplicación de este análisis para el FBI es clara: En la lucha contra el delito se requiere una organización geográfica descentralizada, limitada a compartir información y fuertes incentivos individuales, basadas en la producción, en cambio, en la inteligencia de la

¹²⁰¹ Entre 1980 y 1990 los fiscales, *prosecutors*, tenían acuerdos informales para conseguir información de los procesos por esta ley y el FBI también compartía información con los fiscales en sus casos criminales.

¹²⁰² *Prosecutors*.

¹²⁰³ Presiones de la Oficina de Inteligencia y Análisis (OIPR), cúpula del FBI y magistrados de FISA, crearon barreras entre agentes que trabajaban en los departamentos de inteligencia y de investigación criminal, para no compartir información. Esta dinámica de no compartir información, también se extendía a la NSA y la CIA.

¹²⁰⁴ GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, Number 4, Fall 2005, p. 165.

Seguridad Nacional se requiere una organización geográfica centralizada, con una gran dosis de compartir información y un cuidadoso examen de las contribuciones, así como un bajo nivel de incentivos¹²⁰⁵.

Si el FBI realmente quiere ser una agencia de investigación, ¿cómo se explica su deseo de dominar la inteligencia interior? ¿por qué no quiere ceder esta competencia a una nueva agencia? ¿Teme que la inteligencia interior quede fuera de él, de la misma forma que se ha quedado sin inteligencia la Policía Montada del Canadá? Y de estas preguntas surge otra: ¿Qué debe tener en cuenta cualquier organización que quiera estar en el ámbito de la inteligencia? Ser capaz que su actuación tiene que ser sobre lo no esperado. Anualmente y de forma “esperada”, unas 15.000 personas son asesinadas en Estados Unidos. Los ataques terroristas no son esperados, no están en las expectativas¹²⁰⁶. ¿Tiene cultura el FBI para poder pensar así?

5.6. Debilidad estructural de la organización

Desde su creación en 1908, el FBI no podía tener competencias en el terreno de la inteligencia en el ámbito interior, por lo que sus misiones se circunscribían a las de una agencia policial. En 1934, coincidiendo con las actividades nazis y fascistas en el mundo, el entonces presidente Franklin Delano Roosevelt, le agregó misiones de inteligencia interior en estos ámbitos, para posteriormente en 1936, añadir las actividades comunistas. La superposición de nuevas responsabilidades en el FBI creó una tensión, entre una mentalidad reactiva investigadora y una inteligencia dirigida a ofrecer a los políticos para que tomaran decisiones¹²⁰⁷. El tiempo fue pasando y aunque el FBI siempre había tenido competencias en la lucha contra el terrorismo, desde 1990, nunca la sintió como propia, ni la desarrolló ampliamente¹²⁰⁸. Siempre estuvo

¹²⁰⁵ GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, op. cit., p. 166.

¹²⁰⁶ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, pgs. 26-56.

¹²⁰⁷ TROMBLAY D., *Intelligence collection versus investigation: how the ethos of law enforcement impedes development of a US informational advantage*, op. cit., p. 1073.

¹²⁰⁸ KILTZ L. y RAMSAY J. *Perceptual Framing of Homeland Security*, op. cit., p. 10.

centrado en investigar delitos, aunque sus estructuras organizativas estaban diseñadas para ambas funciones.

5.6.1. Fragmentación y dispersión

Su estructura tradicional de oficinas regionales tenía fallos, entre estos era que la información que se recogía, en vez de ponerla en común, se quedaba y no se compartía¹²⁰⁹. El 90% de sus agentes estaban desplegados en las 56 oficinas regionales y esta dispersión geográfica enfatizaba su servicio por la investigación criminal más que por la inteligencia. Y por si aún no estuviera clara esta cultura de trabajo, señalar que la mayor parte de la delincuencia era perseguida a nivel local, por cada una de las 96 oficinas de los fiscales, *US Attorney's offices*, y los agentes del FBI trabajan para estos fiscales, que no tienen ningún cometido en inteligencia¹²¹⁰, en definitiva, querer realizar unas misiones para los que ni los mismos agentes ni sus superiores jerárquicos estaban preparados.

La cultura de la organización se reflejaba en que ninguna oficina regional quería que sus casos fueran robados y sus estadísticas reducidas, de aquí su apego al concepto de "oficina de origen". Y además, aunque la mayor parte de los delitos son locales, los principales peligros para la seguridad interior en el presente, proceden de grupos terroristas internacionales¹²¹¹, por lo que la estructura fragmentada de la organización creó una barrera invisible entre las investigaciones terroristas en Estados Unidos y en el extranjero. Las oficinas regionales estaban acostumbradas a trabajar individualmente y no de forma cooperativa, y esta descentralización podía ser efectiva cuando se trabajaba dentro de una demarcación, y los agentes podían resolver los casos por sí mismos, pero en el caso del contraterrorismo, esta cultura no se daba.

A los agentes interesados en ascender, el éxito les llegaba del esclarecimiento de casos criminales, no de los asuntos relacionados con el terrorismo, por lo que los mejores agentes evitaban estos temas, así como la

¹²⁰⁹ ZEGART A., *9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure*, op. cit. p. 169.

¹²¹⁰ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, p. 25.

¹²¹¹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006, p. 100.

realización de análisis estratégicos¹²¹². Además, como los éxitos estaban unidos a la estadística del esclarecimiento de los delitos, los analistas fueron considerados “de segunda clase”, no esenciales, y que podían ser trasladados a puestos sin responsabilidad alguna, estando expresamente prohibido antes del 11 S que los analistas fueran ascendidos a puestos superiores¹²¹³. Al mismo tiempo, los medios informáticos no eran los más adecuados para que estos análisis se hicieran en condiciones, así, la Comisión del 11 S declaró:

El FBI no tuvo un verdadero sistema para almacenar, buscar, recuperar inteligencia que tenía en sus archivos. Con billones de archivos en papel, con ordenadores antiguos que tenían diferentes bases de datos no integradas, a los agentes les resultaba imposible establecer conexiones entre los diferentes casos¹²¹⁴.

5.6.2. Carencias del FBI

Antes del 11 S, el FBI tenía menos de diez analistas tácticos y solo uno estratégico. En el CTC solo había tres analistas asignados a Al-Qaeda entre 1998 y 2000, y cinco analistas entre 2000 y el 11 de septiembre de 2001, con estas cifras, incluyendo los analistas de la CIA, la cifra no alcanzaba los 40 efectivos.

El ayudante del director de análisis de contraterrorismo testificó que los analistas del FBI “tenían una gran experiencia en investigaciones, pero no estaban en disposición de ver el conjunto de la foto”. Por ello, la División de Contraterrorismo tenía dificultad en producir inteligencia integrada que fuera capaz de suministrar una alerta temprana de las amenazas emergentes¹²¹⁵. En el FBI había una gran frustración por las graves deficiencias tecnológicas existentes para acceder a la información, tal y como testificó el ayudante del director de análisis de contraterrorismo en la *Joint Inquiry*:

Había gran cantidad de problemas para compartir información, pero no solo con otras agencias, sino dentro del mismo FBI, debido a las normas legales,

¹²¹² Al mismo tiempo, a los agentes no les estimulaba encontrar la conexión de sus casos, pues la obsoleta tecnología con la que contaban no les ayudaba.

¹²¹³ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The organizational roots of failure*, op. cit. pgs. 169-177.

¹²¹⁴ 9/11 Commission Staff Statement nº 9, p. 9.

¹²¹⁵ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, op. cit., pgs. 336-340.

interpretación de las normas y políticas de las agencias que impedían compartir información y bases de datos¹²¹⁶.

5.7. Falta de aciertos

Tres años antes del 11 S los norteamericanos discutían cómo proteger la nación en la nueva era. La lucha contra el terrorismo era sin duda la más alta prioridad en la política de seguridad nacional, hecho en el que estaban de acuerdo instituciones políticas y ciudadanos¹²¹⁷. El atentado del 11 S reveló grandes errores en: imaginación, por lo que la Comisión del 11 S, sugirió, en cierto sentido, que se institucionalizara esta imaginación¹²¹⁸; política; capacidades y dirección. Este atentado fue de una desproporción extrema, inimaginable desde el ataque de *Pearl Harbour*: mientras el primero fue efectuado por efectivos que podrían constituir un pelotón, el segundo fue realizado por un ejército militar fuertemente organizado.

Atribuir los errores a los individuos es comprensible y peligroso. Nadie se debe sorprender que los partidos políticos norteamericanos se acusasen y se defendiesen a la vez, unos a otros. Incluso la industria editorial que surgió después del 11 S, manejada por los periodistas, centró el problema casi exclusivamente en causas humanas, examinando los papeles jugados por los agentes de inteligencia y los políticos de Washington, mientras los errores de las organizaciones han sido disimulados¹²¹⁹. Se puede decir que no fueron los errores de las personas los que favorecieron estos atentados, fueron las estructuras las causantes. Pero ¿qué son las estructuras, sino el resultado de las actuaciones de las personas?

Los terroristas del 11 S usaron sus verdaderos nombres, sus documentos de viaje, sus cuentas corrientes, sus tarjetas de crédito, sus seguros de vehículos y sus teléfonos. El FBI tuvo hasta 12 oportunidades para impedir este atentado,

¹²¹⁶ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, *op. cit.*, pgs. 341-342.

¹²¹⁷ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 353.

¹²¹⁸ HAMMOND T., *Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 23, 2010, p. 716.

¹²¹⁹ ZEGART A., *9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure*. Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 2, April 2007, Routledge, p. 179.

incluidas siete oportunidades a lo largo del verano de 2001, incluso no llegaron a hacer operativa la información que, extremistas islámicos estaban recibiendo lecciones de vuelo en escuelas de Arizona. No pueden ser más patentes los fallos de investigación del FBI.

El FBI tuvo sus archivos guardados como archivos tradicionales y no en una red de ordenadores en los que se pudiera utilizar la inteligencia contenida en sus archivos de investigación, por lo que no se podía compartir esa información: las oficinas regionales trabajaron por su cuenta, en lugar de hacerlo conjuntamente, y los oficiales superiores de la agencia sintieron la amenaza de forma reactiva¹²²⁰. Esto no hace sino reflejar el miedo y la resistencia que tienen las grandes organizaciones al cambio.

Sin embargo, el FBI reconoció los errores que cometió¹²²¹, y como consecuencia actuó corrigiéndolos, siendo una de las primeras agencias que comenzó su reforma y que presentó el 6 de abril de 2004¹²²². En este sentido, hay que reconocerle su agilidad para reaccionar y reorganizar sus estructuras y sus capacidades.

Y en un primer momento, en cuanto se pudo (y como primera medida, quizás política), y sin tener aún bien claros los cambios a introducir, el gasto en seguridad nacional se incrementó en más de un 50%, pasando en el año fiscal de 2001, antes del 11-S, de 354 billones \$ a 547 billones \$, una situación que no sucedía desde la necesidad de inteligencia y seguridad interior en la época de la

¹²²⁰ ZEGART A., *9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure*, op. cit., pgs. 165-184.

¹²²¹ -Se centró en las amenazas interiores, descuidando la identificación y el control efectivo de las actividades que Al Qaeda y otros grupos terroristas internacionales que estaban realizando dentro del país.

-Tuvo falta de visión global a la hora de obtener información debido a la carencia de personal, formación y sistemas de información apropiados para la amenaza, por lo que no se puso a disposición de las demás agencias la información y la inteligencia que necesitaban. C

-Careció de análisis estratégicos de contraterrorismo, puesto que el FBI era una organización reactiva que no preveyó la amenaza.

-Tenía una carencia de sistemas tecnológicos efectivos para la obtención y análisis de la información.

¹²²² Que en líneas generales se centraron en la introducción de cambios para centralizar y consolidar las distintas oficinas distribuidas por todo el territorio, en una oficina central que permitiera un control específico para los asuntos de contraterrorismo y contrainteligencia. También estableció la figura del director adjunto para inteligencia, una Oficina de Inteligencia, así como un reforzamiento de los grupos de obtención de análisis.

Guerra de Corea¹²²³. En el caso del FBI, entre 2001 y 2008 dobló su presupuesto, pasando de 3,1 billones \$ a 6,4 billones \$¹²²⁴.

5.8. Rivalidad con otras agencias

Edgar Hoover decía:

El arma más eficaz contra la delincuencia es la cooperación...los esfuerzos de todas las agencias de la ley con el apoyo y la comprensión de la población estadounidense¹²²⁵.

Hablar de rivalidades y desencuentros entre FBI y resto de agencias de inteligencia, y especialmente con la CIA, nos podría llevar a ser muy extensos. La expresión coloquial “*turf battle*”, “*turf war*”, “lucha por la tarta”, se refiere a las disputas por la influencia, y sobre todo por el presupuesto de inteligencia entre las diversas agencias¹²²⁶. La prensa norteamericana (sin ningún rubor) difunde estas rivalidades, especialmente entre FBI y CIA, que tienen intereses competenciales fuera de Estados Unidos.

Y en este sentido la “guerra por la tarta” es una extrema aversión de las actividades de influencia. Esta guerra fue la causante del 11 S, entre el FBI y la CIA¹²²⁷, situación que ha continuado después. Los oficiales de la CIA del *Counter Terrorism Center* de la CIA se quejaban que tenían dificultad en seguir y obtener información sobre casos terroristas, después que hayan salido de ellos y hayan llegado al FBI. Otra guerra por el pastel es la CIA contra las agencias de inteligencia del Departamento de Defensa¹²²⁸ y el CIA, *s Counterterrorism*

¹²²³ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 361.

¹²²⁴ TREVERTON G., WALLMAN M., WILKE E. y LAI D., *Moving Toward the Future of Policing*, *op. cit.* p. 118.

¹²²⁵ Esta frase, que de forma ostentosa figura en un lugar preeminente en el Cuartel General del FBI en Washington D C, no se corresponde realmente con el trabajo policial que día a día, en el que la cultura de compartir y cooperar ampliamente no es lo habitual. No obstante, parece que esta cultura parece que hace un tiempo ya se está asentando.

¹²²⁶ SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Addressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, *Intelligence and National Security*, vol. 27, nº 3, June 2012, *op. cit.*, pgs. 371-397.

¹²²⁷ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p.263.

¹²²⁸ *Report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, WMN Commission 2005, p. 332.

Center¹²²⁹ contra el NCC, que está fuera de la CIA¹²³⁰. A pesar de la gran cantidad de recursos disponibles, lo que estaba sucediendo es un retraso en compartir información, porque compartir siempre beneficia a la agencia rival.

Desde que ambas agencias comenzaron a existir conjuntamente, el FBI y la CIA eran contrarios a comunicarse uno con otro, tal y como la Comisión del 11 S demostró suficientemente¹²³¹. Realmente, el FBI siempre ha tenido con la CIA una competitiva co-dependencia¹²³², pero como David Cohen¹²³³ decía, el FBI, de forma muy irracional, odiaba todo lo que hacía la CIA dentro de Estados Unidos", considerando que el peor enemigo de la CIA en Washington era el FBI¹²³⁴.

La unión entre la investigación criminal y la inteligencia interior en el FBI, ha complicado la coordinación de la inteligencia interior y exterior. Estos aspectos no solamente se dan dentro de Estados Unidos sino también fuera, y son protagonizados por las divisiones de inteligencia de CIA y FBI¹²³⁵. Esto ha empezado a cambiar después del 11 S, especialmente en la cúpula de sus agencias, y aunque las agencias federales de policía reconocen que las policías locales están en la primera línea de defensa del terrorismo, la cooperación con ellas es difícil conseguir. El FBI reconoce que su sistema burocrático inhibe la colaboración y ralentiza esta cooperación¹²³⁶. No obstante, esto está cambiando, y desde el 11 S más de 6.000 policías locales y estatales han conseguido acreditaciones de seguridad en el área del terrorismo, la mayor cantidad de

¹²²⁹ <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2014-featured-story-archive/spotlight-on-cias-centers.html>, visitada el 18-07-2019.

¹²³⁰ GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, op. cit., p. 162.

¹²³¹ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 71.

¹²³² O'HARA P., *Why Law Enforcement Organization Fail: Mapping the Organizational Fault Lines in Policing*, op. cit., p. 24.

¹²³³ Ex director de operaciones clandestinas de la CIA, Raymond Kelly, comisionado de NYPD, le pidió que encabezara la División de Inteligencia de esta policía, puesto que desempeñó entre 2002 y 2013.

¹²³⁴ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 26.

¹²³⁵ La historia de rivalidades, antipatías y mutuas sospechas entre ambas instituciones, forman parte de su historia.

¹²³⁶ STROHM C., *FBI Seeks Management Makeover to Meet Anti-Terrorist Mission*, 2003, <https://www.govexec.com/defense/2003/10/fbi-seeks-management-makeover-to-meet-antiterror-mission/15233/>, visitada 10-1-2021.

acreditaciones de seguridad otorgadas en la historia de Estados Unidos¹²³⁷. Las reuniones de inteligencia entre los oficiales de las agencias federales y los niveles de Estado y locales de policía cada día son más numerosas¹²³⁸. En este sentido, muchos jefes de policía se quejan de que a menudo los medios de comunicación hablan de noticias relacionadas con el terrorismo, antes que ellos hayan sido oficialmente informados. Y es que desde siempre, todo lo relacionado con la Policía en Estados Unidos, ha estado bajo el foco de los medios¹²³⁹.

Compartir información entre las diferentes agencias, fue una de las recomendaciones de la Comisión del 11 S, y en este sentido, el FBI fue encargado de crear un sistema informático para extraer, gestionar y mover la información más crítica. Para esto, y en un gran esfuerzo de gasto, se le dotó con 170 millones de dólares para crear un sistema de ordenadores que permitiera canalizar, sectorizar y distribuir esta información entre todas las agencias¹²⁴⁰. Aunque en la actualidad la efectividad en compartir la información es mayor que antes del 11 S, este sistema informático no ha conseguido sus objetivos, debido a la imposibilidad de interconexión interagencias.

5.9. Apoyo de la Comisión del 11 S al FBI

Aunque con algunas reticencias, la Comisión del 11 S ratificó su apoyo al FBI, no recomendando la creación de una nueva agencia de inteligencia interior, algo que no es necesario si se siguen nuestras anteriores recomendaciones¹²⁴¹.

Dentro de las estructuras de inteligencia recomendamos que el papel del FBI se concrete. La agencia no debe dedicarse a utilizar a su personal recogiendo inteligencia en las ciudades y en los pueblos de Estados Unidos (entrevistándose con informadores, realizando vigilancias, trabajando con las autoridades locales y en general haciendo un trabajo meticuloso y de acuerdo con la ley). El FBI debe realizar

¹²³⁷ JOHNSON K., *FBI gets Local Police in the Loop*, USA Today.com, 21-8-2005.

¹²³⁸ SCHAFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 161.

¹²³⁹ EAGLY I. y SCHWARTZ J., *Lexipol: The Privatization of Police Policymaking*. Texas Law Review. Vol. 96, 2017, p. 892.

¹²⁴⁰ SCHAFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 160.

¹²⁴¹ Establecer un gran centro de inteligencia nacional, parte del NCTC, que pueda supervisar la inteligencia del contraterrorismo (interior y exterior), así como la creación de un Director Nacional de Inteligencia que pueda desarrollar una normalización de los procesos que se recogen en el Ciclo de Inteligencia.

un trabajo equivalente en Estados Unidos al que hace la CIA en el exterior de la nación¹²⁴².

Pero, al final, la Comisión quiere dejar claros algunos puntos de vista importantes:

A pesar de haber recibido el nuevo director del FBI un claro mensaje de que el contraterrorismo es ahora la más alta prioridad del FBI, dos años después del 11 S hemos encontrado algunos vacíos entre los anuncios de cambios y lo realmente encontrado en el terreno... constatamos que la dirección en las oficinas regionales aún puede recibir personal y medios para asuntos locales que se separan de las misiones de la seguridad nacional. Este sistema puede llegar a hacer que la prioridad de los casos de criminalidad sea menor que en los de seguridad nacional.

La Comisión del 11 S también recomendó que el FBI, con competencia plena en materia antiterrorista y de contrainteligencia extranjera, diera prioridad a los temas relacionadas con la seguridad nacional, por encima de sus competencias como policía judicial¹²⁴³, reconociendo que el FBI es el principal cuerpo de investigación federal, con unas competencias tan amplias que no tienen otros órganos federales gubernamentales. Su cierta “tradicción” en no compartir inteligencia lo vemos cuando se acusó al FBI de sabotear las investigaciones de la operación *Green Quest*¹²⁴⁴, sobre financiación del terrorismo, “para tratar de cubrir el letargo de sus agentes de muchas décadas en la financiación del terrorismo”. Ellos, el FBI, “no comparten nada con nosotros”, decían en DHS¹²⁴⁵.

5.10. Un nuevo FBI después del 11 S: De un cuerpo policial a una agencia de inteligencia

Como hemos ya señalado anteriormente, el FBI fue una de las primeras agencias que comenzó su reforma después del 11 S, y el 6 de abril de 2004, presentó una serie de cambios para centralizar y analizar los asuntos de contraterrorismo y contrainteligencia, diseminados en las distintas oficinas de

¹²⁴² 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 423.

¹²⁴³ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007, p. 8.

¹²⁴⁴ <https://miscellanarian.wordpress.com/2011/05/14/operation-green-quest/>, visitada el 8-05-2019.

¹²⁴⁵ Nesweek, 9-4-2003.

todo el territorio, en una oficina central que permitiera su control. También estableció la figura del Director Adjunto para Inteligencia, una Oficina de Inteligencia, así como un reforzamiento de los grupos de obtención de análisis.

En estos momentos, de forma general, el FBI es a la vez una agencia de inteligencia y un cuerpo policial. Dentro del territorio de Estados Unidos, es el único miembro de la Comunidad de Inteligencia con amplia autoridad, en el que la Ley de Seguridad Nacional de 1947, posteriormente enmendada, designa al FBI como un miembro de la Comunidad de Inteligencia, que según la Orden Ejecutiva 12333 y las Directrices del *Attorney General*, le responsabiliza tanto de las investigaciones interiores, como de las amenazas terroristas internacionales contra los Estados Unidos¹²⁴⁶. El FBI es la agencia de inteligencia responsable de la coordinación de actividades de contrainteligencia y contraterrorismo dentro de la Comunidad de Inteligencia. También es responsable de analizar la información sobre las amenazas contra la nación, y de compartir esa información con la Comunidad Policial¹²⁴⁷. Además, y entre otros, es responsable en el descubrimiento e investigación de los actos de terrorismo cometidos contra ciudadanos norteamericanos y sus propiedades en el extranjero, debido a la jurisdicción extraterritorial, que le permite actuar fuera de sus fronteras nacionales.

5.10.1. Reorganización

Después de todo lo que se ha expuesto hasta este momento en esta tesis, se han llevado a cabo una profunda reestructuración del Bureau, que intentamos reflejar a continuación, y que se publicitó ampliamente en los medios de comunicación¹²⁴⁸ en los que se le ampliaron una amplia variedad de responsabilidades¹²⁴⁹, y que como “excepción”, en la gran reorganización de

¹²⁴⁶ Combating Terrorism. Interagency Framework and Agency Programs to Address the Overseas Threat, *op. cit.*, p. 68.

¹²⁴⁷ *Ibid.*, p. 136.

¹²⁴⁸ MARKS D. y SUN I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, *op. cit.*, p. 162.

¹²⁴⁹ En la actualidad, el FBI es una organización policial federal competente en unos 200 delitos federales, así como en asuntos de contraterrorismo y contrainteligencia, investigaciones criminales relacionadas con derechos civiles, ciberdelincuencia, crimen organizado, drogas, delincuencia violenta y crimen organizado. Trabaja dentro de un sistema de doce programas en los que se definen tanto las áreas de sus competencias en la delincuencia como en sus funciones administrativas, ver *The Internal Effects of the Federal Bureau of Investigation's Reprioritization*.

seguridad que supuso la creación del DHS, el FBI quedó excluido de este nuevo departamento¹²⁵⁰.

Para el año 2021 ha solicitado un presupuesto de 9.800 millones \$¹²⁵¹, de los que 9.700 millones \$ son para sueldos y gastos, y casi 52 millones \$ son para construcciones. Con este presupuesto atiende a una plantilla compuesta por 35.842 efectivos (de los que 34.293 son a tiempo completo *direct full time equivalents*, FTE¹²⁵²). Este personal se desglosa en 13.340, agentes especiales, *special agents*, (SAs); 3.150 analistas de inteligencia, *intelligence analysts* (IAs) y 19.352 personal civil y administrativo (PS). Del total de la plantilla, un 8% son de origen hispano y un 15% son mujeres¹²⁵³.

Su plantilla es de 35.558 efectivos (13.201 agentes especiales, *special agents*, SAs; 3.115 analistas de inteligencia, *intelligence analysts*, IAs y 19.242 administrativos, *professional staff*, PS, además de otros 33.528 empleados, *direct full time equivalents*, FTE).

Territorialmente el FBI está desplegado a nivel nacional, en 56 oficinas regionales o *field offices*¹²⁵⁴, localizadas en las principales áreas metropolitanas, de Estados Unidos y Puerto Rico. Las oficinas regionales, como novedad importante, cuentan en la actualidad con un coordinador al programa de armas de destrucción masiva¹²⁵⁵, y en ciudades más pequeñas está en 349 puestos o *resident agencies* (RAs)¹²⁵⁶.

Su cuartel general está en Washington, D.C., y del director y de su director adjunto dependen:

U S Department of Justice Office of the Inspector General Audit Division. Audit Report 04-39, September 2004, pgs. 1-2; <https://www.fbi.gov/investigate>, visitada el 8-07-2019

¹²⁵⁰ SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11. September 2001*. T. Jäger et al. (eds.), Transatlantische Beziehungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, p. 278.

¹²⁵¹ FY 2021 Authorization and Budget Request to Congress, February 2020, p. 1-1, <https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>, visitada 3-1-2021.

¹²⁵² En 2012 se recibieron 5.946 solicitudes de ingreso (Today's FBI: Facts & Figures: 2013-2014).

¹²⁵³ Audit of the FBI. Annual Financial Statements Fiscal Year 2013. US Department of Justice Office of the Inspector General. Audit Division Report 14-10 February 2014.

¹²⁵⁴ Al mando cada una de un *Special Agent in Charge*.

¹²⁵⁵ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21st Century, Report of the Congressionally-directed*. (U) 9/11 Review Commission to (U) The Director of the Federal Bureau of Investigation, (U) March 2015, p. 62.

¹²⁵⁶ Oficinas con menos de 20 efectivos, al mando de un *Supervisory Special Agent*.

- *National Security Branch (NSB)*, de la que depende la *Counterterrorism Division (CTD)*, *Counterintelligence Division (CD)* y *Weapons of Mass Destruction Directorate (WMDD)*¹²⁵⁷.

- *Intelligence Branch (IB)*, de la que depende el *Directorate of Intelligence (DI)* y *Office of Partner Engagement (OPE)*.

- *Criminal, Cyber, Response and Services Branch (CCRSB)*, que incluye *Criminal Investigative Division (CID)*, *Cyber Division (CyD)*, *Critical Incident Response Group (CIRG)* y *International Operations Division (IOD)*.

- *Science and Technology Branch (STB)*, de la que depende *Criminal Justice Information Services Division (CJIS)*¹²⁵⁸, *Laboratory Division (LD)*, y *Operational Technology Division (OTD)*.

Además, cuenta con varios centros de formación, por los que habían pasado desde octubre de 2001, 60.400 alumnos¹²⁵⁹. Hay 63 agregados en el extranjero, *Legal Attachés* o *Legats*¹²⁶⁰, y más de 27 sub-oficinas en alrededor de 70 países, dentro de las embajadas de Estados Unidos¹²⁶¹. Estos agentes mantienen contactos con policías extranjeras: en Londres con oficiales del Home Office, la Inspección General de Policía, muchos jefes de Policía de los condados y con el MI 5 y MI 6. Cada dieciocho meses tienen una inspección y cada doce

¹²⁵⁷ La creación de esta figura responde a las principales recomendaciones que se hicieron sobre la reorganización, para asuntos de inteligencia y terrorismo, y que se formalizó con el Memorandum Presidencial, de 18 de noviembre de 2004, al *Attorney General*, sobre el Mayor Fortalecimiento de las Capacidades de Investigación del Bureau, *Further Strengthening Federal Bureau of Investigation Capabilities*.

¹²⁵⁸ La Criminal Justice Information Services Division (CJIS) está en Clarksburg, West Virginia; Laboratory Division, Operational Technology Division, Critical Incident Response Group (CIRG) y la Academia, están en Quantico, Virginia. Hay varios Regional Computer Forensic Laboratories, distribuidos por todo el país.

¹²⁵⁹ National Academy, National Executive Institute, Domestic Security Executive Academy, Law Enforcement Executive Development Seminar e International Law Enforcement Academies (en Hungría, Tailandia, Botswana, El Salvador y Perú).

¹²⁶⁰ Estas oficinas suelen tener menos de 10 efectivos.

¹²⁶¹ **Europa:** 6 en Madrid, 7 en París, 5 en Londres, 3 en Bruselas, 10 en Holanda, 4 en Copenhague, 1 en Berlín, 8 en Praga, 11 en Viena, 9 en Roma, 2 en Berna, 3 en Atenas, 10 en Sofía, 1 en Sarajevo, 12 en Varsovia, 8 en Riga, 5 en Kiev, 6 en Moscú, 4 en Bucarest, 2 en Ankara; **Asia:** 11 en Tbilisi, 1 en Astana; 5 en Jakarta, 11 en Singapur; 6 en Kuala Lumpur, 9 en Phnom Penh, 8 en Nueva Delhi, 1 en Bangkok, 2 en Pekín, 10 en Seul, 12 en Tokio, 4 en Hong Kong, 7 en Manila, 5 en Doha, 1 en Abu Dhabi, 9 en Sanaa, 5 en Rihad, 10 en Tel Aviv, 2 en Amman, 3 en Bagdad, 7 en Kabul y 6 en Islamabad ; **Africa:** 7 en Pretoria, 2 en Accra, 1 en Abuja, 5 en Dakar, 8 en Rabat, 4 en Algeria, 3 en Addis Abeba, 6 en Nairobi y 4 en El Cairo; **Australia:** 3 en Camberra.

meses una evaluación de su rendimiento, en la que sus jefes se entrevistan con sus contactos en las policías extranjeras con quienes se relacionan¹²⁶².

Y con respecto a la importancia de todo lo relacionado con el (contra)terrorismo, en la actualidad los agentes especiales conocen las herramientas para utilizarlas en el terreno del contraterrorismo, por lo que pueden ser empleadas en este ámbito cuando se necesitan, y por ser el contraterrorismo la más alta prioridad de la División de Investigación Criminal, todos sus miembros pueden ser dedicados a esta tarea. Esto ha sido posible porque los procesos estandarizados de análisis y de inteligencia permiten que todos los analistas del FBI puedan trabajar en el programa de contraterrorismo¹²⁶³, incrementándose el número de analistas dedicados para el contraterrorismo¹²⁶⁴.

Cuenta con una extensa red de informadores, cooperantes y recursos repartidos por todo el país, teniendo establecidas relaciones con todas las agencias de policía estatales y locales¹²⁶⁵, así como de una serie de contactos con agencias de inteligencia extranjeras, y por supuesto, con cuerpos de policía extranjeros.

5.10.2. Prioridades

Después del 11 S, en mayo de 2002, el director del FBI dio a conocer las prioridades que reestructuraban las actividades de la agencia, que posteriormente dieron origen al nuevo plan estratégico de marzo de 2004, que fueron¹²⁶⁶:

1. Proteger Estados Unidos de los ataques terroristas.
Documentalmente el FBI así expresa esta prioridad: *“cualquier oficial del FBI, agente especial o personal empleado debe entender que la*

¹²⁶² ANDERSON M. *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Co-operation. op. cit.*, p. 160.

¹²⁶³ Antes de los sucesos del 11-S había 1.351 agentes dedicados a tareas de contraterrorismo, mientras que en la actualidad la cifra alcanza los 2.398.

¹²⁶⁴ Se ha pasado de 1.065 en 2001 a 1.269 en 2004.

¹²⁶⁵ Son también responsables en la investigación de los delitos mas graves: asesinatos, abusos sexuales, robos con violencia, tráfico de drogas, etc. en las 200 reservas indias de todo el país.

¹²⁶⁶ The Internal Effects of the Federal Bureau of Investigation's Reprioritization. U S Department of Justice Office of the Inspector General Audit Division. Audit Report 04-39, September 2004, p. ii.

*prevención contra ataques terroristas es la máxima prioridad a la que se debe prestar atención..., no importa a qué programa esté adscrito, departamento, oficina, o sea personal de apoyo, tiene que estar preparado para intervenir en cualquier asunto relacionado con el contraterrorismo*¹²⁶⁷. Es decir, cualquier miembro del FBI (sea cual sea su posición o su rango), tiene que estar listo en cualquier momento para actuar. Y aquí este doctorando es donde quiere señalar como el viejo aforismo “no hay nada nuevo bajo el sol” sigue en plena vigencia, cuando la Guardia Civil señalaba la importancia de la información (ahora inteligencia) en 1965, para sus misiones, y que cualquier guardia civil es un miembro del Servicio de Información, aunque no pertenezca específicamente a esa unidad especializada, pero siempre dispuesto a recoger esa información:

Siendo la Información un factor fundamental para el perfecto desarrollo de las misiones militares y peculiares del Cuerpo, se le debe prestar una atención permanente y continuada, de la que se derivarán positivas ventajas de la actuación general del personal y en buena ejecución de todos los servicios.

La información no atañe solo a unos pocos individuos especializados, ni a una zona más o menos amplia del territorio: sus características son, por el contrario, el constituir una labor de todos los que pertenecen al Cuerpo, y el llegar a todos los rincones del ámbito nacional y zonas próximas de los países limítrofes.

En el hecho de ser labor de todos, de todos los sitios y de todos los días, radica el éxito de la información. Si se compartimenta, si se descuida, si se dejan espacios muertos, su eficacia será reducida y se carecerá de datos positivos de juicio.

La información, tras proporcionar elementos para que el Mando pueda tomar sus decisiones, permite prevenir los acontecimientos, en casi todos los casos, o cortarlos antes que se extiendan, haciendo posible trabajar sobre seguro y facilitando la pronta realización de todas las misiones.La información debe ser eminentemente activa y preventiva...¹²⁶⁸

¹²⁶⁷ POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, op. cit., p. 431.

¹²⁶⁸ NORMAS para la Organización y Funcionamiento del Servicio de Información. Dirección General de la Guardia Civil, Estado Mayor, 2ª Sección, Madrid 1965, p. 9.

2. Proteger Estados Unidos contra las operaciones de inteligencia y espionaje extranjero¹²⁶⁹.
3. Proteger Estados Unidos contra los delitos ciber terroristas y los delitos de alta tecnología¹²⁷⁰.
4. Combatir la corrupción pública a todos los niveles. Tanto a nivel local, estatal y federal y en todos los ámbitos: judiciales, legislativos y policiales, no el ámbito político.
5. Proteger los Derechos Civiles.
6. Combatir la delincuencia nacional e internacional de empresas.
7. Combatir la delincuencia nacional e internacional.
8. Combatir la delincuencia violenta.
9. Apoyar a las agencias de policía local, estatal y federal.
10. Actualizar la tecnología para conseguir el éxito de la agencia¹²⁷¹.

Para apreciar la importancia, en este momento, el FBI utiliza casi el 36% de sus recursos en la lucha contra el terrorismo¹²⁷².

De todos esos primeros cambios justo después del 11 S, en la actualidad¹²⁷³, el FBI contribuye al logro de los siguientes objetivos estratégicos del Departamento de Justicia:

¹²⁶⁹ Se creó un programa de contrainteligencia que se ha centrado en: detección de grupos hostiles y países que adquieran inteligencia para producir armas de destrucción masivas; prevención los riesgos que puedan afectar al personal, información, tecnología e intereses vitales de la seguridad nacional y crear inteligencia contra los adversarios de EEUU y sus intenciones.

¹²⁷⁰ El FBI es la única agencia que tiene competencia en esta materia y ha creado un programa nacional en este ámbito con una división en su Cuartel General así como también en las oficinas regionales. Este programa está centrado en identificar: personas o grupos que se introducen en las redes; robos en la propiedad intelectual; defraudadores de Internet y pornografía infantil.

¹²⁷¹ FY 2019 Authorization and Budget Request to Congress, pg. 1-1, <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1034366/download>, visitada el 18-02-2019.

¹²⁷² En Estados Unidos el FBI tiene operativos más de 60 grupos con más de 5.000 efectivos, con un presupuesto que supera los 4.300 millones de dólares.

¹²⁷³ FY 2021 Authorization and Budget Request to Congress, February 2020, p. 1-2, <https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>, visitada 3-1-2021.

- Objetivo estratégico 1: Mejorar la seguridad nacional y contrarrestar la amenaza del terrorismo.
- Objetivo estratégico 2: Reducir los delitos violentos y promover la seguridad pública.
- Objetivo estratégico 3: Promover el estado de derecho, la integridad y el buen gobierno

5.10.3. Nuevas estructuras

Solamente una organización tan poderosa en el ámbito de la seguridad, como en este caso es el FBI, es capaz de introducir una serie nuevas estructuras como aquí vamos a mostrar.

- La División de Seguridad Nacional, *National Security Branch*, (NSB)¹²⁷⁴, creada por una directiva presidencial en septiembre de 2005¹²⁷⁵, dentro del Servicio de Seguridad Nacional, de acuerdo con la *Intelligence Reform Act of 2004*¹²⁷⁶. Con la creación de esta división, se consolida y se definen claramente las misiones del FBI¹²⁷⁷.
- *Task force* Nacional unificada contra el Terrorismo, *National Joint Terrorism Task Force*, (NJTTF)¹²⁷⁸, que apoya y coordina las 104

¹²⁷⁴ <https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch>, visitada el 25-06-2019.

¹²⁷⁵ En esta división se combinan las misiones, capacidades y recursos del FBI en asuntos de contraterrorismo, contrainteligencia e inteligencia, bajo el mando de un asistente del director ejecutivo (EAD-NSB) (tiene autoridad directa sobre los presupuestos y sobre el presupuesto de la NSB, la mayoría de los cuales está bajo la autoridad del Programa Nacional de Inteligencia. Es también el encargado de la coordinación y enlace con el Director Nacional de Inteligencia y la Comunidad de Inteligencia) y que dependiendo directamente del subdirector, unifica las misiones de Seguridad Nacional y de inteligencia (dentro y fuera del país) del Bureau.

¹²⁷⁶ Strategic Human Capital Plan, Annex to the US National Intelligence Strategy, Office of the Director of National Intelligence, June, 22, 2006, p. 15.

¹²⁷⁷ La NSB está formada por: División de Contraterrorismo, *Counterterrorism Division*; División de Contrainteligencia, *Counterintelligence Division*; Dirección de Inteligencia, *Directorate of Intelligence*; Dirección de Armas de Destrucción Masiva, *Weapons of Mass Destruction Directorate*, creada en julio de 2006; Centro de Detección de Terroristas, *Terrorist Screening Center*, que proporciona, inteligencia procesable para las fuerzas policiales estatales y locales, y el Grupo de Interrogación de Detenidos de Alto Valor, *High-Value Detainee Interrogation Group*, un organismo interinstitucional cuyos miembros recogen inteligencia de los principales sospechosos de terrorismo.

¹²⁷⁸ Creada en julio de 2002, tiene en la actualidad representaciones de 42 agencias gubernamentales y otros miembros de la comunidad de inteligencia: *Homeland Security*, Defensa, Justicia, Tesoro, Transporte, Comercio, Energía, Estado e interior, Policía de Nueva

Joint Terrorism Task Forces que existen en todo el país¹²⁷⁹. También trabaja con la Oficina de Inteligencia del FBI, coordinando y reuniendo iniciativas de inteligencia, contando con un archivo de datos muy variados, de utilidad en el contraterrorismo: amenazas marítimas, identificación de células durmientes islamistas, captación de reclusos islamistas en las cárceles, etc.¹²⁸⁰.

- *Joint Terrorist Task Forces, JTTF,s*, que se desarrollarán en el apartado 7 del capítulo III.
- Centro Nacional de traducción virtual, *National Virtual Translation Center (NVTC)*¹²⁸¹, creado para atender a la comunidad de inteligencia, y designado el FBI como su agente ejecutivo.
- Unidad de Vigilancia de Contraterrorismo, *CT Watch*¹²⁸².
- *Task force* de seguimiento del terrorismo extranjero, *Foreign Terrorist Tracking Task Force (FTTTF)*¹²⁸³, creada en octubre de 2001, por Directiva Presidencial nº 2 de *Homeland Security*¹²⁸⁴. En esta *task force* están representados CIA, DHS, y Departamentos de Tesoro, Estado y Energía, manteniendo

York, Comisión de Regulación Nuclear, Policía de Ferrocarriles, Policía del Capitolio y otras más. Este personal tiene acceso a través de Intranet, a las bases de datos de las investigaciones que lleva en curso el FBI en materia de contraterrorismo, de la misma forma que el resto puede acceder a las bases de datos de las diferentes organizaciones

¹²⁷⁹ FBI Information Sharing and Safeguarding Report 2012, p. 10.

¹²⁸⁰ Estas iniciativas se desarrollan en base a las operaciones conocidas como TRIPWIRE. (una herramienta de seguridad e integridad de datos para monitorizar y alertar de cambios en los ficheros de un sistema de ficheros. Funciona cotejando la firma digital de archivos y directorios contra una base de datos de los mismos en un instante previo. La base de datos se genera tomando una instantánea en el momento de su instalación, y se recomienda que su instalación y configuración sea hecha antes de haber conectado el computador por primera vez a internet).

¹²⁸¹ DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*, op. cit., p. 147.

¹²⁸² Recibe todas las amenazas de una gran variedad de fuentes: las divisiones del FBI, oficinas regionales, *task forces* de terrorismo, comunidad de inteligencia y Homeland Security, así como de policías locales y estatales, <https://www.ctwatch.us/>, visitada el 12-07-2019.

¹²⁸³ En agosto de 2002 el Fiscal General designó como responsable de esta *Task Force* el FBI, <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/foreign-terrorist-tracking-task-force-fttff>, visitada el 15-10-2019.

¹²⁸⁴ Con el objeto de controlar a los terroristas extranjeros fuera del territorio de Estados Unidos, prohibirles su entrada o encausarles

también relaciones, entre otros, con servicios de inteligencia y Policías de Canadá, Australia y Reino Unido¹²⁸⁵.

- Sección de Financiación de Operaciones terroristas, *Terrorism Financing Operations Section, (TFOS)*¹²⁸⁶. Organismo coordinador y operativo a la vez que identifica y sigue las transacciones económicas relacionadas con las actividades terroristas y trabaja junto con los expertos de los departamentos de lavado de dinero de las divisiones de investigación¹²⁸⁷.
- *Interagency Threat Assessment and Coordination Group, (ITACG)*¹²⁸⁸.
- Sistema Nacional de Incidentes, *National Incident-Based Reporting System, (NIBRS)*¹²⁸⁹, en el que se almacenan gran cantidad de información sobre la delincuencia (naturaleza y tipo de delitos conocidos y específicos en cada incidente, valor de bienes robados y recuperados, características y reseñas de las personas detenidas, sospechosas, etc.)¹²⁹⁰.

¹²⁸⁵ Entre otras funciones que realiza esta *task force* está la de controlar a los extranjeros y nacionales que reciben clases de pilotos de aeronaves, misión con arreglo a la Ley 108-176, *Century of Aviation Reauthorization Act* de 12 de diciembre de 2003, pasará a la *Transportation Security Administration*, dentro de DHS,s.

¹²⁸⁶ <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/the-terrorist-financing-operations-section>, visitada el 24-09-2018.

¹²⁸⁷ Esta cooperación también lo hace con el Consejo Nacional de Seguridad de Política de Coordinación del Comité de Financiación del Terrorismo, *National Security Council's Policy Coordinating Comité on Terrorist Financing*, perteneciente al Departamento de Justicia.

¹²⁸⁸ Están representados FBI, DHS y NCTC, en el que el personal investiga, integra, analiza y disemina información sobre homeland security, terrorismo y armas de destrucción masiva, a las entidades estatales, locales, tribales y sector privado.<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/information-sharing-through-the-interagency-threat-assessment-and-coordination-group>, visitada el 23-11-2019.

¹²⁸⁹ <https://www.fbi.gov/services/cjis/ucr/nibrs>, visitada el 23-11-2019.

¹²⁹⁰ Creado en 1991, pero que hasta ahora no se ha podido implantar en todas las agencias policiales, y que el FBI, como líder del proyecto, intenta conseguirlo. Se alimenta de los datos que introducen los diferentes departamentos policiales, y son ellos quienes luego tienen acceso y se benefician de él. Se quiere "educar" a los usuarios sobre los beneficios de este sistema para aumentar la participación en el programa. Cuando se utilice en todo su potencial, NIBRS será capaz de identificar con precisión el lugar y momento del delito, su forma, y las características de sus víctimas y autores, de esta forma se pueden utilizar los recursos y su aplicación.

- Centro de Explotación de Medios de Comunicación, *National Media Exploitation Center*¹²⁹¹
- Centro de análisis de artefactos explosivos, *Terrorist Explosive Device Analytical Center (TEDAC)*¹²⁹².
- Grupos aéreos de despliegue rápido, *Fly-Away Deployment Teams*¹²⁹³.
- Grupo de información de riesgo de bioterrorismo, *Bioterrorism Risk Assessment Group (BRAG)*¹²⁹⁴.
- Oficina de coordinación con las policías locales, estatales y agencias federales, *Office of Law Enforcement Coordination (OLEC)*¹²⁹⁵.
- Grupos de inteligencia en cada una de sus oficinas regionales, *Field Intelligence Group (FIG)*¹²⁹⁶.

¹²⁹¹ Creado en 2001 con el objetivo de coordinar la CIA, FBI, Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA) y Agencia Nacional de Seguridad para analizar toda la información que había recogida en documentos de todo tipo (papel, electrónico, película, video, etc.) que la comunidad de inteligencia y el Ejército norteamericano tenía de Afganistán y en otros países extranjeros, <https://www.army-technology.com/news/engility-national-media-exploitation-center/>, visitada el 15-10-2019.

¹²⁹² Comenzó a funcionar en diciembre de 2003, después que un informe del Departamento de Estado señalara que, más del 85% de los ataques terroristas contra ciudadanos e intereses norteamericanos, durante los cinco últimos años, se habían cometido con explosivos, concretamente con artefactos caseros, no militares. Recoge información sobre este tipo de artefactos dentro y fuera del país, compartiendo esta información con CIA, NSA, DIA y ATF, que también tienen laboratorios propios para estos análisis, <https://www.fbi.gov/services/laboratory/tedac>, visitada el 15-10-2019.

¹²⁹³ Creados en junio de 2002, apoyan en casos necesarios tanto a las oficinas regionales como a los agregados de FBI en cualquier país, https://www.sprint.com/business/resources/ratesandterms/emergency_response_team_rapid_deployement_infrastructure_solutions_satcolt_and_fly_away_kit_product_annex.pdf, visitada el 15-10-2019.

¹²⁹⁴ Dedicado a identificar a personas sospechosas para que no puedan tener acceso a ese tipo de material ni a poder ocupar puestos en determinados laboratorios, https://www.selectagents.gov/resources/FBI_Bioterrorism_Risk_508.pdf, visitada el 15-10-2019.

¹²⁹⁵ <https://www.fbi.gov/audio-repository/news-podcasts-inside-office-of-law-enforcement-coordination-olec.mp3/view>, visitada el 15-10-2019.

¹²⁹⁶ Primer punto de contacto de inteligencia para asegurar la ejecución del programa de inteligencia del FBI. Estos grupos son el puente que une la inteligencia nacional con la inteligencia regional y local a través, por ejemplo, de las task forces conjuntas contra el terrorismo, CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit. p. 89; <https://www.fbitraining.org/field-intelligence-group/>, visitada el 23-10-2019

- *Law Enforcement on-line (LEO)*¹²⁹⁷.
- En el año 2012, desarrolló la *National Strategy for Information Sharing and Safeguarding (NSISS)*¹²⁹⁸, que supuso importantes cambios, reorganizando la Dirección de Inteligencia, *Directorate of Intelligence (DI)*; revisando sus políticas de acceso a base de datos, e implementados sistemas para mejorar sus interconexiones, en especial el *FBI's Law Enforcement National Data Exchange, (N-DEx)*¹²⁹⁹ que contiene las bases de datos gubernamentales, y comunidades de Policía y Justicia.
- Centro de amenazas híbridas *Hybrid Threats Center (HTC)*¹³⁰⁰.
- Sistema Nacional de Verificación de Antecedentes Penales, Criminal, *National Instant Criminal Background Check System (NICS)*¹³⁰¹. Su base jurídica es la Ley de prevención de la violencia de armas ligeras, *Brady Handgun Violence Prevention Act*¹³⁰² de 1993, puesta en marcha por el FBI el 30 de noviembre de 1998¹³⁰³.
- Registro Federal de Armas de Fuego, *Federal Firearms Licensees (FFL)*¹³⁰⁴.

¹²⁹⁷ Suministra información securizada a través de página web, para los actores de seguridad nacional y socios extranjeros, y de la que este doctorando fue usuario durante muchos tiempo, FBI Information Sharing and Safeguarding Report 2012, p. 1, <https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2005/september/leo080605>, visitada el 23-10-2019.

¹²⁹⁸ https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf, visitada el 2-05-2018.

¹²⁹⁹ <https://www.fbi.gov/services/cjis/ndex>, visitada el 30-08-2019.

¹³⁰⁰ Apoya al Departamento de Comercio, <https://www.fbi.gov/news/testimony/oversight-of-the-federal-bureau-of-investigation-7>, visitada el 1-07-2019.

¹³⁰¹ Controla todas las compras y transferencias de armas, tanto en lo que se refiere a la identidad de los compradores como del dinero utilizado. También garantiza que la compra y transferencia de armas de fuego sea legal, <https://www.fbi.gov/services/cjis/nics>, visitada el 4-02-2019.

¹³⁰² La ley *Brady* impone una espera de cinco días para la adquisición de un arma mientras se investigan los posibles antecedentes del comprador. Esta ley recibe el nombre de su promotor, James Brady, ex jefe de prensa de la Casa Blanca con Ronald Reagan, que quedó paralizado al recibir un disparo en la cabeza en un atentado perpetrado en marzo de 1981 contra el entonces presidente de Estados Unidos.

¹³⁰³ <https://www.atf.gov/rules-and-regulations/brady-law>, visitada el 2-05-2018.

¹³⁰⁴ Utiliza el NICS para determinar en el acto si un comprador tiene capacidad legal (sin antecedentes penaleso cualquier otro requisito) para comprar un arma de fuego. En 2016, se procesaron aproximadamente 2,3 millones de consultas,

- Centro de Excelencia Biométrica del FBI, *FBI's Biometrics Center of Excellence*¹³⁰⁵, que junto con el Centro de Fusión Biométrica, que pertenece al Departamento de Defensa, *Department of Defense Biometrics Fusion Center*¹³⁰⁶, conforman dos centros que llevan a cabo el almacenamiento biométrico centralizado, así como el análisis y el intercambio de estos datos con los socios federales, estatales y locales.

5.10.4. Centralización del contraterrorismo¹³⁰⁷

Antes del 11-S, con excepción de unos cuantos agentes del FBI, no había ninguna agencia que tuviera competencias en el terreno del contraterrorismo¹³⁰⁸. Tampoco esta agencia tenía centralizada la dirección nacional del programa de contraterrorismo y los casos de terrorismo eran dirigidos por las diferentes oficinas regionales¹³⁰⁹.

En diciembre de 2001, después que el contraterrorismo fuera la primera prioridad para la agencia, se reorganizó y potenció la División de Contraterrorismo (*CTD*)¹³¹⁰, creando además la figura del asistente del director ejecutivo para Contraterrorismo y Contrainteligencia, con lo que se centralizó a nivel nacional todo lo relativo al contraterrorismo, y permitió responder en tiempo real a las diversas amenazas. Esta centralización se materializó con la creación de las siguientes unidades¹³¹¹:

- Departamento de Operaciones. *Investigative Operations Branch*¹³¹².

<https://www.fbi.gov/services/cjis/nics/resources-for-federal-firearms-licensees>, visitada el 2-05-2018.

¹³⁰⁵ <https://www.fbi.gov/services/cjis/fingerprints-and-other-biometrics/biometric-center-of-excellence>, visitada el 22-04-2019.

¹³⁰⁶ https://www.nist.gov/sites/default/files/documents/2016/12/21/10pws05-dodbfc_david_lohman.pdf, visitada el 14-05-2019.

¹³⁰⁷ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, p. 20, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.

¹³⁰⁸ 9/11 Commission Report, *op. cit.*, p. 82.

¹³⁰⁹ El caso de Al Qaeda lo llevaba la oficina regional de Nueva York y el caso de Hamas lo llevaba la de Washington.

¹³¹⁰ Dividiéndose en departamentos, secciones y unidades, cada una centrada en las diferentes amenazas del terrorismo.

¹³¹¹ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, pgs. 20-22, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.

¹³¹² Cuenta con cuatro secciones:

- Departamento de Apoyo Operativo, *Operational Support Branch*¹³¹³.
- Departamento de Análisis de Contraterrorismo, *Counterterrorism Analisis Branch*¹³¹⁴.

5.10.5. Integración de la inteligencia

A pesar que el FBI fue la primera organización de inteligencia que empezó a recoger ésta a nivel interior, luego pasó a trabajar como una Policía tradicional, *law enforcement agency*¹³¹⁵. Como tal agencia de inteligencia, no había desarrollado sus capacidades de inteligencia, a pesar de que tradicionalmente había recogido gran cantidad de información en el mundo, pero sin mantener una infraestructura para explotarla y posteriormente utilizarla como inteligencia¹³¹⁶. Esta dualidad¹³¹⁷ suponía un trabajo más efectivo y le permitía al FBI adaptarse a la nueva situación¹³¹⁸, y con esta forma de trabajo¹³¹⁹ demostró que si además de efectuar detenciones, se recogían evidencias, para luego

-Sección (I) de Operaciones de terrorismo internacional (ITOS I), que se encarga de Al Qaeda y otros grupos sunitas.

-Sección (II) de Operaciones de terrorismo internacional (ITOS II), que se encarga de Hizbullah, Hamas y grupos palestinos de la Jihad Islámica.

-Sección de terrorismo interior (DTOS), que aparte del contraterrorismo interno se encarga de los grandes eventos nacionales como los Juegos Olímpicos, etc.

-Sección de informes y necesidades, que se encarga de controlar la difusión de inteligencia de la Oficina de Inteligencia.

¹³¹³ Administra la *task force* de terrorismo internacional, el Centro de rastreo de datos de terroristas, *Terrorist Screening Center*, TSC, que atiende cualquier consulta de cualquier policía de patrulla en la calle, oficina consular o quien necesite alguna información sobre sospechosos de terrorismo. Un servicio *on line* de información y comunicaciones, y la Sección de Operaciones de financiación del terrorismo. El 4 de marzo de 2003, el Fiscal General y el Director Central de Inteligencia firmaron un memorando de entendimiento (MOU), para establecer políticas y procedimientos para compartir información, y cuenta con:

-Sección Central de amenazas nacionales, *National Threat Center Section*.

-Sección de Respuestas de Contraterrorismo Operativo, *Counterterrorism Operational Response Section*.

¹³¹⁴ Supervisa las funciones de inteligencia del CTD, incluyendo las funciones de análisis, explotación, difusión y productos finales de inteligencia, siendo un aparte vital del programa de inteligencia del FBI, y cuenta con dos secciones:

-Sección de Análisis de Contraterrorismo.

-Sección de Explotación de las Comunicaciones.

¹³¹⁵ TROMBLAY D., *Intelligence collection versus investigation: how the ethos of law enforcement impedes development of a US informational advantage*, *op. cit.*, p. 1070.

¹³¹⁶ Aunque a nivel individual sus agentes sí lo hacían en determinadas investigaciones.

¹³¹⁷ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, p.23, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.

¹³¹⁸ Le permitía por un lado Investigar y detener, dentro de las misiones policiales tradicionales y recoger información que en el futuro podría prevenir delitos, como misiones de inteligencia.

¹³¹⁹ En los casos de investigaciones en 1960 con el Ku Klux Klan y en 1970 con la Mafia.

unirse, permitían realizar operaciones más amplias, efectuar detenciones masivas e incluso infiltrarse dentro de las organizaciones criminales. Este era el procedimiento que se necesitaba para combatir el terrorismo, pero en cambio, no lo podía hacer en el terreno del contraterrorismo¹³²⁰.

5.10.6. Integración de operaciones de inteligencia e investigaciones criminales

Por definición, las investigaciones del terrorismo internacional son a la vez investigaciones de inteligencia y criminales¹³²¹. La *Ley Patriot* eliminó esta barrera y autorizó a que los agentes que trabajaban en el ámbito de la inteligencia pudieran compartir la información con los que trabajaban en el de las investigaciones criminales. El 6 de marzo de 2002 el Fiscal General dictó los nuevos procedimientos para compartir información en temas de inteligencia y contraterrorismo¹³²², y en noviembre de 2002 la Corte de Vigilancia de Información extranjera autorizó a compartir la información derivada de la Ley de Vigilancia de Información extranjera, *Foreign Intelligence Surveillance Act*, (FISA)¹³²³, entre los procesos criminales y de inteligencia. Por esta razón se abandonó la clasificación de “investigaciones criminales sobre terrorismo internacional”¹³²⁴ e “investigaciones de inteligencia sobre terrorismo internacional”¹³²⁵, para quedar simplemente en “terrorismo internacional”¹³²⁶.

¹³²⁰ - Los procedimientos judiciales y las normas internas del Departamento de Justicia prohibían a los agentes de contraterrorismo que, las informaciones que se obtuvieran trabajando en temas de inteligencia, se pudieran compartir con los agentes que trabajaban en investigaciones criminales, aunque fueran del mismo caso.

- No se había desarrollado en la institución una estructura adecuada que permitiera un adecuado proceso de integración de la inteligencia.

¹³²¹ Son investigaciones de inteligencia porque sus objetivos son, de acuerdo con la orden ejecutiva 12333: “la detección y la persecución de las actividades terroristas internacionales”, porque utilizan herramientas de investigación, como la Ley de Vigilancia de Información extranjera, *Foreign Intelligence Surveillance Act*, que han sido diseñadas para misiones de protección de Estados Unidos contra los ataques de organizaciones extranjeras. El terrorismo internacional constituye una violación del código penal federal.

¹³²² *Intelligence Sharing Procedures*, <https://www.dhs.gov/information-sharing>, visitada el 4-12-2018.

¹³²³ Que junto con la Patriot Act son los instrumentos mas contundentes no solo contra el terrorismo sino contra el jhaidismo, ver WILLIAM A., *Counterterrorism Effectiveness to Jihadists in Western Europe and the United States: We Are Losing the War on Terror*. Studies in Conflict & Terrorism. Vol. 41, No. 4, 2018, p. 283.

¹³²⁴ Codificada con el número 265.

¹³²⁵ Codificada con el número 199.

¹³²⁶ Codificada con el número 315.

Con la desaparición del “muro”, y la integración del personal y operaciones de ambas ramas, se puede obtener autorización, gracias a la Ley de Vigilancia de Inteligencia extranjera, (FISA)¹³²⁷, para efectuar una vigilancia electrónica de cualquier sospechoso y posteriormente utilizarla en un procedimiento judicial¹³²⁸. Este nuevo reto del FBI se ha implementado en cuatro etapas, que se ha implementado en el programa de estudios para los agentes especiales que ya fue aprobado en marzo de 2004¹³²⁹.

5.10.7. Coordinación y cooperación

Uno de los elementos de transformación de la agencia ha sido el incremento de la integración y la cooperación con todos los actores nacionales y extranjeros policiales y de inteligencia. En febrero de 2004 se crearon el Consejo de Coordinación de Inteligencia del Departamento de Justicia, *Department of Justice Intelligence Coordinating Council*¹³³⁰ y el Grupo de intercambio de información con las policías, *Information Sharing Policy Group*.

5.10.8. Task forces

El FBI también tiene una larga tradición en la cooperación con las policías locales y estatales, habiendo establecido para ello una serie de *task forces*¹³³¹.

¹³²⁷ LIU E. *Surveillance of Foreigners Outside the United States Under Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)*. Congressional Research Service. April 13, 2016, pgs. 2-6.

¹³²⁸ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, pgs.23-26, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.

¹³²⁹ -Desplegando inicialmente analistas, e incrementando su número en el ámbito del contraterrorismo.

-Creando en diciembre de 2001 la Oficina de Inteligencia en la División de Contraterrorismo.

-Estableciendo el Programa de Inteligencia, motor de esta transformación.

-Cambiando los procesos de formación de los nuevos agentes para adaptarlos a las nuevas necesidades, y haciendo que, si tradicionalmente la formación enfatizaba en el campo de lo policial, se diversifique al terreno de la inteligencia.

¹³³⁰ <https://fas.org/irp/news/2004/02/doj022504.html>, visitada 4-7-2020.

¹³³¹ -*Task forces* de seguridad en las calles, contra la delincuencia violenta.

-*Task forces* contra los delitos en los que son víctimas los niños.

-*Task forces* con organizaciones financieras.

-*Task forces* de protección de la salud.

-*Task forces* contra las drogas (OCDETF).

-*Task forces* contra los grandes robos.

-*Task forces* contra los delitos cometidos en los territorios indios.

-*Task forces* contra cualquier tipo de delincuencia.

Sin olvidar las *task forces* conjuntas contra el terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces*, ya descritas en este capítulo.

En total el FBI está al frente de unas 200 *task forces*¹³³² de seguridad en las calles, *safe street Task Forces*, con 2.347 policías, en más de 80 ciudades; 103 *task forces* contra el terrorismo, *Joint Terrorism Task Force*, con 4.492 policías federales, estatales y locales y 86 proyectos *InfraGard*¹³³³, con 51.953 miembros. A partir de 2014, para combatir la delincuencia violenta y organizada en la frontera con México¹³³⁴, han surgido las *hybrid task forces*¹³³⁵, que están especializados en delitos violentos, corrupción institucional, delitos financieros, blanqueo, grupos organizados¹³³⁶.

Como más antecedentes que nos ayudan a entender estas unidades, el 29 de mayo de 2002, el FBI anunció en su segunda fase de reorganización, incrementó el número de *task forces* que estaban ya establecidas desde 1980. Estos grupos conjuntos están formados por el Servicio de Inmigración y Naturalización; Servicio de Marshall, Servicio Secreto, Administración Federal de Aviación, Servicio de Aduanas, Servicio de Alcohol, tabaco y Armas, Departamento de Estado, Servicio Postal, Servicio de Impuestos y la Policía de Parques, así como agencias estatales y locales de Policía¹³³⁷. También la Comisión introdujo recomendaciones, sin éxito, para que el FBI tuviera la posibilidad de recoger inteligencia en Estados Unidos al estilo del MI 5 británico¹³³⁸.

Su última y reciente *task force*, establecida en otoño de 2017, ha sido Contra la Influencia Extranjera, *Foreign Influence Task Force* (FITF)¹³³⁹, para identificar y contrarrestar las operaciones de influencia extranjera contra los Estados Unidos. En este grupo hay representantes de todas las divisiones de

¹³³² Incluidas al menos una en cada un de las 56 field offices, ver <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/joint-terrorism-task-forces>, visitada el 3-1-2021.

¹³³³ Proyecto conjunto entre FBI y empresas civiles, para la defensa de infraestructuras críticas.

¹³³⁴ *National Southwest Border Counternarcotics Strategy Implementation Update*. Executive Office of the President of the United States. 2013, p. 2.

¹³³⁵ <https://www.fbi.gov/audio-repository/news-podcasts-thisweek-fbi-hybrid-task-forces.mp3/view>, visitada el 9-01-2019.

¹³³⁶ Entre 2010 y 2012 intervinieron en 3.701 casos.

¹³³⁷ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, pgs. 15-25.

¹³³⁸ La analogía no es comparable: El actual MI 5 británico es un pequeño servicio de inteligencia (en comparación con los norteamericanos) alrededor de todo el mundo, que realiza misiones de contrainteligencia asignadas en USA a las agencias de la CIA, FBI, Centro de integración de amenazas terroristas y Homeland Security.

¹³³⁹ <https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/foreign-influence>, visitada el 19-12-2019.

contrainteligencia, ciberinteligencia, criminal e incluso contraterrorismo, para erradicar y responder a estas acciones extranjeras, trabajando el FBI con otros organismos gubernamentales y socios internacionales, también preocupados por los esfuerzos de influencia extranjera dirigidos a esos países¹³⁴⁰.

En el extranjero tiene constituidas *task forces* con Arabia Saudi¹³⁴¹, Indonesia¹³⁴² y en Canadá, junto con la Real Policía Montada del Canadá y otras autoridades provinciales y locales, con DEA, ATF, ICE/HSI y USMS¹³⁴³.

A pesar de todo esto, el FBI no ha conseguido crear una verdadera red de “ojos y oídos”. Las policías locales y estatales se consideran a veces marginadas en estas *task forces*, pues están dirigidas y controladas por el FBI, reflejando su cultura, a lo que hay que añadir la presencia de un Attorney, un funcionario federal. Por todo ello, y aunque esto sea algo muy controvertido y discutido, por algunas fuerzas policiales estatales y locales se está proponiendo dejar fuera de estos JTF al FBI, por considerar no cooperativa su actitud¹³⁴⁴, es la eterna discusión entre la cooperación y la no cooperación, en la que tradicionalmente siempre está envuelto el FBI.

5.10.9. Cooperación interagencias

El FBI tiene asignados 34 agentes en unidades de la CIA, así como veinte más en el Centro de Amenazas integradas de Terrorismo, *Terrorist Integration Center* (TTIC)¹³⁴⁵.

¹³⁴⁰ En el capítulo presupuestario solicitado para esta *task force*, y como prueba evidente de la prioridad del FBI, figuran 18,3 millones \$, ver <https://www.fbi.gov/news/testimony/fbi-budget-request-for-fiscal-year-2020-1>, visitada el 23-09-2019.

¹³⁴¹ En agosto de 2003 el FBI y otras agencias junto con la Mabahith saudita crearon una *task force* para identificar personas y entidades que apoyaban económicamente a grupos terroristas de la zona.

¹³⁴² La División de Contraterrorismo junto con las divisiones de Los Angeles y Nueva York desplegaron personal en Indonesia desde octubre de 2002 a iniciativa de la Policía de Indonesia y la Policía de Australia, para investigar el atentado que se produjo el 12 de octubre de 2002 en el Hotel Marriot en Bali.

¹³⁴³ National Northern Border Counternarcotics Strategy. Office of National Drug Control Policy, August 2014, p. 35.

¹³⁴⁴ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006, p. 116.

¹³⁴⁵ Creado el 1 de mayo de 2003, y en el que hay también representantes de Seguridad Nacional, NSA, Consejo Nacional de Inteligencia, DIA, Comisión de Regulación Nacional, Agencia de Logística de Defensa, Mando norte unificado y Departamento de Energía. Mantiene un intercambio de personal entre las agencias de inteligencia en todos los niveles: existen agentes de la CIA en 33 oficinas regionales de FBI y en las *task forces* contra el terrorismo. La NSA tiene

Controla una página web encriptada que, aparte de difundir información, permite la comunicación con más de 100 departamentos de Defensa, CIA y otras páginas web de la comunidad de inteligencia. También cuenta con otra página web en SIPRNET¹³⁴⁶, un sistema similar al usado por DoD, para compartir información clasificada como “secreta” y una nueva red TS/SCI conocida como SCION, que conecta el cuartel general del FBI, las oficinas regionales y otros miembros de la Comunidad de Inteligencia.

Ha desarrollado iniciativas para tener una base de datos de terroristas (huellas digitales, fotografías, ADN, señas de identidad, etc.) en más de 16 países de todo el mundo¹³⁴⁷, para lo que ha formado a personal de estos países para que puedan recoger y unificar estos datos.

Un tema relevante es que dentro del país también se ha establecido la *InfraGard*¹³⁴⁸, una iniciativa de cooperación entre el FBI y el sector privado¹³⁴⁹, mediante el que existe un intercambio de información no clasificada, con los operadores nacionales de las infraestructuras críticas de pequeño y mediano tamaño de la nación.

Por otra parte, el hecho de que los atentados de Madrid y Londres se hayan realizado en trenes y medios de transporte, y al estar las estructuras ferroviarias, en una de las *task forces* contra el terrorismo, hay un representante del departamento de Policía de ferrocarriles¹³⁵⁰.

5.10.10. Reformas de las comunicaciones

Con anterioridad al 11-S la tecnología que tenía el FBI era insuficiente para poder atender a las demandas que necesitaba las actividades contraterroristas,

agentes en el cuartel General del FBI y en las oficinas regionales de Washington, Nueva York y Baltimore, https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2004/april/threat_043004, visitada el 4-05-2019.

¹³⁴⁶ Un sistema similar al usado por DOD, para compartir información clasificada como “secreta” y una nueva red TS/SCI conocida como SCION, que conecta el cuartel general del FBI, las oficinas regionales y otros miembros de la Comunidad de Inteligencia.

¹³⁴⁷ En la actualidad esta base de datos cuenta con más de 10.000 terroristas.

¹³⁴⁸ Esta iniciativa cuenta con 10.000 miembros a lo largo de todo el país y localizados en las diferentes 56 oficinas regionales.

¹³⁴⁹ <https://www.fbi.gov/about/partnerships/infragard>, visitada el 4-1-2021.

¹³⁵⁰ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, pgs. 37-50, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.

y no se había hecho una verdadera inversión en medios, y algunas de las oficinas regionales contaban con ordenadores muy antiguos y conexiones lentas y poco seguras. Ante este adverso panorama, el programa de modernización (en aquel momento)¹³⁵¹ se llevó a cabo en tres áreas principales¹³⁵².

5.10.11. Reformas administrativas

Las nuevas tareas y los nuevos recursos humanos debían ser ubicados adecuadamente, por eso era necesario realizar una reforma administrativa de toda la organización¹³⁵³, para lo cual se creó un plan estratégico de cinco años de cambios, entre los que revisaron los procesos en el ámbito de los recursos humanos¹³⁵⁴.

5.10.12. Operatividad

De su casi total dedicación a la delincuencia, ahora cuando su prioridad ha pasado a ser el contraterrorismo, y la nueva amenaza es el terrorismo, tiene que establecer nuevos indicadores que señalen el progreso en este nuevo escenario. Uno de estos indicadores puede ser el número de organizaciones desmanteladas y terroristas detenidos, teniendo en cuenta, que hay que hacerlo antes de que comentan los atentados, aunque, no obstante, hay otros factores que también pueden indicar este progreso y que entran en la nueva cultura de la organización¹³⁵⁵.

¹³⁵¹ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, pgs. 51-56, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.,

¹³⁵² -Creando una nueva red de comunicaciones y construyendo una red segura, conectada la Comunidad de Inteligencia, capaz de transmitir y compartir información clasificada "top secret".

-Renovando todos los ordenadores Se han adquirido casi 30.000 nuevos ordenadores, 7.500 portátiles, 3.700 impresoras, 1.580 escaners, 465 servidores y 1.382 ruters

-Creando un nuevo sistema para almacenamiento de datos, así como las herramientas analíticas necesarias para su procesamiento.

¹³⁵³ *The FBI's Counterterrorism program*, 14-April, 2004, pgs. 63-73, file:///C:/Users/AB/Downloads/9-11commissionrep%20(1).pdf.

¹³⁵⁴ -Selección del personal.

-Contratación de personal civil.

-Programas de estudio en los centros de formación.

-Indicadores de efectividad.

¹³⁵⁵ -Aumento del número de fuentes con respecto al terrorismo internacional que, entre agosto de 2001 a septiembre de 2003, aumentó en un 60% y en el terrorismo doméstico, este aumento fue del 39%.

-Incremento de utilización de la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), que ha aumentado en el mismo periodo un 85% (permite dar órdenes judiciales para la interceptación electrónica de comunicaciones de sospechosos).

5.10.13. Reformas cooperativas

Las transformaciones alcanzaron plenamente al FBI, que ha incrementado su capacidad de inteligencia y está ahora integrado de forma efectiva en la Comunidad de Inteligencia. Para el Bureau, la coordinación es uno de sus siete elementos básicos en los que se basa su Plan de Acción y que fueron recogidos en su Plan Estratégico (2004-2009)¹³⁵⁶, actualizado en 2016 (aunque como tal plan estratégico no se reconoce)¹³⁵⁷.

Su sede central, situada en Washington D.C. juega un papel primordial en la lucha antiterrorista ya que recoge la información de inteligencia, la analiza y la envía a sus oficinas, a los Departamentos de Policía y a otras Agencias Federales tales como el DHS. Esta sede acoge numerosos Servicios y Divisiones tanto operativos como de apoyo, que trabajan conjuntamente para coordinar Operaciones a nivel nacional e internacional¹³⁵⁸.

Entre todas estas reorganizaciones figura la construcción de su nueva sede, en la que aún no se han puesto de acuerdo. Son varios los proyectos que se contemplan, esta que aquí se muestra sería uno de ellos¹³⁵⁹, sobre la que se estima que el costo total del proyecto sería de 3.300 millones de \$, de los cuales 1.900 millones de \$ serían en concepto de construcción¹³⁶⁰. La naturaleza humana de este doctorando le hace pensar que el presidente Trump, por razones

-Incremento del número de productos de inteligencia (anualmente se elaboran 3.000 productos de inteligencia), que se materializan en informes, *memorandums*, análisis estratégicos y amenazas especiales, muchos de los cuales tienen como destinatario al presidente.

-Incremento del número de reuniones diarias (diariamente el director del FBI es responsable de dos reuniones: una a las 7,15 h de la mañana y otra a las 5 h de la tarde, en las que también participan la CIA y DHS).

¹³⁵⁶ <https://www.bespacific.com/the-fbi-strategic-plan-2004-2009/>, visitada el 2-4-2020.

¹³⁵⁷ <https://www.fbi.gov/about/mission/fbi-strategy>, visitada el 4-02-2019.

¹³⁵⁸ Estructurado en cinco departamentos principales:

- Departamento de Seguridad Nacional.
- Departamento de Investigaciones Criminales.
- Departamento de Servicios de "Law Enforcement".
- Departamento de Asuntos Administrativos.
- Oficina del Oficial Jefe de Información.

¹³⁵⁹ <https://int.nyt.com/data/documenthelper/332-fbi-headquarters-presentation/526a82d9b82a9e65dc34/optimized/full.pdf>, visitada el 12-07-2019.

¹³⁶⁰ <https://federalnewsnetwork.com/facilities-construction/2018/02/connolly-asks-gsa-ig-to-investigate-fbi-headquarters-decision/>, visitada el 12-07-2019.

que todos conocemos, no será de los que más apoye este gigantesco proyecto, y de hecho en el presupuesto del FBI para 2021 ya lo demuestra¹³⁶¹.

5.10.14. Últimos proyectos

- La División de Información Criminal, *Criminal Justice Information Service Division*¹³⁶² del FBI, *CJIS Division*, administra el *National Data Exchange*, (N-DEx)¹³⁶³.
- La *National Cyber Investigative Joint Task Force*, (CTF)¹³⁶⁴, operativo en las 56 oficinas regionales de todo el país.
- La *CJIS Division*, que a efectos de identificación de personas, puede combinar el Sistema de identificación automático de huellas dactilares, *Automated Fingerprint Identification System*, (IAFIS)¹³⁶⁵, que utiliza las bases de datos biométricos del FBI¹³⁶⁶, y las de los policías estatales, locales, tribales, y que con la interoperabilidad que ahora permiten sus sistemas, pueden compartir también con DHS, DOS, DoD, así como al programa de identidad del DHS, *Automated Biometric Identification System* (IDENT)¹³⁶⁷.
- *Next Generation Identification System*, (NGI)¹³⁶⁸, AFIT¹³⁶⁹, que sustituyó al *Automated Fingerprint Identification System*, (IAFIS).

¹³⁶¹ FY 2021 Authorization and Budget Request to Congress, February 2020, p. 1-1, <https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>, visitada 3-1-2021

¹³⁶² Por el que también se accede al System of Services Information Sharing System; National Crime Information Center (NCIC); Interstate Identification Index; the denied persons file of the National Instant Criminal Background Check System (NICS); CJIS-supported telecommunications systems y el FBI Law Enforcement Online (LEO) system, que está dentro del RISSNET.

¹³⁶³ Única base de datos nacional, que permite compartir información con todas las agencias de justicia y policías estatales, locales y tribales: detenciones, encarcelamientos, reseñas, etc. Este proyecto comenzó en 2012, y en la actualidad todas las policías de Estados Unidos tienen acceso a él, <https://www.fbi.gov/services/cjis/ndex>, visitada el 12-01-2018.

¹³⁶⁴ <https://www.fbi.gov/investigate/cyber/national-cyber-investigative-joint-task-force>, visitada el 12-01-2018.

¹³⁶⁵ <https://www.fbi.gov/services/information-management/foipa/privacy-impact-assessments/iafis>, visitada el 12-09-2018.

¹³⁶⁶ *FBI's Biometric Center of Excellence, BCOE*, creado en 2007.

¹³⁶⁷ https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_usvisit_ident_final.pdf, visitada el 23-10-2019.

¹³⁶⁸ <https://www.fbi.gov/services/cjis/fingerprints-and-other-biometrics/ngi>, visitada el 12-12-2019.

¹³⁶⁹ Que mejoró la huella digital y los servicios de procesamiento latente, aumentó la precisión y la capacidad diaria de procesamiento de huellas digitales y mejoró la disponibilidad del sistema.

- *Next Generation Sensitive Compartmented Information Operational Network (SCION)*, de procesamiento, transmisión y almacenamiento de información Top Secret, a la Unión Mundial de Sistemas de Comunicaciones de Inteligencia, *Joint Worldwide Intelligence Communications System (JWICS)*¹³⁷⁰.
- Proyecto de Red de Próxima Generación, *Next Generation Network*, (NGN), que actualizará su actual *Wide Area Network*, (WAN)¹³⁷¹, a otra basada en un multiprotocolo de Internet, MPLS¹³⁷², que conseguirá eliminar las redes tradicionales, servidores, sistemas, aplicaciones y entornos de datos duplicados.
- En el terreno de la educación superior, el FBI ha editado un libro blanco titulado "Educación superior y Seguridad Nacional: la orientación de información confidencial, patentada y clasificada en los campus de Educación superior" como guía para evitar que en el entorno relativamente abierto de la educación superior de EE. UU., se pueda controlar por parte de las instituciones, a los "actores u organizaciones engañosos u oportunistas" que realizan intrusiones informáticas, utilizan los contactos con estudiantes o profesores para recopilar información, reclutar académicos, enviar mensajes no solicitados y recopilar investigaciones sensibles¹³⁷³.

5.11. Unos cambios que no cesan

Los departamentos de policía, como las grandes organizaciones jerarquizadas y burocratizadas, son resistentes al cambio, y a menudo les resulta difícil implementar los nuevos programas¹³⁷⁴.

¹³⁷⁰ Este sistema permite que todas las comunicaciones, incluidas las telefónicas, se hagan sin necesidad de securización, <https://www.globalsecurity.org/intell/systems/jwics.htm>, visitada el 20-12-2018.

¹³⁷¹ <https://www.lifewire.com/wide-area-network-816383>, visitada el 20-12-2018.

¹³⁷² Information Technology Strategic Plan, IT Strategic Plan, 2010-2015.

¹³⁷³ SWANSON M. y VOGEL K., *Big Data, intelligence, and analyst privacy: investigating information dissemination at an NSA-funded research lab*, op. cit., p. 362.

¹³⁷⁴ WEISBURD D. y BRAGA A., *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, 2006, p. 339.

En mayo de 2006, el presidente de la Comisión Judicial Pat Leahy afirmaba que “El FBI no podía continuar resistiéndose a una cultura que colocaba la inteligencia en una situación inferior a la investigación” y a principios de 2008, el testimonio de un agente del FBI¹³⁷⁵ a uno de los subcomités de inteligencia del Congreso aseguraba que: “la división de contraterrorismo estaba mal equipada para enfrentarse al terrorismo”, para continuar, “a menudo los agentes y jefes en el cuartel general, carecen de los conocimientos básicos sobre la cultura de Oriente Medio, sus idiomas y los terroristas”¹³⁷⁶. Demasiado evidentes las manifestaciones: después de todas las reformas que se suponían hechas, resulta que realmente estaban por hacer.

El FBI tenía que haber realizado una profunda reforma en su sistema informático y de tecnología de su información¹³⁷⁷, algo que no pudo hacer ni en tiempo ni en forma. En agosto de 2006, cinco años después del 11 S, los agentes aún continuaban usando los informes en papel, casi al estilo de los años 20, cuando se perseguía a los gánsteres de la época, lo que causaba un enorme problema en la interconectividad tecnológica. Si a esto unimos que quería seguir atendiendo a la inteligencia interna e investigación criminal, llevar la inteligencia en el extranjero, a cargo de sus *legats*, y contactando con los servicios de inteligencia, en especial con el MI 5 británico, esta sobrecarga, con las limitaciones apuntadas, era un obstáculo para su eficiencia y su reforma¹³⁷⁸.

Pero para poder realizar todas estas tareas, comenzó creando:

- La *National Security Branch*¹³⁷⁹, Dirección de Seguridad de Inteligencia, dentro de la División de Seguridad Nacional (NSB)¹³⁸⁰.

¹³⁷⁵ El agente que atestiguaba era de origen árabe.

¹³⁷⁶ SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Addressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, op. cit. p. 375.

¹³⁷⁷ Con un coste de 170 millones \$.

¹³⁷⁸ SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Addressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, op. cit., pgs. 375-384.

¹³⁷⁹ Creada en septiembre de 2005 en respuesta a una directiva presidencial para establecer un "Servicio de Seguridad Nacional" que combina las misiones, capacidades y recursos de los elementos de seguridad nacional del FBI bajo el liderazgo de un alto funcionario del FBI, ver <https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch>, visitada el 19-8-2020.

¹³⁸⁰ Creada en septiembre de 2005, en respuesta a una directiva presidencial, que combina las misiones y los recursos del contraterrorismo, contrainteligencia y lucha contra armas de destrucción masiva. También incluye el *Terrorist Screening Center*, que desempeña un papel crucial en el suministro de inteligencia operativa a la policía estatal y local, y *High-Value Detainee*

- Grupos de Inteligencia en cada una de las 56 oficinas regionales.

Aunque son muchas las críticas en cuanto a la efectividad y la coordinación en el terreno de la inteligencia, que han tenido estas reformas en el ámbito de la Comunidad de Inteligencia, al final, la tradición (y la cultura), de las investigaciones en sus oficinas regionales en Estados Unidos, se pueden extender a las actividades de sus *legats* en todo el mundo.

El FBI no quiere dejar de ser policía y poder detener, además de tener misiones en inteligencia. En este sentido, Estados Unidos ve como en Reino Unido, el MI5 interactúa con las policías en temas de terrorismo, a través de las *Special Branch*, y tiene éxito. Es decir, en Reino Unido, su Policía, se puede considerar dentro de su comunidad de inteligencia, mientras que en Estados Unidos, su Policía, en primera línea frente al terrorismo, no puede decir lo mismo, con la única excepción de algunas: NYPD, LAPD y CPD.

El FBI necesita una gran transformación cultural¹³⁸¹: en el terreno de las investigaciones contraterroristas en el interior, ser más proactivo, “adelantarse a la curva” y ser más “gato” que “perro” en cuanto a su comportamiento, cultura y actitud¹³⁸². Muy claras estas sentencias.

Y claro, al final la sociedad le acaba pidiendo más y más: “debe mejorar la *penetración inteligente* en el terreno de las investigaciones terroristas, ampliando y extendiéndose en la vigilancia de estas actividades, hasta lo máximo que se le permita”¹³⁸³. Para ello deberá tener más confianza en sus habilidades, sin prisa en realizar las detenciones, intentado llegar al final de sus investigaciones cuando el plan para atentar esté casi acabado. Con esto logrará crear un valor añadido a su actuación¹³⁸⁴, aunque a costa de arriesgar, y eso ¿ahora los políticos están dispuestos a correr ese riesgo?

Interrogation Group, Grupo de Detenidos de Alto Valor, que recoge y aplica las mejores recursos de la nación para reunir información de inteligencia de los principales sospechosos de terrorismo, ver <https://www.justice.gov/nsd>, visitada el 19-8-2020.

¹³⁸¹ SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Addressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, op. cit., pgs. 382-391.

¹³⁸² En opinión de un estudioso del Bureau, el juez Richard Posner, un académico de quien se ha utilizado su documentación en esta tesis.

¹³⁸³ Metodología de la inteligencia llamada de “esperar y observar”.

¹³⁸⁴ *Counter-terrorism Intelligence*, Intelligence and National Security, vol. 27, nº3, June 2012, pgs. 375- 392.

5.12. Modelos de inteligencia británica y canadiense para comparar

Para los que siguen la línea de la creación de la nueva agencia de inteligencia interior en Estados Unidos, y cambiar al FBI, se tienen como modelos al MI 5 británico y al Servicio de Inteligencia y Seguridad Canadiense, CSIS, *Canadian Security Intelligence Service*¹³⁸⁵, aunque por ahora se está en contra de crear esta nueva agencia.

El MI 5, es una “pura” agencia de inteligencia, en el sentido de que no tiene autoridad para detener o asistir en procesos judiciales, mientras el FBI es un híbrido, combinando una responsabilidad en la investigación de delitos federales y una función de inteligencia de seguridad nacional¹³⁸⁶. Se creó en 1909 sin ningún control judicial, algo impensable en Estados Unidos, pero normal en Reino Unido¹³⁸⁷. Cuenta con 3.800 efectivos¹³⁸⁸, casi el 30% del tamaño de la Comunidad de Inteligencia norteamericana, aunque Estados Unidos tiene más de cuatro veces la población del Reino Unido, y menos control sobre sus fronteras más variadas y amenazadas.

El CSIS canadiense no puede ser un buen modelo para Estados Unidos como agencia interior de inteligencia, pues hay demasiadas diferencias entre ambas naciones, especialmente en población y en percepción de amenazas. Puede tener más de 2.000 efectivos, aunque Canadá es mucho más pequeño que Estados Unidos, pero tiene unas fronteras mucho más extensas. Este servicio se creó con personal de la Policía Montada de Canadá, por lo que tiene mucho de cultura policial, que reduce la efectividad de esta nueva agencia.

¹³⁸⁵ *Counter-terrorism Intelligence*, Intelligence and National Security, vol. 27, nº3, June 2012, pgs.375-393.

¹³⁸⁶ GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, op. cit., p. 153.

¹³⁸⁷ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, p. 60.

¹³⁸⁸ En 2013. En 2001 contaba con solo 2.000 efectivos, ver ANDERSON D., *Independent Reviewer of Terrorism Legislation. The Terrorism Acts in 2013*. Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000, and Part 1 of the Terrorism Act 2006. July 2014, p. 23.

6. POLICÍA DE NUEVA YORK, *NYPD*: UN EXPERIMENTO DE HOMELAND SECURITY

Los cinco condados sobre los que se asienta la ciudad de Nueva York ocupan una superficie de algo más de 800 km² y se encuentran unidos por un entramado de autopistas que supera los 350 Km. La Policía de Nueva York, *NYPD*, fue fundada en 1845 y junto con la de Boston, son consideradas las primeras fuerzas de Policía modernas norteamericanas¹³⁸⁹, en su fundación tuvo influencias de la Policía Metropolitana de Londres, *MET*, creada por Robert Peel¹³⁹⁰. Tradicionalmente la Policía neoyorquina, *The Finest*, La Mejor, ha sido una herramienta de la política municipal, hasta que uno de sus jefes de Policía, Theore Roosevelt¹³⁹¹, le dio un gran impulso en su profesionalización y su formación¹³⁹², y una marca en su “espíritu”, que incluso ahora, en los momentos posteriores al asunto de George Floyd, permanece.

El complejo sistema policial norteamericano hace que en Nueva York coincidan varias jurisdicciones, que conforme al tiempo, han ido variando¹³⁹³: la Policía de la ciudad, *New York City Police Department, NYPD*; *Port Authority Police Department*¹³⁹⁴, que con más de 1.500 efectivos se encarga de la protección del aeropuerto de Newark (New Jersey), puerto, túneles y puentes que acceden a Nueva York y la *Metropolitan Transportation Authority Police, MTA*, encargada de la protección de los trenes y sistema ferroviario¹³⁹⁵. A estos cuerpos policiales hay que sumar las agencias federales (el FBI tiene en la ciudad alrededor de 2.000 efectivos entre agentes y personal de apoyo), y los efectivos de la Guardia Nacional, que después del 11-S apoyan en misiones de seguridad¹³⁹⁶.

¹³⁸⁹ MICHAEL T., y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, pgs. 278-279.

¹³⁹⁰ SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime*, Northeastern University Press. Boston, 1999, p.25.

¹³⁹¹ Presidente de Estados Unidos entre 1901 y 1909.

¹³⁹² POTTER G., *History of Policing, op. cit.*, p. 14.

¹³⁹³ MICHAEL T., y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, p. 246.

¹³⁹⁴ <https://www.panynj.gov/police/en/index.html>, visitada el 9-12-2019.

¹³⁹⁵ Dependiente y financiada por la *Metropolitan Transportation Agency*, Agencia Metropolitana de Transportes. No es la Policía que vigila el Metro de la ciudad.

¹³⁹⁶ DUQUE J., *Policía de Nueva York*, Astinomiki, Revista profesional de la Policía griega, abril 2007, pgs. 28-31.

La diversidad y la variedad de la ciudad, hace que cualquier policía de la ciudad piense que:

Ningún policía del mundo puede tratar con una variedad de gentes como en Nueva York, en donde se encuentra una diversidad y mezcla de grupos étnicos en uno de los ambientes con mayor nivel económico, en el ambiente más estresante¹³⁹⁷.

6.1. Organización y estructura

NYPD fue el resultado de la fusión en 1995 de la Policía de Tráfico, *New York City Transit Police* y la *Housing Police* (encargada de la protección de los nuevos asentamientos vecinales)¹³⁹⁸, siendo en la actualidad el departamento de Policía local más grande de Estados Unidos.

En 1980 fue la primera Policía que hizo posible el primer *Joint Terrorism Task Force* de Estados Unidos, dirigido por el FBI¹³⁹⁹. En este sentido, tengamos en cuenta que no solamente éste, sino todas las *task forces* de terrorismo, son los puntos focales contra el terrorismo, bajo la autoridad federal del FBI¹⁴⁰⁰. De esta forma, NYPD, por el hecho de tener componentes en esta *task force*, tiene un ámbito extraterritorial de actuación (fuera de la ciudad), no solo a nivel nacional, sino internacional, por lo que no se les puede negar esa competencia en ningún momento¹⁴⁰¹. También tiene personal destacado en otras agencias federales: División de operaciones Especiales de la DEA; Task Force de gran Tráfico de Drogas, *High Intensity Drug Trafficking Area Task Force*, Consejo Nacional de Inteligencia, *National Intelligence Council*, Protección de Fronteras y Aduanas, U.S. Customs and Border Protection¹⁴⁰².

¹³⁹⁷ BRATTON W., *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, op. cit., p. 247.

¹³⁹⁸ DUQUE J., *Idiomas e Inteligencia en la Policía de Nueva York*. Revista Guardia Civil, nº 910, febrero 2020, pgs. 94-99.

¹³⁹⁹ En estos momentos, la aportación en personal de NYPD a esta unidad es de 125 efectivos.

¹⁴⁰⁰ Desde sus comienzos, el Bureau ha reconocido la necesidad de la cooperación con el resto de componentes de estas unidades, y en el caso de Nueva York, la gran mayoría de sus miembros pertenecen a esta policía.

¹⁴⁰¹ *Defending The City: NYPD's Counterterrorism Operations*. Conferencia a cargo de Robert Satloff, Executive Director, The Washington Institute for Near East Policy y Richard Falkenrath, Deputy Commissioner for Counterterrorism, NYPD, June 23, 2009.

¹⁴⁰² Testimony of Deputy Commissioner of Intelligence and Counterterrorism John J. Miller, New York City Police Department, before The New York City Council Committees on Public Safety and Fire and Criminal Justice Services, November 12, 2014.

Pero después de haber sido considerada como *The Finest* (La mejor) y haber tenido su propia historia, la situación actual, a primeros de 2021, ha cambiado mucho. Si tal y como expone este doctorando a lo largo de esta tesis, el modelo de seguridad norteamericano, concretamente el referido a su Policía ha cambiado desde que se dio comienzo a la elaboración de esta tesis, NYPD ha sido una de las policías norteamericanas que más ha sufrido esos cambios. Y el proceso para la aprobación de sus presupuestos de 2021 ya indicaba claramente este cambio.

El día 30 de junio de 2020, con una violenta manifestación a las puertas del ayuntamiento de Nueva York (muchos de cuyos manifestantes llevaban una semana acampados frente a él), exigiendo retirar fondos para la Policía¹⁴⁰³, se aprobaba el presupuesto de NYPD para 2021¹⁴⁰⁴, que se quedaba en 5,64 billones \$¹⁴⁰⁵, lo que supone un descenso del 0,4% con respecto a 2020 (y que en este año el presupuesto de NYPD representaba el 6,1 % del total de toda la ciudad de NY)¹⁴⁰⁶, un presupuesto para una plantilla de unos 52.000 efectivos uniformados y otros 15.000 efectivos de apoyo que se despliegan en 77 precincts (distritos). Pero aún no han parado estos cambios, el efecto de la muerte de George Floyd y Black Lives Matter (BLM) ha continuado, y en este sentido, el Consejo de la Ciudad de Nueva York votó el 25 de marzo de 2021 poner fin a la inmunidad calificada (qualified immunity) para los agentes de policía¹⁴⁰⁷, una protección jurídica que durante décadas ha impedido que los agentes sean demandados o fueran responsables por mala conducta durante su servicio, siendo Nueva York la primera ciudad en Estados Unidos que legisla en este sentido.

¹⁴⁰³ Concretamente reducir un billón de \$ de ese presupuesto y reinvertirlo en vivienda, atención médica y servicios sociales.

¹⁴⁰⁴ <https://newyork.cbslocal.com/2020/06/24/protesters-occupy-city-hall/>, visitada el 28-1-2021

¹⁴⁰⁵ Se reducirá el gasto de horas extra; se transfirió el control del programa de seguridad escolar de la ciudad al Departamento de Educación (se eliminan los policías en el cruce en las escuelas) y se retirarán los servicios de asistencia para personas sin hogar.

¹⁴⁰⁶ Report to the Committee on Finance and the Committee on Public Safety on the Fiscal 2021 Executive Budget for the New York Police Department May 14, 2020, p. 1.

¹⁴⁰⁷ <https://newyork.cbslocal.com/2021/03/26/qualified-immunity-new-york/>, visitada el 30-3-2020.

6.2. Delincuencia

La posesión de las armas de fuego en Estados Unidos siempre ha sido un factor que ha tenido relación con la delincuencia, aunque este hecho supone algo distinto según el lugar: mientras en Nueva York, para comprar una escopeta o un rifle es necesario un permiso que expide la Policía, fuera del estado se puede conseguir simplemente presentando el carnet de conducir (en Estados Unidos no existe un carnet de identidad).

Como las armas de fuego son una constante en la sociedad norteamericana, unas cifras para ponerlas en relación con las actividades policiales de la NYPD: Entre el 6 de mayo y el 12 de mayo de 2018, la policía de Nueva York registró solo tres incidentes por disparos de armas de fuego, lo que se considera el número más bajo de este tipo de incidentes desde que comenzaron a registrar estas cifras¹⁴⁰⁸. En el año 2013 hubo 8 muertos civiles por disparos de la NYPD, ninguno por parte de la Policía (solo 3 heridos)¹⁴⁰⁹. En las épocas de mayor violencia en la ciudad, se registraron, en 1971, 12 policías muertos y 93 civiles muertos, y en 1980, 10 policías muertos y 25 civiles muertos¹⁴¹⁰. Pero estas son estadísticas, las que se están produciendo después de los sucesos referentes a George Floyd y BLM, están siendo muy distintas.

Aunque hay muchas quejas con respecto al uso de armas de fuego por parte de NYPD, no se puede establecer un comportamiento racista por parte de ella contra sus ciudadanos¹⁴¹¹, aunque sí se han encontrado este tipo de comportamientos en incidentes en las calles, en los que se para, se interroga y se cachea, resultando que más del 90% de estas personas no eran blancas (y solamente el 10% de los casos acabó en detención)¹⁴¹². Y resulta curioso que los

¹⁴⁰⁸ <https://nypost.com/2019/05/13/last-week-marked-record-low-in-city-shootings-nypd/>, New York Post de 13-05-2019.

¹⁴⁰⁹ Estadísticas facilitadas al autor por NYPD, aunque algunas se pueden consultar en la página web de la Policía de Nueva York.

¹⁴¹⁰ A nivel nacional, y aunque no hay obligación de reflejar el personal civil muerto por los departamentos de policía, a finales de 2013, en todo el país, se calculaba que alrededor de 5.000 personas habían resultado muertas por disparos de la Policía después del 11 S (datos de organizaciones de Defensa de Derechos Humanos, en especial la *American Civil Liberties Union*), MintPress News, US Police Have Killed Over 5.000 Civilians Since 9/11.

¹⁴¹¹ American Sociological Association. Dept. of Research and Development. Race, Ethnicity, and the Criminal Justice System, September 2007, p.13.

¹⁴¹² RIDGEWAY G., *Analysis of Racial Disparities in the New York Police Department's Stop, Question, and Frisk Practices*, Rand Corporation, 2007.

resultados en este caso corresponden a un informe realizado por una organización independiente, y con reputación reconocida en el mundo de la consultoría policial. En estos momentos, tal y como ya se ha comentado, después de la muerte de Floyd¹⁴¹³, todo está en una discusión mucho más violenta.

En 1990 las cifras del delito en Nueva York eran escalofriantes: para una población que superaba los siete millones de habitantes se produjeron más de 2.200 homicidios, 122.000 robos a domicilios y 147.000 robos de vehículos. A partir de 1994 se introdujeron los mayores cambios estructurales de la historia de NYPD, se amplió la descentralización de su estructura y se aumentó la supervisión en los servicios, mientras que el sistema Compstat¹⁴¹⁴ desarrollaba sus capacidades¹⁴¹⁵. Esto consiguió que se redujeran los índices de delincuencia de tal forma que en 1998, toda la ciudad tenía los mismos asesinatos (661), que en 1972 había tenido solo el distrito de Manhattan.

Durante el periodo del alcalde David Dinkins, con los programas *Safe Streets* y *Safe City*, en 1992, aumentó la plantilla en 2.000 agentes¹⁴¹⁶. Luego Rudolf Giuliani aumentó otros 4.000 más, fusionando la *Transit Police* y *Housing Police* en la NYPD, por lo que desde 1991 a 2000, la NYPD pasó de 26.856 policías a 39.779 policías, lo que significó un aumento de casi un cuarto de la plantilla¹⁴¹⁷ (excluyendo la fusión con la *Transit Police*).

Ahora, en 2018, la delincuencia se ha reducido notablemente. Con algo más de 8,3 millones de habitantes (más de una tercera parte de esta población se

¹⁴¹³ 25 de mayo de 2020.

¹⁴¹⁴ Abreviatura de COMPare STATistics, que era el nombre del archivo de ordenador del programa original. Este sistema es una combinación de herramientas de administración, filosofía y organización para los departamentos de policía. Lleva el nombre del proceso de responsabilidad de NYPD, y desde entonces ha sido implementado por muchos otros departamentos de policía, tanto en los Estados Unidos como en el extranjero. Compstat 360 ofrece un enfoque dinámico para la reducción del delito, la mejora de la calidad de vida y la administración de personal y recursos, mediante el cual los ejecutivos de policía de alto rango identifican la evolución en los delitos utilizando estadísticas comparativas y los abordan mediante el uso de esa aplicación específica. Para este fin, Compstat incluye cuatro componentes generalmente reconocidos: información o inteligencia oportuna y precisa, rápido despliegue de recursos, tácticas efectivas y seguimiento. El actual sistema ha evolucionado al Compstat 2.0 y finalmente Compstat 360.

¹⁴¹⁵ SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime*, op. cit., pgs.179-184.

¹⁴¹⁶ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, op. cit., p. 13.

¹⁴¹⁷ GREENE J., *The Encyclopedia of Police Science*, Taylor and Francis Group, 2007, p. 117.

estima que ha nacido fuera)¹⁴¹⁸, se registraron 298 homicidios y 754 incidentes con armas de fuego. De forma muy resumida, tanto en víctimas como en autores, casi el 70% es personal de color y de origen hispano, y en un día normal el 911 (servicio de emergencias) recibe 500 llamadas a la hora, mientras que en los que se registra algún tipo de amenazas, se pueden recibir hasta 3.000.

Durante el periodo de Covid-19 de 2020 y comparado con el mismo periodo del año anterior, los delitos bajaron excepto los asesinatos (hubo cuatro más) y los atracos un 32%. Con respecto a la violencia doméstica se produjeron 3.104 detenciones, una disminución del 16%.

La realidad fría de las estadísticas se puede consultar en el sistema CompStat 360¹⁴¹⁹, pero la verdadera situación se puede comprobar hablando con los policías de la calle que vivieron ambas épocas. Estos agentes reconocen que la labor del alcalde Rudolph Giuliani en la lucha contra la delincuencia fue muy importante, aunque entre ellos este alcalde no goza de su especial afecto, pues mantuvo congelados sus salarios por mucho tiempo.

Giuliani fue alcalde de Nueva York desde 1 de enero 1994 hasta el 31 de diciembre de 2001 York¹⁴²⁰. Durante su mandato, NYPD realizaba redadas violentas por delitos menores, graffiti, colarse en el Metro, actos incívicos, etc. con lo que se quería conseguir que la ciudad estuviera “limpia”¹⁴²¹. Para esto, la cultura de todo el Departamento debía transformarse, deshacerse de la corrupción muy enraizada, entrenando a los supervisores y remunerando adecuadamente a los comandantes¹⁴²². Significó toda una revolución en la rutina policial, aparte de otra mucha a nivel interno y personal, sobre todo la que hizo

¹⁴¹⁸ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, op. cit., p. 39.

¹⁴¹⁹ MYERS R., *From Pyramids to Network: Police Structure and Leadership in 2020*, Policing 2020: Exploring the Future of Crime, Communities and Policing, ed. Joseph A. Schafer, 2005, p. 501

¹⁴²⁰ En su primer mandato como alcalde, nombró a Bill Bratton Jefe de Policía, *Commissioner* para la NYPD, que siguió la estrategia agresiva y de disuasión policial de James Q. Wilson, ideólogo de la política de *broken windows*, y lo que en un principio se planteó como una cooperación entre la comunidad (que quería librarse de la delincuencia violenta y molesta), la Policía, al final se convirtió, por intereses políticos, en un desencuentro y una ruptura total.

¹⁴²¹ GREENE J., *The Encyclopedia of Police Science*, op. cit. p. 110; STALOFF R. y FALKENRATH R., *Defending the city: NYPD'S Counterterrorism Operations*, The Washington Institute for Near East Policy, 2009.

¹⁴²² BRATTON W., *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, op. cit., p. 195.

que los sueldos de los policías no se incrementaran adecuadamente al nivel de vida.

Muchas han sido las teorías aparecidas para justificar el descenso de la delincuencia en Nueva York:

- “tolerancia cero”, persiguiendo desde el comportamiento incívico hasta el delito más grave. Supuso un apoyo decidido por parte del poder político, y aunque tuvo sus detractores, al final los profesionales aceptaron que esta estrategia rebaja la delincuencia¹⁴²³,
- aumento de la plantilla policial que pasó en menos de diez años de 27.000 efectivos a casi 40.000 efectivos.

El CompStat 360 también es un elemento considerado clave en la reducción de la delincuencia¹⁴²⁴, un sofisticado sistema estadístico que permite conocer en tiempo real el estado de la delincuencia en una zona, punto o unidad, herramienta que es utilizada por la Dirección para comprobar las estrategias y la eficiencia de los mandos, a los que se les da gran autonomía, pero se les exigen resultados (productividad), si no quieren ser trasladados o perder su puesto. La revista *Time* de 1966 decía: “*Compstat se ha convertido en el Lourdes de la policía que atrae peregrinos de todo el mundo que quieren experimentar la magia de Nueva York*”¹⁴²⁵. Digamos que para los profesionales, este titular tan atractivo para el público, provocó un gran rechazo por parte de los componentes policiales.

6.3. Corrupción y épocas oscuras

Con anterioridad a 1853, los patrulleros buscaban en los políticos su ascenso. Los policías participaban en los clubs políticos, dejando el servicio temporalmente

¹⁴²³ SCHAFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 129.

¹⁴²⁴ SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime*, op. cit., pgs. 97-124.

¹⁴²⁵ SILVERMAN, E., *La Policía, los medios de comunicación y la seguridad pública. El caso de Nueva York*, Revista catalana de Seguretat Pública, abril 2008, pgs. 105-127.

en campañas de reelección de los regidores políticos, volviendo de nuevo al servicio activo, una vez que estas campañas acababan¹⁴²⁶.

Desde su creación, los escándalos de corrupción siempre hicieron daño, como no podía ser menos, a la Policía de Nueva York. En los años 70 la reputación del Cuerpo estaba en sus peores momentos¹⁴²⁷. En 1975, 500 policías fueron despedidos por corrupción. Entre 1985, 1384 ciudadanos fueron asesinados en la ciudad y cada año el número de homicidios aumentaba, hasta llegar en 1999 a la cifra de 2.245 homicidios. Además, el crack circulaba por las calles, la corrupción en la Policía era rampante ¹⁴²⁸, y ningún gobierno local era capaz de eliminarlo¹⁴²⁹. La Comisión Mollen¹⁴³⁰ descubrió que desde 1986 a 1994 los policías sistemáticamente robaban drogas a los traficantes de drogas, golpeaban a los sospechosos, entraban en el mundo del tráfico de drogas, extorsionaban, asaltaban, alteraban las pruebas, perjuraban, violaban los derechos civiles y evadían impuestos¹⁴³¹. Pero la corrupción policial de la NYPD fue vista como una parte de la corrupción de la ciudad, y las reformas en los últimos años del S XIX fueron dirigidas a desmantelar las relaciones entre la Policía, las empresas, los políticos y la delincuencia y la creación de robustas divisiones de asuntos internos, *Internal Affairs Division*, (IAD)¹⁴³², una organización siempre indispensable para atajar la corrupción.

6.4. Servicios operativos

6.4.1. Presencia y disuasión

La Policía más grande de Estados Unidos tiene operaciones y proyectos acorde a su tamaño:

¹⁴²⁶ CORDNER G., *Police Administration, op. cit.*, p. 7.

¹⁴²⁷ Desde 1980, seis comisiones fueron nombradas para estas investigaciones en la NYPD. 1985, 1912, 1932, 1945, 1950 y 1970.

¹⁴²⁸ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD, op. cit.*, pgs. 11-12.

¹⁴²⁹ MAWBY R., *Policing across the world, op. cit.*, p. 39.

¹⁴³⁰ Presidida por Milton Mollen, inició sus actuaciones en julio de 1992 y concluyó en julio 1994.

¹⁴³¹ BRATTON W., *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic, op. cit.*, p. 249.

¹⁴³² SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime, op. cit.*, pgs.26-43.

La *Operación Atlas*¹⁴³³, activada permanentemente, ha generado una ostensible presencia policial, que se ha materializado en:

- Equipos de reacción contra ataques químicos, biológicos o radioactivos, *Cobra* (Chemical, Ordinance, Biological and Radiological Awareness) *Training Teams*¹⁴³⁴.
- Equipos de desactivación de explosivos, *Archangel Teams*.
- Equipos conjuntos de Policía y Bomberos, *Hammer Teams*.
- Vehículos blindados sin distintivos fuertemente armados, *CAT Cars*.
- Patrullas de vigilancia fuertemente armadas, y que diariamente en número de 100, despliegan en puntos sensibles y que van con patrullas policiales normales, *Hercules Teams*.
- Patrullas eventuales formadas por unidades de servicios de emergencia y personal de Task Forces, *Sampson Teams*.
- *Critical Response Vehicle* (CRV), una operación en la que al menos dos veces al día, todos los días, y a menudo en fin de semana también, 76 coches patrullas convergen en un solo sitio cerca de un posible objetivo terrorista. Cada *precinct*, (comisaría), aporta un vehículo para esta operación¹⁴³⁵.
- Especial protección recibe la red de Metro, por considerarlo como objetivo terrorista y como arteria vital de la ciudad, usado por más de cinco millones de neoyorquinos todos los días, en una red que funciona las 24 horas. Además, se protegen los 14 túneles del metro bajo el agua con 100 agentes, contratados con subvención federal.
- En una iniciativa sin precedentes con el apoyo del Departamento de Seguridad Nacional, se han instalado equipos de detección de

¹⁴³³ <https://www.dnainfo.com/new-york/20101006/manhattan/nypd-program-deter-terrorism-hit-by-budget-cuts/>, visitada el 17-11-2020.

¹⁴³⁴ <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/administrative/training-cobra.page>, visitada el 19-11-2020.

¹⁴³⁵ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., pgs. 109-110.

radiación en todas las jurisdicciones vecinas, y en los puntos clave de entrada a la ciudad de los cinco condados que la rodean, para que la ciudad esté prácticamente rodeada de un sistema de alarma radioactiva. Unas 150 agencias policiales encargadas de las ciudades y pueblos que rodean a la ciudad se encargan de su manejo, siendo NYPD quien se encarga de distribuir todos esos detectores. También hay distribuido cerca de 3.000 localizadores de radiación a las unidades de NYPD y cerca de 4.000 dosímetros radiológicos¹⁴³⁶.

- NYPD ha instalado una serie de sensores que mediante el uso de inteligencia artificial y algoritmos adecuados¹⁴³⁷, permiten la detección, localización y aviso a la Policía de tiroteos, y así atajar los incidentes de este tipo¹⁴³⁸.

6.4.2. Cooperación con el sector privado

El sector privado coopera para asegurar zonas de la ciudad que puedan ser objetivos terroristas, a través de *Domain Awareness System (DAS)*¹⁴³⁹, una red centralizada de las cámaras de seguridad, lectores de matrículas de automóviles, y detectores químicos-radiológicos¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁶ Testimony of Deputy Commissioner of Intelligence and Counterterrorism John J. Miller, New York City Police Department, before The New York City Council Committees on Public Safety and Fire and Criminal Justice Services, November 12, 2014.

¹⁴³⁷ <https://www.shotspotter.com/resources/>, visitada el 11-11-2020.

¹⁴³⁸ Se puso en marcha a partir de marzo de 2017, y permitirá saber de inmediato y con exactitud dónde está ocurriendo un tiroteo. Este sistema ya se usa en Washington DC, así como en las ciudades de Newark, East Orange, Plainfield, Atlantic City y Camden en Nueva Jersey y en el condado de Nassau, en Long Island en Nueva York. El sistema localiza el sonido de los disparos, envía los datos a un centro donde un operador lo analizará y si en realidad proviene de un arma de fuego, envía la alerta a la Policía con información relevante como el número de disparos, localización, incluyendo un mapa, si el que disparó se movía al tiempo que disparaba (en un vehículo) y hacia dónde se dirigía.

¹⁴³⁹ <https://www.informs.org/Impact/O.R.-Analytics-Success-Stories/NYPD-Domain-Awareness-System-DAS>, visitada el 3-08-2019.

¹⁴⁴⁰ El uso de un interfaz y el mapeo gráfico avanzado, consiguen recuperar y mostrar información para proporcionar alertas en tiempo real, y los medios para activar rápidamente la información relevante y orientar la acción de la policía. El programa está en continua expansión y actualmente recibe los datos de más de 6.600 cámaras, casi 500 lectores de matrículas, y decenas de detectores químicos y de radiación colocados estratégicamente por toda la ciudad, que proporcionan alertas instantáneas.

La operación Nexus¹⁴⁴¹, que ha hecho más de 55.000 visitas a empresas de servicios o materiales que podrían ser aprovechados por los terroristas, alquiler de camiones, tiendas de fertilizantes, empresas suministradoras de productos químicos, entre muchas otras. Se les pide que contacten si observan algún comportamiento sospechoso¹⁴⁴².

También más de 13.000 miembros de la industria de la seguridad privada, en un programa llamado *NYPD Shield*¹⁴⁴³, que protege infraestructuras críticas y edificios sensibles en el área metropolitana de Nueva York.

6.5. Inteligencia, contra-terrorismo y cooperación

Durante los años 90, la delincuencia organizada se colocó en lo más alto de la agenda policial internacional. Este fenómeno tuvo lugar mientras se producía un gran cambio en las tecnologías de la información y la comunicación, lo que obligó a la Policía a seguir la estrategia llamada: Policía dirigida por la inteligencia, *intelligence-led policing*¹⁴⁴⁴. En Reino Unido, fue la Policía de Kent la pionera con esta política¹⁴⁴⁵, y su principio de actuación es que los despliegues y las estrategias policiales, se deben establecer con arreglo a la información elaborada (inteligencia).

Después del 11 S, los 2.749 muertos en las torres gemelas del *World Trade Center* del 11 de septiembre de 2001, se produjeron importantes cambios en la sociedad neoyorquina. Aparte de su sociedad, también su Policía, con 23 agentes muertos en ese atentado, sufrió esta mutación, tanto en sus estructuras como en sus actividades: de una Policía dedicada a la persecución del delito,

¹⁴⁴¹ http://wgetsnapshots.github.io/nyc.gov--nypd-videos/html/nypd/html/crime_prevention/counterterrorism.shtml.html, visitada el 2-05-2020.

¹⁴⁴² Se recomienda que las sospechas que se transmitan no sean meras conjeturas u opiniones, sino que se acompañen con descripciones y actitudes de los sospechosos o matrículas y modelos de vehículos.

¹⁴⁴³ http://wgetsnapshots.github.io/nyc.gov--nypd-videos/html/nypd/html/crime_prevention/counterterrorism.shtml.html, visitada el 2-05-2020.

¹⁴⁴⁴ SHEPTYCKI J., *Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems. Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-led Policing*. European Journal of Criminology, Volume 1 (3): 307-332, 2004, p. 307.

¹⁴⁴⁵ DUQUE J., *Gestión de una empresa de Policía: Modelo Policial del condado de Kent*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 19, 1998, pgs. 209-220.

con un estilo más o menos reactivo, se tuvo que reconvertir y desarrollar nuevas estructuras para hacer frente a las nuevas amenazas.

En el año 2001 NYPD empezó a tener misiones específicas de contraterrorismo e inteligencia, creando el *Counter Terrorism Bureau* (CTB)¹⁴⁴⁶, y el *Counter Terrorism Division* (CTD), que en aquel momento contó con alrededor de 1.000 efectivos. También se crearon las figuras del *Deputy Commissioner of Intelligence* y el *Deputy Comisionar of Counter Terrorism*, dos cargos directamente dependientes del Jefe de Policía. Esto nos indica que NYPD es la policía que más ha desarrollado no sólo estrategia, sino inversión tecnológica y humana contra el terrorismo¹⁴⁴⁷. En aquellas fechas, todos los días a las ocho de la mañana había una reunión con los jefes de contraterrorismo y de inteligencia¹⁴⁴⁸, en la que se estudiaban las incidencias acaecidas en cualquier lugar del mundo.

Varias figuras fueron importantes en esta nueva era: Ray Kelly¹⁴⁴⁹, *Commisioner* de la Policía de N Y, nombrado por el alcalde Giuliani; David Cohen, antiguo subdirector de la CIA, que jugó un papel decisivo en la reorganización de las operaciones de la agencia en Estados Unidos a finales de 1980¹⁴⁵⁰ (durante su estancia en la Agencia, siempre tuvo buenas relaciones con NYPD¹⁴⁵¹), y que pasó a liderar la inteligencia de NYPD, y Larry Sánchez, un veterano oficial de la CIA enviado por el Director George Tenet en 2002 y que simultaneó ambas organizaciones, hecho que nunca había sucedido, y que la propia CIA cuestionó. La situación provocaba estar a ambos lados del “muro”, lo

¹⁴⁴⁶ <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/investigative/intelligence-counterterrorism.page>, visitada el 5-06-2019.

¹⁴⁴⁷ DUQUE J., *Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, nº 753, enero 2007, pgs. 40-47.

¹⁴⁴⁸ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 269.

¹⁴⁴⁹ De 1992 a 1994.

¹⁴⁵⁰ DICKEY C., *The Inside Story of the CIA and the NYPD*, Join Forces, 27-6-13.

¹⁴⁵¹ El entramado entre instituciones y de relaciones personales estaba claro, la estrategia también: NYPD sería los ojos de la CIA en New York. Y esto hecho no era sino la continuación de una cooperación que la CIA ya estaba haciendo con las policías locales norteamericanas en el terreno del terrorismo.

que suponía mantener a la CIA en la investigación de seguridad de temas internos¹⁴⁵².

Inteligencia y Contraterrorismo operaban de manera distinta al resto de departamentos, no estaban enfocadas a detener y resolver casos, ni obligadas a mantener estadísticas normales, ni utilizaban CompSat, y sus policías estaban exentos de algunas normas internas del departamento, lo que provocó mucho rechazo interno. Estas actividades tensaron las relaciones con el FBI, así como con el JTTF, *Joint Terrorism Task Force*, situación que siempre ha existido¹⁴⁵³. Además, dentro de la Comunidad de Inteligencia, no solamente había celos entre ellas, sino que esta nueva unidad de inteligencia también entró en esos "celos"¹⁴⁵⁴. Es el ser humano desarrollando sus comportamientos, no importa la cultura ni a la organización a la que pertenezca.

Se creó el *Sensitive Compartmented Information Facility*, (SCIFF)¹⁴⁵⁵, "skiff", un centro con ordenadores sofisticados y dotados de los mayores avances tecnológicos, que tiene un acceso restringido y con escasas acreditaciones de seguridad para entrar y manejar los documentos de su interior: "*Lo que se ve en el SCIF, queda en el SCIF*"¹⁴⁵⁶.

La auténtica bestia negra del FBI, fue David Cohen y su pequeña CIA. Oficialmente se cooperaba y se compartía información, pero en cuanto se hablaba "*off the record*", la realidad era otra. La misma falta de cooperación estaba presente en el JTTF, pero no entre los detectives de la policía de Nueva York y los agentes del FBI, todo era un tema político. Y como la tensión continuaba, en 2006, el director del FBI, Robert Mueller, se entrevistó en Nueva York con Kelly, Shehan y Cohen. Se habló de estrategias y sirvió para que

¹⁴⁵² APUZZO M., y GOLDMAN A., *With CIA help NYPD moves covertly in Muslim areas*, New York (AP), Aug. 23, 2011, ver <https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>, visitada el 12-10-2019

¹⁴⁵³ NYPD Muslim Spy Program, Arabs and Muslims in America, Civil Rights, 9/11, 2013, Author Interviews, Aaron Maté, Amy Goodman, Asad Dandia, Matt Apuzzo, Adam Goldman, Sen. Joe Lieberman, Larry Sánchez, Linda Sarsour, Commissioner Ray Kelly,

¹⁴⁵⁴ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., pgs. 70-71.

¹⁴⁵⁵ <https://abcnews.go.com/Politics/scif-inside-room-intelligence-briefings/story?id=44607588>, visitada el 12-01-2019.

¹⁴⁵⁶ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 152.

institucionalmente no se pusieran obstáculos al despliegue de agregados de la policía de New York en el extranjero¹⁴⁵⁷. A partir de esta fecha una nueva era empezó, y aunque continuaron las suspicacias entre ambos cuerpos, entre Kelly y Mueller se establecieron comunicaciones telefónicas cuando se necesitaron¹⁴⁵⁸. Es la cooperación bilateral que se establece cuando dos personas se conocen y deciden ser operativos (cooperando).

Los fondos federales contra el terrorismo han financiado a NYPD con 920.5 millones \$ desde el año 2002, con los que se han adquirido equipos de detección de explosivos y radiológica, equipos de comunicaciones para el World Trade Center; equipo de protección personal; aeronaves de ala fija, helicópteros, vehículos y embarcaciones para respuestas a emergencias y rescates; y sistemas informáticos para la recogida de información, seguridad de la red. Los salarios y horas extras para todo el personal asignado en tareas antiterroristas, desde el año 2002, fueron de 423.2 millones \$, además de 101,7 millones \$ de su formación, cantidades que fueron sufragadas por los fondos federales asignados a la lucha contra el terrorismo¹⁴⁵⁹.

6.6. La Unidad de Inteligencia, *NYPD Intelligence Bureau*, hoy

La creación de una unidad de inteligencia en la Policía de Nueva York no responde ni a un capricho, ni a una intencionalidad política por parte de las autoridades¹⁴⁶⁰. En el sistema norteamericano, cuando se detectó que para enfrentarse a las amenazas de ciudad de Nueva York, no se podía esperar a que el gobierno federal se encargara de forma total, minimizando simplemente amenazas, se tomó la decisión y se resolvió creándola. Y es que una vez tomada la decisión, el apoyo presupuestario es fundamental, y para eso, la fragmentación del sistema permite, si se quiere, contar con ese presupuesto. Por

¹⁴⁵⁷ El agregado de NYPD que en Madrid venía para instalarse en la Guardia Civil, por presiones del FBI no pudo hacerlo, y se tuvo que ir a dependencias de la Policía Municipal de Madrid.

¹⁴⁵⁸ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., pgs. 150-163.

¹⁴⁵⁹ Testimony of Deputy Commissioner of Intelligence and Counterterrorism John J. Miller, New York City Police Department, before The New York City Council Committees on Public Safety and Fire and Criminal Justice Services, November 12, 2014.

¹⁴⁶⁰ Realmente el nacimiento se debe a una necesidad percibida y apoyada desde el poder político, que al final es quien puede apoyar y proveer de un presupuesto, sin el cual, no hubiera sido posible.

comparación, el presidente podía crear una agencia de inteligencia interior, pero si el Congreso no le concede fondos, esto no era posible¹⁴⁶¹.

David Cohen empezó como jefe de NYPD, *Commissioner*, el 2 de febrero de 2002, diferenciando las ideas "compartir información" y "negociar con la información".

Si el policía está para responder con efectividad al delito y a los hechos criminales, tienen que saber en todos los niveles, cuáles son los delitos que se comenten, dónde, cuándo y quienes son quienes los cometen. La posibilidad de una respuesta efectiva al aumento del delito se incrementa proporcionalmente a la inteligencia que se posea¹⁴⁶².

¿Cómo un departamento de policía local puede tener un departamento de inteligencia operativa que podría competir a nivel internacional? Cohen y Kelly, querían hacer una ciudad segura, y para ello esta unidad tenía que contar con un mínimo de burocracia y un máximo de libertad de movimientos, lo que le permitiría anticiparse a las acciones del terrorismo¹⁴⁶³.

En la actualidad, el *NYPD Bureau of Intelligence*, está al mando de un *Deputy Commissioner*, que depende directamente del jefe de Policía. Cuenta con un *Assistant Commissioner*, segundo jefe de inteligencia; un *Assistant Commissioner* encargado de programas, y un jefe ejecutivo de la división de inteligencia, *Intelligence Division Commanding Officer Executive Officer*, que es un cargo policial uniformado. El Bureau cuenta con cuatro secciones: *Criminal Intelligence Section*, *Operations & Analisis Section*, *Municipal Security Section* y *Public Security Section*. También cuenta con una sección de WMD (Armas de destrucción masivas).

Dentro de la comunidad federal contraterrorista, tienen cuatro agentes permanentes en Washington, otro en Virginia, en la sección de supervisión del FBI; otro en el NCTC y otro en el JTTF. Varios en el *Newark Joint Terrorism Task*

¹⁴⁶¹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006, p. 186.

¹⁴⁶² BRATTON W., *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, op. cit., p. 224.

¹⁴⁶³ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., pgs. 37, 38 y 114.

Force y algunos más en el *Alabny Joint Terrorism Task Force*¹⁴⁶⁴. El total del Bureau dispone de unos mil agentes y un presupuesto de 178 millones \$.

El hecho de que NYPD tenga componentes en el JTTF, y esta unidad esté dirigida por el FBI, significa que esta unidad tiene competencia extraterritorial en determinados delitos, no solo fuera de New York, sino de Estados Unidos y en extranjero. Por esta razón, NYPD tiene estas mismas competencias y esta misma extraterritorialidad, cuando investiga en el JTTF.

6.7. Cooperación en el extranjero de sus agregados

Muy pronto Cohen tuvo una idea que era diplomáticamente, políticamente, y operativamente problemática, pero fundamental: poner a la policía de Nueva York en contacto con policías en el mundo que tenían fuertes unidades contraterroristas¹⁴⁶⁵, era extender los contactos que generaban información, peleándose contra el FBI para destinar agregados en el extranjero¹⁴⁶⁶. El FBI, sobre todo en la época de Louis Freeh, establecía que los objetivos de los *legal attachées*, "*legats*" en el extranjero, eran construir de forma paternalista, "lazos globales de confianza", trabajando dentro de las embajadas, aprovechando el estatuto diplomático.

La policía de Nueva York empezó a desplegar agregados en el mundo en el año 2002¹⁴⁶⁷, en un primer momento con perfiles muy bajos¹⁴⁶⁸, algo que luego rectificó. Empezó en Tel Aviv, Toronto y Londres¹⁴⁶⁹. En 2003 tenía además en

¹⁴⁶⁴ FALKENRATH R., Deputy Commissioner for Counterterrorism NYPD, "*National Security and the Rule of Law in Combating International Terrorism*", Continuity and Change, Reshaping the Fight against Terrorism, The Washington Institute, April 2010, pgs. 64-65.

¹⁴⁶⁵ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 125.

¹⁴⁶⁶ En la teoría y en la práctica, los agregados de NYPD funcional y operativamente trabajan de forma distinta al FBI y CIA. La CIA despliega sus agentes en el extranjero reclutando personal dentro de los gobiernos, movimientos políticos y negocios, de donde consiguen su información.

¹⁴⁶⁷ A través de estos agregados, NYPD comparte información e inteligencia y coopera con más de 150 agencias policiales en el mundo, a través del programa Operación Centinela.

¹⁴⁶⁸ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., pgs. 41-42.

¹⁴⁶⁹ WEISENSTEIN M., *Budgets Tightening. Police Departments Turn to Private Money*. New York City Foundation, 2003,

Lyon, y en la actualidad, el total es en¹⁴⁷⁰: Madrid, París, Lyon, Londres, Tel Aviv, Aman, Toronto, Montreal, Santo Domingo, Singapur y Abu Dhabi, además de otros tres en Washington DC¹⁴⁷¹. Los agregados de NYPD viven fuera de la comunidad de la embajada¹⁴⁷², porque Cohen quería que sus agregados en el extranjero vivieran y trabajaran con las policías y en sus barrios, conociéndolos personalmente, trabajando con ellos, conociendo su día a día y conociendo los detalles operativos “del terreno”¹⁴⁷³. No querían pertenecer a la élite.

A pesar de los 5,6 billones¹⁴⁷⁴ \$ del presupuesto de NYPD (de 2020), hay que estar buscando dinero constantemente. Muchas veces le llegan del gobierno federal, a veces de empresas y donantes privados que contribuyen a la *Police Foundation*¹⁴⁷⁵, que sirven para costear los 500.000 \$ anuales, que son los gastos de los agregados en el extranjero. En este caso recibió una donación de un millón de \$, por parte de Emiratos Árabes Unidos, para “investigaciones”¹⁴⁷⁶.

6.8. Cooperación NYPD - CIA

Desde el 11 de septiembre de 2001, *NYPD Intelligence Bureau* se ha convertido en una de las agencias de inteligencia más agresivas de Estados Unidos¹⁴⁷⁷, operando tanto dentro como fuera de sus fronteras municipales¹⁴⁷⁸.

¹⁴⁷⁰ SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Addressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, op. cit. pgs. 371-397; STALOFF R. y FALKENRATH R., *Defending the city: NYPD'S Counterterrorism Operations*, The Washington Institute for Near East Policy, 2009.

¹⁴⁷¹ En España empezó su presencia en junio de 2005. En un principio, su agregado estaría ubicado en la Guardia Civil, pero por presiones del FBI, su acuerdo de colaboración lo firmó con la Policía Municipal de Madrid. NYPD siempre se ha esmerado en la selección de sus agregados, y en el caso español, no es que solamente hablen este idioma (idioma extranjero más hablado en su Policía), sino que siempre han tenido la doble nacionalidad.

¹⁴⁷² *Defending The City: NYPD's Counterterrorism Operations*. Conferencia a cargo de Robert Satloff, Executive Director, The Washington Institute for Near East Policy y Richard Falkenrath, Deputy Commissioner for Counterterrorism, NYPD, June 23, 2009.

¹⁴⁷³ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009, pgs. 146 y 217.

¹⁴⁷⁴ Norteamericanos.

¹⁴⁷⁵ [Home - New York City Police Foundation \(nycpolicefoundation.org\)](http://Home - New York City Police Foundation (nycpolicefoundation.org)), visitada 3-1-2021.

¹⁴⁷⁶ firstlook.org/theintercept/2015/04/13/documents-suggest-uae-funding-nypd-intelligence-operations, visitada el 15-4-2019.

¹⁴⁷⁷ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit. p. 336

¹⁴⁷⁸ Mientras la expansión de la unidad de inteligencia de la policía de Nueva York ha sido bien conocida, muchos detalles sobre sus operaciones clandestinas, incluyendo las relaciones con la CIA, no han sido dados a conocer, teniéndose mucho cuidado para mantener algunos programas y operaciones fuera del ámbito judicial.

Ha llevado a cabo operaciones encubiertas de vigilancia sobre la comunidad musulmana, vigilando sus estudiantes; controlando websites de estudiantes, violando derechos civiles, y en actividades que aparentemente exceden las del FBI; introduciendo informantes y policías encubiertos en mezquitas, asociaciones de estudiantes musulmanes, colegios y universidades¹⁴⁷⁹, creando una gran base de datos. Todo esto lo hizo en cooperación con la CIA¹⁴⁸⁰, y violando esta última sus misiones, al no respetar la línea de actuación, entre lo interno y externo¹⁴⁸¹, pero que ha conseguido transformar la Unidad de Inteligencia de NYPD. La CIA apostó por NYPD para poder seguir teniendo información del país, y este hecho es para tenerlo muy en cuenta¹⁴⁸². Cohen diseñó la unidad de análisis de inteligencia, llevó a cabo operaciones encubiertas y preparó una red de informantes¹⁴⁸³, quería que Nueva York tuviera su propia versión de la CIA, y además compartía el pensamiento del *Commissioner* Ray Kelly, que creía que el Gobierno Federal no era suficiente para prevenir el terrorismo en Nueva York.

El perfil de los agentes de la CIA, típicamente americanos, siempre había tenido problemas para infiltrarse. La Policía de Nueva York no tenía ese problema: tenía policías de todas las culturas y razas y creó una unidad especial: *Citiwide Debriefing Team* ¹⁴⁸⁴. El mapeado de delitos, atracos y otros delitos ya

¹⁴⁷⁹ En el año 2007 la policía de Los Ángeles fue criticada por intentar hacer un plan parecido, intentando mapear las comunidades islámicas, pero antes las fuertes críticas, su jefe de Policía, William Bratton tuvo que abandonar el proyecto.

¹⁴⁸⁰ Según *El New York Times* y el *New Post*.

¹⁴⁸¹ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., pgs. 388-389.

¹⁴⁸² APUZZO M., y GOLDMAN A., *With CIA help NYPD moves covertly in Muslim areas*, New York (AP), Aug. 23, 2011, ver <https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>, visitada el 12-10-2020.

¹⁴⁸³ POWELL M., *Police Eyes Hovering Over Muslims*, The New York Times, 17-10-2011: Agentes de paisano de NYPD, llamados "rakers", encuadrados en la *Secret Demographic Unit*, han hecho un completo estudio de la ciudad, sobre lugares que los musulmanes frecuentan: mezquitas, tiendas, casas de comidas, cibercafés, oficinas de envío de dinero, incluso censado imanes. Han trabajado con FBI y con la CIA, siendo esto último nada frecuente, pero que la NYPD viene haciendo desde hace tiempo.

¹⁴⁸⁴ GOLDSTEIN J., *NYPD Recruit Muslims to be Informers*, The New York Times, May, 10, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/05/11/nyregion/new-york-police-recruit-muslims-to-be-informers.html>, visitada el 13-11-2019. Una unidad especial de NYPD, la *Citiwide Debriefing Team*, ha estado durante mucho tiempo, visitando cárceles y entrevistándose con inmigrantes musulmanes, para reclutarlos como informadores.

¹⁴⁸⁴ APUZZO M., y GOLDMAN A., *With CIA help NYPD moves covertly in Muslim areas*, New York (AP), Aug. 23, 2011, ver <https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>, visitada el 12-10-2020.

estaba hecho, pero el de las diferentes comunidades étnicas no existía, muchas veces porque el gobierno federal lo consideraba de corte racial. Las policías norteamericanas ya se infiltraban en las comunidades, utilizando sus verdaderas armas: el idioma y la etnia de los policías infiltrados. NYPD llevó a cabo operaciones encubiertas de vigilancia de ciudadanos que protestaban contra la guerra de Irak¹⁴⁸⁵. El programa era en parte una copia de cómo los israelitas operan en el West Bank.

Durante años los detectives usaron informantes en las mezquitas para conocer el contenido de los sermones. Si los agentes del FBI hubieran hecho esto, hubieran incurrido en violación de la *Privacy Act*¹⁴⁸⁶, que prohíbe al gobierno federal recoger inteligencia, prohibida por la Primera Enmienda de la Constitución. Esto no lo podía hacer el FBI porque esta agencia requiere evidencia previa de un delito antes de colocar un informante dentro de la mezquita.

Mientras la CIA tenía prohibido recoger inteligencia interior, el “muro” entre operaciones dentro y operaciones fuera del país empezaba a ser más poroso. La inteligencia recogida por la Policía de New York, era pasada a la CIA en forma de cooperación informal (conversaciones), o por canales officiosos: La policía de Nueva York estaba empezando a ser una CIA en temas interiores.

6.9. Problemas legales de la nueva inteligencia

Desde 1985 *NYPD Bureau Intelligence* operaba al amparo de una Corte Federal que limitaban las tácticas y el uso de la inteligencia. Pero esta barrera legal ya la había “rebasado” en algunas ocasiones, y así, durante 1960 y 1970, el departamento usó informadores y policías encubiertos para infiltrarse en grupos contra la guerra de Vietnam y otras actividades, sin que mediara ningún comportamiento criminal¹⁴⁸⁷. En septiembre del año 2002, Cohen argumentó al juez federal que esa legalidad hacía imposible detectar los atentados terroristas,

¹⁴⁸⁵ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit. p. 388.

¹⁴⁸⁶ <https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>, visitada el 23-10-2019.

¹⁴⁸⁷ APUZZO M., y GOLDMAN A., *With CIA help NYPD moves covertly in Muslim areas*, New York (AP), Aug. 23, 2011, ver <https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>, visitada el 12-10-2019.

y en una declaración jurada afirmó que “esperar a que se inicie el delito antes de empezar la investigación era esperar demasiado tiempo”. Como respuesta a estas actividades, un juez federal de Manhattan expresó sus dudas con respecto a la Primera Enmienda. Pero al final, NYPD fue autorizada a llevar a cabo investigaciones de grupos políticos, sociales, y religiosos¹⁴⁸⁸, existiendo ya alguna sentencia judicial favorable a su actividad de inteligencia¹⁴⁸⁹. Cuando David Cohen presentó el caso en la Corte, necesitaba una mayor autoridad para investigar el terrorismo y prometió seguir las líneas de investigación del FBI, aunque el FBI tenía prohibido el uso de agentes encubiertos, al menos que hubiera evidencia clara de actividad criminal.

6.10. Task Forces y Centros de Fusión de Inteligencia en Nueva York

Los éxitos de las *task forces* contra los atracos de bancos, hizo que estas ampliaran sus competencias, siendo las más importantes las que se establecieron contra el terrorismo¹⁴⁹⁰. La primera *task force* contra el terrorismo empezó en 1980 con la NYPD, que liderada por el FBI, contaba con 22 componentes, a partes iguales de ambas instituciones¹⁴⁹¹. A partir de aquí, su desarrollo fue verdaderamente espectacular.

La fusión de los centros de inteligencia beneficia a las fuerzas policiales, aportando recursos y apoyando a la inteligencia. Los centros fusionados, a través de Estados Unidos amplían el conocimiento de los potenciales sospechosos terroristas, sus vulnerabilidades y sus tendencias, aspectos estos que pueden explotar todas las policías del país. La creación del Centro de Inteligencia del

¹⁴⁸⁸ El juez de Distrito Charles S. Haight aceptó cambiar la normativa puesto que los peligros eran diferentes. Cambió las anteriores normas y las reemplazó por otras nuevas. Esto fue el cambio para la policía de Nueva York. Con esta nueva autoridad, Cohen creó un grupo secreto que podía infiltrarse en las comunidades musulmanas.

¹⁴⁸⁹ Associated Press. *Spying on NJ Muslims by NYPD Was Legal*, 21-02-2014: El juez Federal de New Jersey, William Martini ha fallado que el Programa de Vigilancia de los musulmanes de NYPD en New Jersey, es un esfuerzo en la lucha contra el terrorismo, y no una violación de Derechos Civiles. NYPD fue denunciada por ocho musulmanes, cuando fueron espiados desde 2002, debido a motivos de religión, origen nacional y raza, y dirigido a sus mezquitas, restaurantes y escuelas.

¹⁴⁹⁰ BOLZ F., DUDONIS K. y SCHULZ D., *The Counterterrorism Handbook. Tactics, Procedures and Techniques*, CRC Press, p. 17.

¹⁴⁹¹ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*. Vol. 1: Local-Federal Partnerships. March 2003, p. 31.

estado de Nueva York, *New York State's Intelligence Fusion Center (NYSIC)*¹⁴⁹², ha supuesto el que todas las policías del estado de Nueva York, junto con la Oficina de este mismo estado perteneciente a Homeland Security y la División de los Servicios de Justicia Criminal, trabajen conjuntamente en una red de especialistas de inteligencia, difundiendo cualquier tipo de información, no solo de carácter terrorista sino de armas, drogas o lavado de dinero¹⁴⁹³. Un verdadero esfuerzo de cooperación y trabajo conjunto de diferentes unidades.

6.11. Amenaza autóctona y radicalización, un reto para la cooperación Policía-Comunidad

La ciudad de Nueva York continúa siendo uno de los objetivos más importantes para los terroristas en todo el mundo, y un símbolo para la nación, sus habitantes y el mundo.

Estados Unidos y sus aliados han conseguido éxitos contra las capacidades operativas de los terroristas yihadistas después del 11 S, sin embargo, estas actuaciones no han sido suficientes para hacer mella en su determinación, ni han bloqueado sus comunicaciones ni suprimidos sus mensajes¹⁴⁹⁴, ni incluso después de la muerte de Bin Laden (1-5-2011)¹⁴⁹⁵.

La Policía de Nueva York ha entendido que la amenaza del terrorismo islámico sobre la ciudad de Nueva York ha evolucionado desde el 11 S. Este atentado fue ideado, dirigido y preparado por Al Qaeda en Afganistán, y debido que el ataque tuvo su origen en el exterior, se llegó, en un primer momento, a la idea de que el terrorismo islámico era una amenaza que procedía de fuera de las fronteras norteamericanas.

Al Qaeda demostró su habilidad para establecer una cabeza de puente en suelo norteamericano y explotar con éxito las lagunas existentes entre las fuertes

¹⁴⁹² <https://publicintelligence.net/new-york-fusion-center-requests-identity-of-public-intelligence-sources/>, visitada el 23-12-2019.

¹⁴⁹³ JOHNSON, B., *Fusion Centres: New York State Intelligence Strategy unifies Law Enforcement*, The Police Chief, Volume 75, Issue, 2, February 2008, pgs. 34-46.

¹⁴⁹⁴ SILVER M. y ARVIN B. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department, 2002, pgs. 5-11.

¹⁴⁹⁵ *Country Reports on Terrorism 2011*, July 2012, United States Department of State Publication. Bureau of Counterterrorism, p. 5.

defensas en el exterior y las débiles defensas del interior¹⁴⁹⁶. No obstante, aunque el núcleo central de Al Qaeda y sus operativos han disminuido, su filosofía global (de la yihad), se ha expandido por todo el mundo de forma radical y exponencial vía Internet, websites y chats, videos y literatura extremista, así como por discursos extremistas de numerosos imanes, creando una subcultura dentro de la diáspora de comunidades musulmanas. La onda de influencias ideológicas y militancias posterior al 11 S ha conseguido una radicalización en el mundo occidental, que es lo que hemos definido como “El crecimiento de la amenaza autóctona”¹⁴⁹⁷. Y en este sentido, desde 2013, ha habido numerosos ataques terroristas nacionales en Estados Unidos, dentro de lo que llamamos amenaza autóctona¹⁴⁹⁸, aunque ya antes habían aparecido grupos terroristas o “quasi terroristas”, como es el caso del United Freedom Front (UFF), entre 1970 y 1980, responsable de varios atentados en el norte y este del país¹⁴⁹⁹.

No pensamos que es crítico identificar la amenaza de Al Qaeda en el punto en que todas las radicalizaciones empiezan. Esta radicalización podía o no podía tener lugar en la misma ciudad o país como objetivo terrorista. Por ej. los suicidas del 11 S se radicalizaron en Alemania, pero atacaron objetivos en Estados Unidos. Los terroristas de Londres se radicalizaron en el Reino Unido y atacaron objetivos en Reino Unido. Por ello, el lugar en el que viven es el lugar donde tiene lugar su radicalización¹⁵⁰⁰.

Para luchar contra esta amenaza terrorista, se puede afirmar que la Policía de Nueva York ha sido la que a nivel local estadounidense más ha desarrollado no sólo estrategia, sino inversión tecnológica y humana¹⁵⁰¹ contra el

¹⁴⁹⁶ FLYNN S. *America the Vulnerable. How our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*. Harper Collins. 2004, p. 11.

¹⁴⁹⁷ SILVER M. y ARVIN B. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department, 2002, p. 5.

¹⁴⁹⁸ Maratón de Boston (Massachusetts), abril 2013; tiroteo en Garland (Texas), mayo 2015; tiroteo en San Bernardino (California), diciembre 2015; tiroteo en Orlando (Florida), junio 2016; atentado con bomba en New Jersey, septiembre 2016, ver CLARKE C., *Terrorism. The essential reference guide*. ABC.Clio. 2018, p. xxv.

¹⁴⁹⁹ O'BRIEN, WEISS J. y DAVIS M., *The role of local Law Enforcement in counterterrorism: The Cleveland, Ohio, Police Experience*. Journal of Counterterrorism & Homeland Security International. Vol. 22, No. 1, Spring 2016, p. 33.

¹⁵⁰⁰ SILVER M. y ARVIN B. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department, 2002, p. 14.

¹⁵⁰¹ DUQUE J., *Policía de Nueva York, op. cit.*, pgs. 40-47.

terrorismo¹⁵⁰², teniendo a través de su Oficina de Asuntos de la Comunidad, enlaces con las comunidad musulmana, china, hispana y de países de África Occidental¹⁵⁰³. NYPD debe seguir su camino, mientras que el resto de la nación tiene que seguir pensando en su amenaza, que como dice Michael McGarrity, Assistant Director for the Counterterrorism División of the FBI: “La amenaza más inminente para Estados Unidos proviene de extremistas violentos autóctonos, generalmente individuos inspirados en la propaganda de terroristas de ISIS y Al Qaeda, que pueden movilizarse violentamente de forma rápida y actuar sin una trama elaborada”¹⁵⁰⁴.

6.11.1. Domain Awareness System

El Domain Awareness System, también conocido como "el tablero", representa la típica cooperación inteligencia y tecnología. El corazón del sistema está formado por más de 3.000 cámaras de seguridad en toda la ciudad, lectores de matrículas y detectores de radiación. Permite registrar grandes cantidades de detenciones de NYPD y llamadas al 911 entre otras tareas de gestión. Desarrollado con Microsoft, inicialmente concebido para desarrollar un software¹⁵⁰⁵ para ayudar a extraer datos en la Iniciativa de Seguridad del Bajo Manhattan, está formada por una red de cámaras públicas y privadas y otras herramientas supervisado por *NYPD Intelligence Bureau*¹⁵⁰⁶.

6.12. Conclusiones: Una Policía local de ámbito global

Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado. El

¹⁵⁰² La profunda reestructuración que sufrió la Policía de Nueva York después del 11-S hizo que surgieran la figura del *Deputy Commissioner of Intelligence* y el *Deputy Commissioner of Counter Terrorism*, dos cargos directamente dependientes del Jefe de Policía.

¹⁵⁰³ Testimonio del Deputy Commissioner of Intelligence and Counterterrorism, John J. Miller, New York City Police Department, before The New York City Council Committees on Public Safety and Fire and Criminal Justice Services, November 12, 2014.

¹⁵⁰⁴ RITCHEY D., *How strong relationships with the private sector are a pillar of the FBI's strategy to combat global terrorism*. SecurityMagazine, October, 2018, p. 16.

¹⁵⁰⁵ El sistema permite rebobinar la grabación cinco minutos para que los agentes puedan ver a los sospechosos que pudieron haber huido. Los sensores captan si una bolsa se ha dejado reposar durante un tiempo. Cuando entra una llamada de emergencia, los policías pueden verificar antes las llamadas al 911 desde esa dirección, para ver a qué se podrían enfrentar.

¹⁵⁰⁶ KAMALI S., *Informants, Provocateurs, and Entrapment: Examining the Histories of the FBI's PATCON and the NYPD's Muslim Surveillance Program*. Surveillance & Society, 2013, p. 73.

futuro dependerá en parte de nuestros actos, pero tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local¹⁵⁰⁷. La amenaza terrorista extra que soporta Nueva York, hace que la plantilla de policía esté siempre cubierta y a veces reforzada (después del último presupuesto para 2021, con la muerte de George Floyd, las cosas han cambiado). *NYPD Intelligence Bureau* cuenta ahora con más efectivos¹⁵⁰⁸ que tenía Cohen cuando llegó en 2002.

Larry Sánchez afirmó que:

El poder coercitivo de la policía de New York no lo tiene ni la CIA ni el FBI. El departamento de Policía de New York no sería nunca un auténtico miembro de la Comunidad de Inteligencia, pero tenía capacidad en el mundo para recoger esta información, y así conseguiría mantener la ciudad segura¹⁵⁰⁹.

El camino de la cooperación policial internacional es imparable, y esto se aprecia en el grado de confianza que actualmente tienen los agregados de la Policía de New York en el extranjero, a pesar de situaciones absurdas: El *legat* del FBI en París no quería que se enviara agregado de la policía de New York¹⁵¹⁰. Si se enviaba, sería tratado como enemigo de la embajada, y conforme la cordura se iba instalando, los acontecimientos se fueron suavizando: en Nueva York, Ray Kelly fue condecorado en 2006, en el consulado francés de la Quinta Avenida, con la Legión de Honor. El agregado de la policía de Nueva York en Scotland Yard, pasó un importante informe operativo a Kelly sobre el ataque en Londres (composición de explosivos, teléfonos móviles iniciadores), y esto lo hizo público¹⁵¹¹.

La innovación de la inteligencia de NYPD en su lucha contra el terrorismo, le ha permitido combinar el aspecto policial básico y el alcance de una red de inteligencia global. Esto le ha permitido tener una información en tiempo real que le permite identificar a los terroristas antes de actuar. Una vez identificados hay que disuadirlos o invadir sus espacios de entrenamiento, con intimidación,

¹⁵⁰⁷ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, 12-12-2003, p.6.

¹⁵⁰⁸ Su plantilla ahora está clasificada.

¹⁵⁰⁹ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009, p. 239.

¹⁵¹⁰ Algo parecido fue lo que sucedió con el agregado en Madrid.

¹⁵¹¹ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009, pgs. 240-243.

engaño y a veces con la fuerza, pero pocas veces llegando a la detención. Y todo esto ha sido posible, a pesar de las tensiones con el FBI, con la cooperación muy especial, a veces al filo de la legalidad, de la CIA.

En la era de los terroristas suicidas, la amenaza de una pena de prisión no solamente no es disuasivo, sino que es irrelevante¹⁵¹². Si NYPD tiene muchos de sus policías que proceden de familias de inmigrantes árabes, y que hablan este idioma, urdu, pastún, farsi o mandarín ¿Por qué no aprovecharlos? Cuando además, y hasta ahora, la lengua inglesa se creía tan poderosa, que no era necesario conocer otra. Creemos que esta pregunta tiene un cierto grado de retórica, porque de forma práctica, ya se están aprovechando estas capacidades.

6.12.1. Una Policía de vanguardia

Entonces ¿qué ofrece la Policía de Nueva York que no ofrece la CIA?: La Policía puede detener, y cuando lo hace por delitos menores, estos delincuentes los puede convertir en informantes, y luego aprovecharlos. Ya Larry Sánchez, en 2007, como alto funcionario de NYPD, ante un Comité del Senado, afirmó que: “La Policía de Nueva York debe proteger a sus ciudadanos y evitar que se radicalicen y se conviertan en terroristas”¹⁵¹³, así como “proteger a los musulmanes de ellos mismos”¹⁵¹⁴. Pero se suceden situaciones paradójicas: el número de policías dedicados a drogas pasó de 2.138 en abril de 1997 a 3.284 en enero de 1999. De 1997 a 1999, el número de policías destinados en los proyectos comunitarios se ha reducido de 17.619 a 16.575, reduciéndose el personal uniformado de patrulla, pasando éste a servicios especializados de paisano, con lo que la policía pierde su visibilidad y el ciudadano pierde la confianza. Pero aunque las cifras de la plantilla aumentan, así como su presupuesto, NYPD pierde lógicamente¹⁵¹⁵, aquella esencia de policía junto a su comunidad, y así, la descentralización y la autonomía de los precintos

¹⁵¹² DICKEY C., *The Inside Story of the CIA and the NYPD*, Join Forces, 27-6-13.

¹⁵¹³ DICKEY C., *The Inside Story of the CIA and the NYPD*, Join Forces, 27-6-13

¹⁵¹⁴ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterrorism Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009, p. 236.

¹⁵¹⁵ Tenemos que volver a repetir la nueva situación después de la muerte de George Floyd y BLM.

(comisarías) se ha ido poco a poco erosionando, con la indeseable separación entre policía y ciudadano, que no es sino un estado de no cooperación entre ellos. Las comisarías se quedan sin personal debido al aumento de unidades especializadas, uniformadas o no uniformadas.

La presión política para reducir el delito aumenta y se introduce nueva tecnología, como el SATCOM¹⁵¹⁶ y la Iniciativa de Manhattan Norte, para hacer descender las cifras de los delitos sobre las drogas. La Operación Condor, un programa contra las drogas con más de 60 millones \$ de presupuesto extraordinario¹⁵¹⁷. Por otra parte, Compstat, a pesar de pasar a su versión Compstat 2.0 Compstat 360, está agotado. Aunque este sistema ha sido implementado por la mayoría de las policías norteamericanas, los críticos aseguran que se ha focalizado más en reforzar y legitimar el modelo tradicional de burocracia militar de organización, que en la innovación de las prácticas policiales¹⁵¹⁸. Si no se toman medidas, no habrá posibilidad de reformarlo, y el sistema se quedará muerto. En estos momentos, en lugar de ser una herramienta para hacer prospectiva sobre objetivos y estrategias de futuro, se está quedando en una mera exposición de estadísticas, que sirve para hacer comparativas, mapear resultados y desplegar personal a los puntos calientes¹⁵¹⁹. En su momento tuvo su aplicación, pero ahora está agotado.

Para reactivar la seguridad aún más, se pensó (pero mucho antes de la crisis económica), en un megaproyecto: *Lower Manhattan Security Initiative*, un proyecto en el cual la policía de Nueva York quería involucrar al sector privado, y proteger el corazón del distrito financiero, de la misma forma que el "ring steel" de Londres¹⁵²⁰. En un principio eran unas 1000 cámaras de televisión y 300 cámaras con posibilidad de leer matrículas, en un espacio de 4,5 km². En agosto de 2008 el proyecto tenía un coste de 106 millones de \$, algunos de los cuales

¹⁵¹⁶ Tecnología por satélite.

¹⁵¹⁷ SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime*, op. cit., pgs. 207-211.

¹⁵¹⁸ WEISBURD D. y BRAGA A., *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, op. cit., p. 346.

¹⁵¹⁹ SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime*, op. cit., pgs. 212-213.

¹⁵²⁰ FALKENRATH R., Deputy Commissioner for Counterterrorism NYPD, "National Security and the Rule of Law in Combating International Terrorism", Continuity and Change, Reshaping the Fight against Terrorism, The Washington Institute, April 2010, p. 65.

podían venir de fondos federales y algunos de fondos de la ciudad. Un plan que comenzó en octubre de 2008.

6.12.2. *Potencial policial derivado de su diversidad cultural*

La diversidad racial y cultural de NYPD ya se pone de manifiesto en el total de su plantilla: a 31 de diciembre de 2013, de los 34.584 efectivos uniformados, 9.150 efectivos eran hispanos (26,5%) y 2.063 efectivos eran asiáticos (5,9%). Del resto, 17.914 efectivos eran blancos (51,8%) y 5.462 efectivos eran negros (15,8%)¹⁵²¹. Esto representa un potencial humano y de diversidad cultural que beneficia la comunidad, potenciando los lazos de cooperación y comunicación entre ambas, y por supuesto, enseña el camino a la Comunidad de Inteligencia, para que abandone su elitismo y revise sus formas de penetración en los ámbitos de los que tiene que obtener la inteligencia, última razón de su existencia como organización al servicio de la seguridad nacional norteamericana.

6.13. Nueva York y NYPD: Un experimento de *homeland security*

Nueva York (como ciudad) y su Policía (como departamento local de Policía), evidencian unas características únicas y especiales en Estados Unidos. Y es lógico, que estas características merecieran una atención especial, y como consecuencia, fueran seleccionadas ambas para un caso de estudio especial dentro del modelo de *homeland security*.

Nueva York fue seleccionada porque su estructura regional de *homeland security* es muy diferente dentro de la nación. Como estado tiene una gran población (con la tercera mayor población en la nación), una relativa alta densidad de población, la mayor ciudad en el condado, y una frontera al norte con gran cantidad de lagos y sistemas fluviales. La región de New York tiene una amplia infraestructura crítica, es la puerta comercial de entrada por muchos puntos y tiene una gran diversidad étnica en su población¹⁵²². A su Policía ya se

¹⁵²¹ Crime and Enforcement Activity in New York, Jan 1- Dec 31, 2013). William J. Bratton, Police Commissioner. Ver

¹⁵²²

http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/2013_year_end_enforcement_report.pdf, visitada el 3-4-2019.

la ha descrito y está acorde con la ciudad a la que quiere servir y proteger. Una Policía que aunque tenga un carácter local, puede actuar, en determinadas circunstancias, en cualquier parte del mundo.

Dentro de su innovador sistema de inteligencia, NYPD *Intelligence Bureau* ya descrito, cuenta además, con un coordinador de contraterrorismo, que con vehículos asignados a esa unidad, recorre diariamente y recoge las novedades, necesidades u observaciones que pudiera haber en las casi 80 comisarías que NYPD tiene en la ciudad.

Personal de este departamento está presente en el *Upstate New York Regional Intelligence Center (UNYRIC)*¹⁵²³, un centro multi agencias responsable para recoger, analizar y diseminar inteligencia en el Estado de Nueva York. Está situado en Albany, y suministra inteligencia criminal a las agencias policiales en los 54 condados fuera de la ciudad de Nueva York¹⁵²⁴. También cuenta con personal destacado en el *Washington State Joint Analytical Center (WAJAC)*¹⁵²⁵, que recoge y disemina inteligencia en el estado de Washington¹⁵²⁶, y que está dentro del cuartel general del FBI en Seattle.

Por último señalar que la policía de Nueva York ha sido mencionada como modelo policial en la era posterior al 11S, pero es un modelo que parece estar hecho a la medida de Nueva York. Ninguna otra ciudad tiene una combinación de un bajo nivel de delincuencia y una policía con 5,6 billones \$ de presupuesto y casi 52.000 efectivos totales en su plantilla. Tampoco ningún otro departamento de policía en Estados Unidos, tiene relaciones tan estrechas con la CIA, y ninguna otra ciudad ha perdido a 3.000 de sus ciudadanos en una sola mañana, a lo que después de una década, la Policía dice que los neoyorquinos aún esperan de su departamento de policía cualquier cosa para prevenir cualquier

¹⁵²³ <http://the-eye.eu/public/Books/campdivision.com/Sensitive/Leaked%20Docs/ssa-ny-spy.pdf>, visitada el 12-12-2020.

¹⁵²⁴ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, pgs. 22-24.

¹⁵²⁵

https://www.wlstorage.net/wiki/Washington_Joint_Analytical_Center_Seattle_private_intelligence_outsourcing_1525_pages_2006-2008, visitada el 12.12.2019.

¹⁵²⁶ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, p. 24.

ataque¹⁵²⁷. Nos queda finalizar este apartado con una duda sobre lo que se cierne sobre esta Policía, que en una época se la conocía como *The Finest*.

¹⁵²⁷ APUZZO M., y GOLDMAN A., *With CIA help NYPD moves covertly in Muslim areas*, New York (Associated Press), Aug. 23, 2011, ver <https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>, visitada el 12-10-2019.

CAPITULO III. LA AMENAZA TERRORISTA. ¿HACIA DONDE VA EL SISTEMA?

1. EL PRECIO DE LA NO COOPERACIÓN: 11-S

Tres años antes del 11 S, había suficiente información para conocer que Al Qaeda podía atacar Estados Unidos. Aparte de muchos y dispersos informes, esto también se reflejó en un ejemplar del *President Daily Brief*, PDB¹⁵²⁸ de agosto de 2001, pero quizás ahí aparecía como una simple percepción, y lo que no se hizo fue un análisis sistemático de esta información¹⁵²⁹. Ese 11 de septiembre de 2001 los terroristas culminaban ocho años de planificación y secretismo¹⁵³⁰. Los ataques coordinados del 11 S fueron perpetrados por nuevas reglas y nuevas estrategias, adversarios inteligentes que pedían y continúan pidiendo innovadoras y creativas ideas y métodos de lucha. Estados Unidos necesita la capacidad de combatir a un nuevo adversario en una nueva arena totalmente diferente.

El hecho ha sido que la barbarie humana sigue yendo por delante de la más desbordada imaginación de nuestros estrategas o novelistas y los terroristas han entrado sin preaviso por la puerta menos esperada, y contra la que no había defensa¹⁵³¹.

M. Bayer decía: “No obstante si nosotros seguimos con el problema del terrorismo internacional, y continuamos con la intransigencia burocrática de nuestras más poderosas agencias, entonces encontraremos que nuestra política de contraterrorismo estratégico es rehén de esa patología burocrática y organizativa¹⁵³². Nadie en la Comunidad de Inteligencia pensó que Bin Laden

¹⁵²⁸ <https://www.intelligence.gov/publics-daily-brief/presidents-daily-brief>, visitada el 4-08-2019.

¹⁵²⁹ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2008, p. 201.

¹⁵³⁰ HAMILTON S., *Terrorism in 2016*, Fire Engineering, March 2016, p. 123.

¹⁵³¹ GODIN J. XXI El Siglo del Terrorismo, Terrorismo e Intolerancia en la Aldea Global, Ikonos Press, 2004, p. 145.

¹⁵³² BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010, p. 48.

volvería a atacar contra el World Trade Center¹⁵³³, en lo que fue un ataque terrorista devastador en el que murieron más de 3.000 personas¹⁵³⁴. Un fallo corporativo de la comunidad¹⁵³⁵, en la que diecinueve personas, armadas con unas cuantas armas blancas, secuestraron unas aeronaves y provocaron unos daños que ningún enemigo de Estados Unidos podría imaginar, en una acción que duró algo más de una hora: el mercado de Wall Street perdió el 16% (los ingresos diarios de Estados Unidos son 20 billones de \$. Y aunque los costes del atentado son difíciles calcular, algunos autores lo cifran entre los cincuenta y cien billones \$, siendo las pérdidas anuales entre 2001 y 2006 de aproximadamente entre ocho billones \$ y diecisiete billones \$¹⁵³⁶. Otros cifran el coste en pérdidas de edificios y bienes en más de 30 billones de \$, sin contar con que el ataque ocasionó la pérdida de puestos de trabajo en las compañías aéreas de más de 170.000 empleados¹⁵³⁷. Se ha expuesto brevemente el escenario final que desencadenó la mayor reacción ante el más grande atentado terrorista ocurrido en el mundo hasta ese momento.

Después de los ataques terroristas del 11 S, no solamente Estados Unidos quedó como foco principal de atracción, por haber sido víctima, sino que también lo fue Alemania, por haber sido país de paso de los terroristas. Al principio las organizaciones islamistas negaron la autoría, pero con su reconocimiento se abrió una nueva era en el fenómeno terrorista¹⁵³⁸. Ahora había que buscar a los autores y dirimir las responsabilidades.

Después de los acontecimientos y del 11 S se ha visto al terrorismo como un reto para la comunidad internacional. Se ha apreciado una dimensión global en un doble sentido: general y universal, aunque a pesar de esta evidencia, estamos lejos

¹⁵³³ Quizás Bin Laden era personalmente responsable del atentado de 1993, pero su *modus operandi* claramente indicaba que a menudo volvía a operaciones fallidas hasta que fueran exitosas.

¹⁵³⁴ BÜSCHING S., *Innere Sicherheit in den USA nach 9/11 Die Welt nach 9/11* VS. Verlag für Sozialwissenschaften 2011, p. 81.

¹⁵³⁵ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit., pgs. 205-211.

¹⁵³⁶ TREVERTON G., *Reorganizing US Domestic Intelligence. Assessing the Options* Rand. Homeland Security Program and The Intelligence Policy Center, pgs. 94-95.

¹⁵³⁷ FLYNN S., *America the Vulnerable. How our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*. Harper Collins. 2004, pgs. 7-9.

¹⁵³⁸ TRAUGHBER-PFAHL A., *Islamismus in der Bundesrepublik Deutschland. Ursachen, Organisationen, Gefahrenpotenzial*. Aus Politik und Zeitgeschichte, B51/2001, p. 43.

de entender, en su totalidad, la fenomenología completa de esta forma de criminalidad¹⁵³⁹.

Luego, entre otras muchas acciones, después de estos ataques, el gobierno de los Estados Unidos, se empeñó, a través de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), apoyado con toda su "maquinaria", en un esfuerzo global para luchar contra el terrorismo que se había dirigido contra su nación, sus ciudadanos y sus aliados¹⁵⁴⁰, y así conseguir unos resultados que nadie sabía a donde iban a conducir.

1.1. Orígenes del 11 S

Al-Qaeda como grupo talibán salió a luz y empezó a ser conocido en Estados Unidos a partir de 1990, con una serie de atentados anterior al 11 S¹⁵⁴¹.

Antes del 11 S este grupo terrorista no estaba "suficientemente en el radar", y no atraía demasiado la atención de los servicios de inteligencia¹⁵⁴². Luego, y después del 11 S, los ataques al World Trade Center y al Pentágono hicieron reaccionar a una sociedad y a unos servicios de seguridad que no acababan de creerse la nueva realidad. Este hecho supuso un caso de estudio para entender la influencia, o su falta, en los análisis de inteligencia y las decisiones que tomaron los políticos. Continuando en esta idea, la Comisión del 11 S concluyó que los políticos no entendieron ni fueron conscientes de la gravedad de la amenaza, y como consecuencia, no implantaron las políticas adecuadas en el ámbito del contraterrorismo¹⁵⁴³. Es una situación que en la actualidad y con la perspectiva temporal, parece que se perpetua.

¹⁵³⁹ KEMMESIES, U., *Aufbau der Terrorismus-/Extremismusforschung am Bundeskriminalamt. Theoretische Perspektiven und praktische Implikationen*, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Sonderheft, p. 164.

¹⁵⁴⁰ WIPPL J., *CIA's Dilemma: A World Divided Between Countries With a Rule of Law and Those Without One*. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol.31, No. 3, 2018, p. 594.

¹⁵⁴¹ Ataque al New York Trade Center en 1993; atentado a las Torres Khobar en Arabia Saudi, junio 1996, dieciséis soldados norteamericanos murieron; atentados a las embajadas de Kenya y Dar-es-Salam, agosto 1998 y atentado contra el buque norteamericano Cole, octubre 2000, doce marineros muertos.

¹⁵⁴² STEMPEL J., *Religion and Intelligence*, *International Journal of Intelligence and Counterterintelligence*, 2013, 26, pgs. 375-388.

¹⁵⁴³ MARRIN S. *The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Startegic Intelligence Analysis*. *Intelligence and national Security*. Vol. 26, Nº 2-3, April-June 2011, pgs. 182-196.

1.2. Errores en la Inteligencia del 11 S

No es fácil resumir los errores cometidos y que propiciaron el 11 S: la naturaleza de las burocracias de las organizaciones; los propios intereses de los presidentes, legisladores y los gobiernos burocráticos que luchaban contra la reforma de la rama ejecutiva o la fragmentada estructura del gobierno federal que levantaba barreras para una reforma legislativa¹⁵⁴⁴, pero lo que está claro, es que se debieron a los errores cometidos por los servicios de inteligencia¹⁵⁴⁵. Del examen de la mayor parte de los informes desclasificados entre 1991 y 2001, de la CIA se aprecian otros errores: corporativismo dentro de la comunidad de inteligencia; falta de prioridad en la inteligencia; debilidad en la inteligencia humana¹⁵⁴⁶ y falta de personal con competencia en determinados idiomas¹⁵⁴⁷, y es que en Estados Unidos se considera que una persona tiene un buen curriculum aunque solo hable su idioma nativo¹⁵⁴⁸. Un país, que a pesar de estar presente en todo el mundo, tiene estas graves carencias culturales.

Por todo lo anteriormente expuesto y por lo que explicaremos en esta tesis, el 11 S es responsabilidad de todos los norteamericanos: políticos, analistas, académicos y ciudadanos, y todos tienen que compartir este pecado, y de una manera más amplia, el 11 S no fue un fallo de inteligencia, sino un terrible fallo nacional¹⁵⁴⁹. Es una responsabilidad holística a la que ni las personas ni las instituciones pueden sustraerse.

En Europa, estos atentados causaron una reacción algo diferente. Los países europeos estaban bien preparados en los ámbitos de inteligencia, policiales y justicia. La cooperación internacional entre los diferentes servicios de inteligencia y policiales habían mejorado de los 70 a los 90, pues se contaba con experiencia en este ámbito y se tenían herramientas para atajarlos, por lo que la

¹⁵⁴⁴ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, No. 4, Spring 2005, p. 80.

¹⁵⁴⁵ DAUN A., *Die Nachrichtendienste 10 Jahre nach 9/11. Die Welt nach 9/11*. VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, p. 656.

¹⁵⁴⁶ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?* International Security, vol. 30, No. 4, Spring 2006, p. 204.

¹⁵⁴⁷ DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*. The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 2018, Vol. 20, No. 2, pgs. 133–135.

¹⁵⁴⁸ BETTS R., *Fixing Intelligence*, Foreign Affairs, January-February 2002, pgs. 43-59.

¹⁵⁴⁹ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform? op. cit.*, pgs. 196-202.

mayoría de los países europeos únicamente reforzaron sus instrumentos para combatir esta situación ya conocida¹⁵⁵⁰, y nada que ver con los cambios que se se iban a introducir en Estados Unidos.

1.2.1. Una larga cadena de lecciones no aprendidas

¿Cómo fue la respuesta norteamericana al 11 S? Declaró una "guerra global contra el terrorismo", que se materializó en un esfuerzo mundial para capturar y eliminar a miembros de al-Qaeda por todo el mundo. ¿Cómo respondió al-Qaeda? Dispersando a sus combatientes por estados fallidos y espacios no gobernados en un esfuerzo por continuar su capacidad para llevar a cabo ataques terroristas sin dejar de ser una organización coherente¹⁵⁵¹, una estrategia elemental: expandiendo el terrorismo como tradicionalmente hace cualquier organización terrorista por pequeña que sea.

En los ocho años que siguieron a los atentados del World Trade Center de 1993, el FBI intentó sin éxito desarrollar unas capacidades efectivas en inteligencia en el interior del país. En dos ocasiones intentó adoptar planes estratégicos para esto, pero fracasó, y la Comisión del 11 S encontró porque el FBI fracasó:

- El Cuartel General del FBI encontró obstáculos y resistencia para obtener recursos adicionales para inteligencia, a pesar de las peticiones solicitadas al Congreso y al Departamento de Justicia,
- Los analistas de inteligencia tuvieron que relacionarse con el personal de estas oficinas para conseguir información, que era imposible les llegara por ninguna vía¹⁵⁵².

El FBI hacía frente a los problemas: externamente estaba en una comunidad de inteligencia que artificialmente dividía la inteligencia por áreas geográficas, dejando muchas lagunas por cubrir¹⁵⁵³. Nadie era el responsable

¹⁵⁵⁰ DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*. T. Jäger et al. (eds.), Transatlantische Beziehungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, p. 259.

¹⁵⁵¹ CLARKE C., *Terrorism. The essential reference guide*. ABC.Clio. 2018, p. xxi.

¹⁵⁵² GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*. Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, Number 4, Fall 2005, p. 163.

¹⁵⁵³ La CIA y otras agencias eran responsables para seguir a los terroristas fuera del territorio, mientras el FBI se suponía que vigilaba dentro.

verdadero para seguir las comunicaciones o los movimientos sospechosos entre Estados Unidos y el extranjero. El resultado fue que, mientras los terroristas pudieron operar sin problemas a través de las fronteras, la comunidad inteligencia no pudo hacerlo, y la tradicional visión policial del FBI no ayudó en nada¹⁵⁵⁴. Esto no hacía más que mostrar los errores que se venían cometiendo.

Antes del 11 S, la Comunidad Inteligencia norteamericana estaba dirigida por un Director Central de Inteligencia (DCI), que era responsable de la coordinación de todas las agencias y que se encargaba de la inteligencia extranjera, en las que las diversas agencias tenían (y tienen) misiones solapadas. El DCI era también el director de la CIA, pero ni esta agencia, ni el DCI eran responsables de la inteligencia doméstica, pues de ésta se la consideraba responsable al FBI, quien también era la mayor de las agencias de investigación criminal¹⁵⁵⁵. Luego, entre 2002 y 2003 el Comité de Inteligencia del Senado concluyó una investigación en el que se afirmaba que FBI, CIA, y NSA, fracasaron para anticiparse al atentado terrorista¹⁵⁵⁶. Las agencias de inteligencia tenían que haber tenido una mejor coordinación e intercambio de información en sus actividades¹⁵⁵⁷ (los primeros terroristas llegaron a Estados Unidos 20 meses antes del 11 S)¹⁵⁵⁸ y adoptar una mayor “creativa y agresiva posición” al atentado terrorista¹⁵⁵⁹. Una vez más aparecen los errores no solo en la cooperación (intercambio de información), sino también en la coordinación.

¹⁵⁵⁴ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The Organizational Roots of Failure*. Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 2, April 2007, Routledge, p. 167.

¹⁵⁵⁵ POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005, p. 54; GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, *op. cit.*, p. 153.

¹⁵⁵⁶ El informe final concluía con que tenía que haber habido una mejor coordinación y cooperación entre todas las agencias de la Comunidad de Inteligencia. Las tres agencias específicamente citadas, de las que ponían muchos ejemplos de descoordinación, señalaban que se habían perdido oportunidades, al menos para haber detectado este atentado.

¹⁵⁵⁷ SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11. September 2001*. T. Jäger et al. (eds.), *Transatlantische Beziehungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, p. 278.

¹⁵⁵⁸ ILARDI J., *The 9/11 Attacks. A Study of Al Qaeda's Use of Intelligence and Counterintelligence*. Studies in Conflict & Terrorism, Vol. 32, 2009, p. 178.

¹⁵⁵⁹ THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004, p. 8.

El 11 S fue el resultado de una inteligencia insuficientemente compartida, unas abismales incompetencias lingüísticas¹⁵⁶⁰ y una falta de coordinación¹⁵⁶¹, resultando incomprensible como seguían (y siguen) solicitando más presupuestos, tanto la CIA como el FBI, si ambos cometieron graves errores en el 11 S¹⁵⁶². Y ahora, continuando el análisis, la misma reflexión es válida para las agencias del sector público¹⁵⁶³. Pero ¿se está haciendo hoy algo diferente? ¿Se hacen cambios suficientemente para enfrentarse a las nuevas amenazas?

1.2.2. Falta de cultura y de planteamiento de la cooperación

Desde el final de la Guerra Fría y hasta el 11 S, el contraterrorismo no fue una alta prioridad en la política norteamericana. A pesar de que el terrorismo ya se apuntaba, quedó dentro de los esfuerzos que se hacían dentro del contraterrorismo con otras prioridades¹⁵⁶⁴. El estado de parálisis en que estaban durante los años 90 el FBI y la CIA, dejaron a Estados Unidos en un estado de vulnerabilidad tan grande, que seguramente favoreció la catástrofe del 11 S¹⁵⁶⁵. En estas condiciones, ¿qué podían hacer las agencias de inteligencia? Por una parte, el Director Central de Inteligencia, DCI no podía autorizar este tipo de operaciones sin la aprobación presidencial y el apoyo del Consejo Nacional de Seguridad, y por otra, el presidente y el Congreso eran responsables de las prioridades nacionales y las agencias de inteligencia, así como los servicios militares encargados de implementarlas¹⁵⁶⁶. Y en todo esto, se suponía que el DCI coordinaba a las agencias de inteligencia, pero en realidad era el Pentágono el que controlaba los programas más costosos, que se correspondían con el 80% del total del presupuesto. En la actualidad, ha solicitado al Congreso 104,29

¹⁵⁶⁰ DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*, op. cit., p. 137.

¹⁵⁶¹ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit., p. 200.

¹⁵⁶² BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., p. 272.

¹⁵⁶³ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?* op. cit., p. 204.

¹⁵⁶⁴ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001. Report of the US Senate select Committee on Intelligence, December 2002, p. 215.

¹⁵⁶⁵ ZEGART A., *9/11 and the FBI: The Organizational Roots of Failure*, op. cit., p. 166.

¹⁵⁶⁶ ROWNER J. y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?*, op. cit., pgs. 200-202.

billones de dólares (un incremento de un 8,7%), para su presupuesto de investigación de 2020¹⁵⁶⁷.

Quizás la Comunidad de Inteligencia debía de haber perseguido una centralización después de la Guerra Fría, que hubiera mejorado la coordinación y cooperación, así como fijar un objetivo común contra el terrorismo, que hubiera derribado las barreras culturales que limitaban la cooperación. La agencia ideal de inteligencia en un mundo bipolar podía existir para entresacar y diseminar inteligencia a otras organizaciones, y a la vez distribuir análisis de las situaciones a los altos cargos políticos en un tiempo oportuno¹⁵⁶⁸. En resumen, la CIA fracasó en conseguir este ideal, porque no fue diseñada para luchar contra la amenaza de la Unión Soviética, algo que siempre estuvo presente en sus defectos estructurales, y en este sentido, la Agencia Central de Inteligencia fue “central” solamente por su nombre.

No obstante, algunas amenazas ya habían aparecido: En 2001 el FBI ya describió doscientas dieciséis de estas amenazas, de las que seis iban dirigidas a aeropuertos o líneas aéreas, mientras que la Administración Federal de Aviación, *Federal Aviation Administration* (FAA)¹⁵⁶⁹ incluyó quince más dirigidas a las líneas aéreas¹⁵⁷⁰. Si bien en un principio las amenazas se centraron en las vías aéreas, luego se puso también atención en las vías marítimas¹⁵⁷¹, y en ese sentido introdujeron los proyectos: *Passenger Name Record*, PNR y *Container Security Initiative*, CSI, dos grandes acuerdos de cooperación.

1.2.2.1. Excepciones a la no cooperación: *Passenger Name Record*, PNR y *Container Security Initiative*, CSI.

La cooperación puede llegar por un “encuentro” o por “necesidad” para el entendimiento. El primer caso siempre será más positivo y fácil conseguir el

¹⁵⁶⁷ KELLER J., *Pentagon seeks \$104,29 billion military research budget-an increase of 8,7 percent*, *Military & Aerospace Electronics*, Vol 30, Issue 4, 2019, pg. 7.

¹⁵⁶⁸ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform*, *op. cit.*, p. 199.

¹⁵⁶⁹ <https://www.usa.gov/federal-agencies/federal-aviation-administration>, visitada el 30-09-2019.

¹⁵⁷⁰ Esta agencia también recibió durante el verano de 2001 alrededor de 200 informes diarios de otras agencias de inteligencia, que le hicieron abrir más de 1.200 archivos de diferentes posibles amenazas.

¹⁵⁷¹ La mayor parte del comercio entre Estados Unidos y Europa se realiza a través de buques trasatlánticos: en 2001, este tráfico ascendió a 5,1 millones de contenedores, mientras que en 2006 esta cifra se elevó a 6,1 millones de contenedores. De todos ellos, menos del 2% de estos contenedores fueron inspeccionados por seguridad.

segundo, con una buena negociación, aunque compleja, pero que alcance el resultado previsto, también es positiva. Dentro de este segundo caso es donde se encuentran los dos ejemplos de cooperación que han tenido, con posterioridad al 11 S gran importancia.

El PNR, *Passenger Name Record*, Registro de Nombre de Pasajero, es el dato que recoge la información de la reserva aérea de cada pasajero (billete de avión, hotel o alquiler de automóvil)¹⁵⁷², primordial para conocer los datos del viajero y poder tratar, aunque no exenta de discusión por el tema de tratamiento de datos confidenciales. Muy importante para conocer al pasajero tanto antes de su llegada a destino o como base de datos de pasajeros llegados.

El CSI, *Container Security Initiative*¹⁵⁷³ fue en principio un programa piloto que iniciaron Estados Unidos y Canadá para inspección de contenedores por vía marítima que llegaban a Estados Unidos por Halifax y a Vancouver desde Asia¹⁵⁷⁴. Con las experiencias de este proyecto piloto, en enero de 2002 se creó el proyecto para asegurar las cargas y las infraestructuras portuarias (barcos, puertos, etc.) de Estados Unidos¹⁵⁷⁵. Se seleccionaron los puertos con mayor tráfico a nivel mundial con destino a Estados Unidos¹⁵⁷⁶, identificando los contenedores de riesgo y su control por medios no intrusivos, antes de su salida.

En la actualidad se revisa más del 80 por ciento de toda la carga marítima en contenedores importada a los Estados Unidos¹⁵⁷⁷, estando establecido este

¹⁵⁷² ANAGNOSTAKIS D., *Securing the Transatlantic Maritime Supply Chains from Counterterrorism: EU–U.S. Cooperation and the Emergence of a Transatlantic Customs Security Regime*. *Studies in Conflict & Terrorism* Vol. 39, No. 5. 2006, p. 465; DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*, op. cit., p. 258.

¹⁵⁷³ VON DENKOWSKI C., *Terrorismusprävention in der Außenwirtschaft: Die Reaktion der Weltzollorganisation auf den 11. September 2001 Terrorismusprävention in der Außenwirtschaft*. *Die Welt nach 9/11*. Verlag für Sozialwissenschaften 2011, p. 569; DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*, op. cit., pgs. 258-259, ver <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>, visitada el 2-02-2019.

¹⁵⁷⁴ BIERSTEKER T., *The rebordering of North America?* Routledge 2003, p. 157.

¹⁵⁷⁵ LEMIEUX F., *International Police Cooperation. Emerging issues, Theory and Practice*, William Publishing, 2010, p. 178

¹⁵⁷⁶ Este proyecto contempla la estancia de funcionarios de aduana estadounidenses en esos puertos para llevar a cabo análisis de riesgo, en coordinación con las autoridades aduaneras locales, ver: ANAGNOSTAKIS D., *Securing the Transatlantic Maritime Supply Chains from Counterterrorism: EU–U.S. Cooperation and the Emergence of a Transatlantic Customs Security Regime*, op. cit., pgs. 456-460.

¹⁵⁷⁷ <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>, visitada el 10-1-2021.

proyecto en 328 puertos de todo el mundo, en España lo está en Algeciras, Valencia y Barcelona¹⁵⁷⁸.. En 2009, casi todos los barcos que llegaron a los puertos norteamericanos habían sido inspeccionados anteriormente, ahora menos del 3% de las mercancías son controladas antes de que lleguen a Estados Unidos como primer puerto¹⁵⁷⁹. Este proyecto, por haber sufrido algunos cambios, ha supuesto fricción con las relaciones trasatlánticas en la Unión Europea.

1.2.3. La falta de cooperación agravó la situación.

En agosto de 2001 las primeras amenazas de Bin Laden aparecían en el *President's Daily Briefing* (PDB), y contra estas amenazas la CIA propuso operaciones encubiertas durante 1990 contra Bin Laden, que no fueron aprobadas¹⁵⁸⁰. Por otra parte, y en estos primeros intentos contra Bin Laden, el FBI intentaba pasar de ser una agencia reactiva a otra proactiva, cosa que no consiguió, y esto fue comprensible porque no se puede hacer un ejercicio para asignar la culpa, encontrando fáciles respuestas, o para aliviar el sentido de inseguridad nacional norteamericano¹⁵⁸¹. Se seguía sin adoptar una decisión para atajar el problema.

Después del 11 S algunos observadores se quejaron de que la Comunidad de Inteligencia estaba demasiado orientada al ámbito regional, mientras que esta orientación se debía haber hecho en términos de asuntos funcionales, dentro de la eterna dicotomía en inteligencia por funciones y temas o por regiones del mundo. Y esto se vio porque el Centro contra el Terrorismo de la CIA, CIA, s *Counterterrorism Center* (CTC)¹⁵⁸², creado en 1986, a partir de 1996 se dedicó a seguir las actividades de Bin Laden, y tuvo el estatus de “*station*”¹⁵⁸³. Este centro ofrecía información sobre operaciones e inteligencia al FBI, a la DIA, al

¹⁵⁷⁸ Para preservar el comercio estadounidense, estos puertos han sido equipados con terminales especiales para barcos norteamericanos que, junto con inspectores locales, inspeccionan la carga.

¹⁵⁷⁹ LEMIEUX F., *International Police Cooperation. Emerging issues*, op. cit., p. 178.

¹⁵⁸⁰ También el FBI vio esta amenaza antes del 11 S, pero ni una ni otra organización consiguieron combatirla.

¹⁵⁸¹ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?* op. cit., p. 208.

¹⁵⁸² <http://ctc.gov.ng/about-ctc/>, visitada el 15-9-2019.

¹⁵⁸³ Rango administrativo que la comparaba a las establecidas en el extranjero, p. e. “*station Moscú*”.

Departamento de Estado y a otras agencias de la comunidad, algo que ha sido ampliamente criticado. Cuando se empezaron a anunciar la creación de un nuevo organismo, el Departamento de Homeland Security (DHS), aseguraban que su director, Tom Ridge¹⁵⁸⁴ sería responsable para la coordinación de todas las agencias de la comunidad¹⁵⁸⁵. Pero para complicar el asunto hubo una reseña especial del Comité asesor del presidente sobre inteligencia extranjera, *President's Foreign Intelligence Advisory Board*, dirigido por el general Brent Scowcroft, que aconsejaba dejar las principales agencias de inteligencia fuera del Departamento de Defensa, colocándolas bajo la dirección del DCI¹⁵⁸⁶, lo que realmente le daría el poder al DCI de poder a éste para coordinar todas las agencias.

Los presupuestos se mantuvieron, lo que significó una caída de las capacidades de inteligencia¹⁵⁸⁷, y aunque los gastos referidos al contraterrorismo se incrementaran durante 1990, las cifras del personal destinado en estas tareas eran insuficientes¹⁵⁸⁸. La CIA, por ej. redujo el número de sus agentes operativos¹⁵⁸⁹, y en 1991 el presupuesto de la CIA se redujo en un 25% con respecto a los últimos años¹⁵⁹⁰. Cuando la administración Clinton llegó al poder, el terrorismo estaba muy lejos de ser incluido en la agenda política, algo que cambió sustancialmente después de los sucesos que tuvieron dentro de su mandato¹⁵⁹¹. Luego, durante la administración Bush, Al-Qaeda fue prioritaria en temas de inteligencia, pero lo que sucedió es que hubo una cierta confusión sobre las responsabilidades en el ámbito del contraterrorismo: las agencias no se coordinaban y lo que fue cierto, que ninguna de las dos administraciones

¹⁵⁸⁴ Primer director de DHS de 2003 a 2005.

¹⁵⁸⁵ Pero esto no era posible, debido a que ésta era la función asignada al DCI en la Ley de Seguridad Nacional de 1947, una posición del DCI que centralizaba toda la inteligencia dispersa entre los servicios militares, el Departamento de Estado y la nueva CIA, así como para planificar y repartir los recursos.

¹⁵⁸⁶ BETTS R., *Fixing Intelligence, op. cit.*, pgs. 53-56.

¹⁵⁸⁷ La Casa Blanca prohibió a la comunidad de inteligencia que hablara sobre el presupuesto de inteligencia, debido a su carácter secreto, además de invocar un privilegio del ejecutivo.

¹⁵⁸⁸ Sobre todo, cuando las comparamos con las que se consiguieron después del 11 S.

¹⁵⁸⁹ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, *op. cit.*, p. 250.

¹⁵⁹⁰ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009, p. 160.

¹⁵⁹¹ Intento de asesinato del presidente Bush y atentado con bomba en el *World Trade Center*, ambas acciones en 1993.

preparó un verdadero plan contra Al-Qaeda, un antiguo ayudante del director para Contraterrorismo del FBI, Dale Watson¹⁵⁹², explicó que el FBI estaba más preocupado en encausar a Al-Qaeda, que en acabar con él¹⁵⁹³. El terrorismo estaba apareciendo (descubriéndose), y se quería combatir con la cultura que el FBI conocía en ese momento.

En un ambiente tan complejo como éste, los ataques muchas veces suceden (y sucedieron), a pesar de la existencia de los indicadores de amenazas. Después de los ataques del 11 S, se descubrieron que estos indicadores existían, pero que estaban ocultos por otras evidencias¹⁵⁹⁴, y en este sentido no hay un acuerdo para ver si hubo o no un verdadero esfuerzo para ampliar la lucha contra el terrorismo. Mientras el director del FBI, Louis Free, testificó en la Comisión del 11 S que se hizo un esfuerzo con las *task forces* conjuntas (JTTFs)¹⁵⁹⁵, también se aportaron otras manifestaciones¹⁵⁹⁶.

En todo este desconcierto, la CIA y NSA seguían los acontecimientos fuera de Estados Unidos, y pasaban sus informaciones al FBI¹⁵⁹⁷. Al mismo tiempo la CIA ignoraba la amenaza contra el interior de los Estados Unidos, focalizando sus actividades en las exteriores¹⁵⁹⁸. A esto hubo que sumar una falta de

¹⁵⁹² Fue Assistant Director for the Counterterrorism Division de 1999 a 2002.

¹⁵⁹³ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, *op. cit.*, p. 216-242.

¹⁵⁹⁴ BETTS R., *Fixing Intelligence*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁵⁹⁵ Que en un principio se establecieron entre el FBI y la Policía de Nueva York, se reforzaron a partir de 1990, ampliándose a otras ciudades, como se describe en el apartado de la Policía de Nueva York, Cap. II.

¹⁵⁹⁶ -El anterior Consejero de Seguridad Nacional afirmó que, en virtud del sistema de libertades civiles: "el lugar más seguro en el mundo para un terrorista, eran los Estados Unidos".

-Algunos agentes del FBI testificaron que su formación en materias contraterroristas era muy limitada.

-Una antigua Fiscal General, Mary Jo White testificó la falta de competencias lingüísticas en el FBI, al no contar con personal que hablaran los idiomas de los radicales de Al-Qaeda.

-Un agente del FBI, con acreditada experiencia en el terreno del contraterrorismo, testificó que algunos gobiernos extranjeros a menudo tenían más conocimientos sobre las actividades de los radicales islamistas en Estados Unidos que el gobierno norteamericano, porque vieron en esta actividad una amenaza para su propia existencia.

-La descentralización de la estructura del FBI no era la adecuada, pues en muchas de sus oficinas regionales, el contraterrorismo no era una alta prioridad.

¹⁵⁹⁷ Tanto la CIA como la NSA no creían que tenían que investigar las actividades de sus ciudadanos en el interior de Estados Unidos. El FBI por su parte, no tenía la suficiente capacidad analítica para presentar las vulnerabilidades de Estados Unidos y confiaba en los análisis de la CIA.

¹⁵⁹⁸ Un agente de la CIA testificó en la Joint Inquiry into Intelligence que el viaje de dos secuestradores aéreos a Los Ángeles no era importante, sino que lo interesaba era su conexión con Yemen.

coordinación entre el FBI y la CIA, en la interceptación de comunicaciones entre los operativos de Al-Qaeda, lo que demostraba los fallos en la implementación de los programas en la comunidad de inteligencia. Por su parte la NSA tenía un personal muy limitado que hablara árabe, que a veces era utilizado para traducir otro tipo de inteligencia¹⁵⁹⁹. En el fondo, tantas agencias y organizaciones dedicadas al terrorismo provocaban una descoordinación y muchas veces diferencias en los intereses corporativistas, y el enemigo, Al-Qaeda, en el terreno de las amenazas, se situaba como una organización internacional en guerra contra Estados Unidos y sus aliados¹⁶⁰⁰, y el 11 S fue solo un ejemplo del ámbito global de sus actividades¹⁶⁰¹, pues también había apoyado ataques no solo en Norteamérica, sino en los Balcanes, Cáucaso, Francia, Etiopía, Indonesia, Kenia, Arabia Saudí, Somalia, España, Tanzania, Túnez, Uzbekistán, Yemen y otros países.

En esa descoordinación citada en el párrafo anterior, la CIA necesitaba mejorar las relaciones con otros países, con el FBI, con NSA y con otras agencias. Según testificó su director Louis Free, el 11 S de 2001, el FBI tenía destinados 44 agregados en las diversas embajadas de los Estados Unidos¹⁶⁰², y en la *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11* se pueden leer afirmaciones tan tajantes como que:

A pesar de las muchas ventajas de trabajar con gobiernos extranjeros, había muchas limitaciones a la hora de cooperar. Había problemas incluso con gobiernos con los que se tenían estrechas relaciones. Muchas agencias de inteligencia rechazaban compartir información. Incluso los gobiernos más cooperativos retenían información para proteger sus fuentes y sus métodos. Muchos gobiernos europeos veían con indiferencia la amenaza de Al-Qaeda antes del 11 S, mientras otros ponían restricciones legales que impedían el desmantelamiento de las células terroristas.

¹⁵⁹⁹ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, *op. cit.*, pgs. 247-262.

¹⁶⁰⁰ Además del ataque del 11 S, ya se había radicalizado en Alemania, había tenido una serie de reuniones en Malasia y recibía dinero de los Emiratos Árabes.

¹⁶⁰¹ También había apoyado también ataques en los Balcanes, Cáucaso, Francia, Etiopía, Indonesia, Kenia, Arabia Saudí, Somalia, España, Tanzania, Túnez, Uzbekistán, Yemen y otros países.

¹⁶⁰² Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, *op. cit.*, pgs. 270-271.

El asesor de Seguridad Nacional Sandy Berger dijo que los gobiernos europeos, excepto Gran Bretaña, no compartían información sobre la amenaza de Al-Qaeda. Algunos servicios europeos tenían un mínimo interés en Bin Laden y ofrecieron poca asistencia.

Las entrevistas realizadas en Alemania revelaron que allí no se percibía que los grupos islamistas fueran una seria amenaza, y que el apoyo en Europa variaba según la percepción de esta amenaza.

El ayudante del director de la División de Contraterrorismo del FBI, señaló que: “los alemanes eran muy restrictivos antes del 11 S debido a su Constitución sobre lo que podían y no podían hacer, y que al final pudieron hacer muy poco¹⁶⁰³.

Estas declaraciones concretas en esta Comisión trataron de alejar responsabilidades norteamericanas para situarlas en los servicios extranjeros, cuestión esta que para los que conocen los apoyos que se prestan a los servicios de inteligencia y policiales norteamericanos resulta difícil creer. No obstante, existían (y siguen existiendo), numerosos canales de las diferentes agencias gubernamentales: CIA, FBI o incluso los ministerios de Agricultura o Comercio, con los gobiernos extranjeros, en los que a veces el embajador pierde el control de estas comunicaciones, y olvida las prioridades en las informaciones solicitadas a estos gobiernos. Pero eso es lo que sucede con las excesivas fuentes de información.

En la *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11*, también se lee:

Existe un “acuerdo de caballeros” con los servicios amigos: “tú no espías en Estados Unidos y nosotros no espiamos en tu país”. No obstante, este acuerdo puede poner los norteamericanos en alguna desventaja, cuando los servicios de enlace extranjeros no se muestran tan agresivos contra nosotros¹⁶⁰⁴.

La CIA es responsable para la coordinación de todas las relaciones de inteligencia, aunque los agregados del FBI no necesitaban permiso de la CIA para interactuar con sus socios locales, por ej. cuando un ciudadano norteamericano está implicado en un tema de terrorismo en el extranjero. La

¹⁶⁰³ *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001, op. cit.*, pgs. 272-275.

¹⁶⁰⁴ *Ibid*, p. 277.

debilidad de la coordinación entre las agencias en el extranjero refleja la misma falta de coordinación dentro de los Estados Unidos, y esto sucedió durante las entrevistas realizadas en el extranjero para la *Joint Inquiry*, en una reunión en la que estaban los agentes de la CIA y socios de los servicios extranjeros: “no se incluyó al enlace local del FBI, aunque el FBI tiene un mayor papel en el seguimiento.....” (EL RESTO DEL PARRAFO ESTÁ BORRADO POR SER SU CONTENIDO CLASIFICADO EN EL DOCUMENTO OFICIAL).

Dentro de tantas consideraciones generales, diversos expertos abogan por la separación de la comunidad de inteligencia y la CIA, pues el director de la CIA no tiene que ser el DNI¹⁶⁰⁵. Pero quien apoyó una mayor reforma fue el general Odom¹⁶⁰⁶, en lo que se aprecia la pugna entre el Departamento de Defensa y el resto de la comunidad de inteligencia, que recomendó, como primer paso sacar las competencias de contrainteligencia del FBI, dejando esta agencia con las tareas policiales, y creando un Servicio Nacional de Contrainteligencia bajo el DNI, con poder de supervisión de las operaciones de contrainteligencia de la CIA y los tres departamentos militares del Pentágono¹⁶⁰⁷. Estas ya eran unas reformas concretas que se querían introducir y así abrir el camino del cambio de una maquinaria compleja y de difícil cambio.

No obstante, y después de muchas consideraciones, ni las agencias de inteligencia ni los comités de inteligencia del Congreso, tomaron en serio las amenazas contra el interior de Estados Unidos, y en opinión del autor de esta tesis, realmente el terrorismo en Estados Unidos era un fenómeno muy novedoso en 1990, por lo que la Comunidad Inteligencia no tenía un robusto cuadro profesional de analistas de inteligencia en terrorismo. Además, las prioridades regionales políticas y sociales del medio este y sur oeste de Asia, siempre estuvieron frente a los problemas del terrorismo islámico¹⁶⁰⁸, pero sobre todo, también la dificultad de cooperar está en la naturaleza de las comunidades que

¹⁶⁰⁵ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001, *op. cit.*, pgs. 277-348.

¹⁶⁰⁶ Antiguo director de la NSA.

¹⁶⁰⁷ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001 *op. cit.*, p. 350.

¹⁶⁰⁸ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, *op. cit.*, p. 210.

comparten misiones y ámbito de trabajo¹⁶⁰⁹. Siempre ha habido tensión entre organizaciones que compartían responsabilidades: CIA y FBI; GRU y KGB; British Army Intelligence y RIC; Guardia Civil y Policía Nacional, una actitud siempre presente en los seres humanos que trasladan a las organizaciones a las que pertenecen.

1.3. Informe 11-S, 9/11 Commission Report

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron cuatro acciones terroristas suicidas cometidos por 19 miembros de Al Qaeda, mediante el secuestro de aviones comerciales y estrellados contra diversos objetivos. Provocaron la muerte de más de 3.000 personas y la desaparición de 24 (incluidos los 19 terroristas), así como más de 6000 heridos¹⁶¹⁰. Este atentado daría origen a lo que el Gobierno estadounidense y sus aliados denominarían la “guerra contra el terrorismo” (*war on terror*)¹⁶¹¹. Los terroristas se dividieron en cuatro grupos de secuestradores, repartidos en cada uno de los cuatro vuelos¹⁶¹², con uno de ellos encargado de pilotar el avión, una vez conseguido llegar a la cabina.

Las fuertes críticas que se vertieron sobre la actuación de los servicios de seguridad, en especial de los Servicios de Inteligencia en los sucesos del 11 S¹⁶¹³, hicieron que se creara la *National Commission on Terrorists Attacks Upon the United States*¹⁶¹⁴, más conocida como Comisión del 11 de septiembre. Creada a finales de 2002, se ocupó de investigar las causas que provocaron estos ataques¹⁶¹⁵, editando un catálogo de causas, así como una serie de

¹⁶⁰⁹Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along? National Defense Intelligence College, Washington DC, June 2007, p. 3.

¹⁶¹⁰ Quedó destruido, el complejo de edificios del World Trade Center de Nueva York (incluidas las Torres Gemelas) y provocaron graves daños en el Pentágono.

¹⁶¹¹ DÖRING M. und MONSEES O., *Expansion privater Militärfirmen: Phänomen sich wandelnder Konflikte, Herausforderung bestehender Staatsgewalt. Die Welt nach 9/11 VS*. Verlag für Sozialwissenschaften 2011, p. 620.

¹⁶¹² Los vuelos y las compañías fueron: 11 de American Airlines, 175 de United Airlines, 77 de American Airlines y 93 de United Airlines.

¹⁶¹³ DAUN A., *Die Nachrichtendienste 10 Jahre nach 9/11. Die Welt nach 9/11, op. cit.*, p. 656.

¹⁶¹⁴ Esta Comisión fue creada por un estatuto federal. Ver *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003*, Pub. L. N° 107-306, §§ 601-611, 116 Stat. 2408 (2002).

¹⁶¹⁵ HASTEDT G., *Foreign Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community, Intelligence and National Security*, Vol. 22, n° 4, August 2007, p. 443.

medidas preventivas para evitar nuevos ataques, presentando sus resultados el 22 de julio de 2004¹⁶¹⁶. Durante 10 meses de investigación se revisaron más de 500.000 páginas de documentos y se hicieron más de 300 entrevistas¹⁶¹⁷, y aunque la mayoría de las recomendaciones iban dirigidos a una gran variedad de temas, la mayoría se dirigieron a la necesidad de un cambio.

Muchos y duros informes criticaron duramente la actuación de la Comunidad de Inteligencia norteamericana. Estas críticas no fueron una novedad, pues siempre después de grandes acontecimientos de seguridad, las reacciones fueron siempre las mismas¹⁶¹⁸. En el caso de la inteligencia de Estados Unidos hay que plantearse: ¿reconocieron los oficiales de inteligencia la gravedad de la amenaza de al-Qaeda antes del 11 S? La respuesta es afirmativa, pero no tuvieron la capacidad de transformar las estructuras para conseguir impedir esos ataques¹⁶¹⁹. Estas estructuras estaban demasiado ancladas en la tradición y en la burocracia de seguridad norteamericana.

La Comisión del 11 S ofreció evaluaciones de la Comunidad de Inteligencia antes de estos hechos, tolerantes y pesimistas sobre las amenazas estratégicas¹⁶²⁰. Entre muchos aspectos, la Comisión encontró que el FBI tenía una sola persona dedicada al análisis estratégico de al-Qaeda, y un informe interno del Departamento de Justicia reveló que el FBI emitió un solo documento durante 2001 sobre la amenaza terrorista, que fue considerado demasiado malo¹⁶²¹. También la comisión documentó una serie de instancias por las cuales la CIA tenía información que podía haber ayudado al FBI, cuyos agentes estuvieron intermitentemente sobre la pista de los secuestradores de los

¹⁶¹⁶<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/2004/09/20040908-5.html> visitada el 12-4-2014.

¹⁶¹⁷ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, op. cit., pgs. 78-111.

¹⁶¹⁸ ROLINGTON A., *Objective Intelligence or plausible denial: an open source review of Intelligence. Method and process since 9/11*, Intelligence and national Security, vol. 21, nº 5, October 2006, p. 738.

¹⁶¹⁹ ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, op. cit., p. 82.

¹⁶²⁰ Se encontraron cientos de informes escritos sobre al Qaeda en años precedentes a los ataques, pero ninguno de ellos mostraba la estrategia de Bin Laden y su papel o la verdadera amenaza contra los Estados Unidos

¹⁶²¹ ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?* op. cit., p. 207.

aviones¹⁶²². Más de la mitad de los 19 secuestradores fueron “señalados” por la *Federal Aviation Administration*, pero resultó que a estos individuos se le controlaron sus equipajes, pero no les controlaron a ellos¹⁶²³.

La Comisión del 11 S escuchó testimonios de acciones contra el terrorismo que posteriormente se implementaron, dentro de la *task force* creada por el presidente George H. W. Bush¹⁶²⁴, acciones en las que:

- El presidente Reagan firmó la Directiva de Nacional de Seguridad 207¹⁶²⁵.
- Se creó la figura del director del Centro Antiterrorista de la Central de Inteligencia, en febrero de 1986.
- Una directiva de 1986 autorizó a la CIA a dirigir determinadas actividades contra el terrorismo¹⁶²⁶.
- En 1996 se creó en el CTC una unidad con 15 personas encargadas de seguir las actividades de Bin Laden, que se amplía a casi 40 personas el 11 de septiembre de 2001¹⁶²⁷.

Pero todas estas acciones parecen justificaciones, y no muy sólidas, que en nada impidieron, ni siquiera minimizaron, las consecuencias de este acto terrorista.

1.4. Recomendaciones del Informe de la Comisión del 11-S en materia de inteligencia

En líneas generales, las recomendaciones de la comisión en el ámbito de la inteligencia se dirigieron a:

¹⁶²² También encontró que los ataques podían haber sido prevenidos por una actitud más agresiva en el control de los puntos de inmigración.

¹⁶²³ POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, 2007, p. 25.

¹⁶²⁴ En diciembre de 1985.

¹⁶²⁵ En enero de 1986.

¹⁶²⁶ Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001 op. cit., p. 229-230.

¹⁶²⁷ En la actualidad el personal de la CIA destinado en el CTC supera los 800 efectivos.

- Unificar la inteligencia estratégica y el planeamiento operativo contra los terroristas islámicos, integrándolos en el Centro de Contraterrorismo.
- Unificar la comunidad de inteligencia con un nuevo Director Nacional de Inteligencia.
- Unificar los conocimientos de los encargados del ámbito del contraterrorismo en una red de inteligencia compartida que superara las tradicionales fronteras gubernamentales.
- Unificar y consolidar la supervisión del Congreso para mejorar su calidad y responsabilidad.
- Consolidar el FBI¹⁶²⁸.

Otra recomendación iba dirigida a la unidad de esfuerzos en inteligencia, en la línea exterior-interior del país, que más bien iba encaminada a que el Director Nacional de Inteligencia tuviera el perfil de un CEO de empresa, como último responsable de las actuaciones de su corporación, al que le han otorgado poderes, tales como ascender y despedir subordinados, poder decidir sobre las operaciones, es decir, lo que necesitaba para poder descargar sus responsabilidades¹⁶²⁹. Evidentemente esta no era la solución, lo que se necesitaba era tener una persona sobre la que recayera la más alta responsabilidad.

1.4.1. Reformas en profundidad

No obstante, después de las recomendaciones de la Comisión¹⁶³⁰, se intentó rebajar las reformas que se solicitaban en ésta, y que se materializaron en las nuevas competencias del Director Nacional de Inteligencia, *National Intelligence Director* (NID)¹⁶³¹ y la Ley sobre la Reforma de la Inteligencia y prevención del

¹⁶²⁸ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company. New York London, pgs. 399-400.

¹⁶²⁹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006, p. 55.

¹⁶³⁰ DAUN A., *Die Nachrichtendienste 10 Jahre nach 9/11*. Die Welt nach 9/11, *op. cit.*, pgs. 661-662.

¹⁶³¹ <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/creating-a-national-intelligence-director>, visitada el 22-12-2018.

Terrorismo, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act de 2004*, (IRTPA)¹⁶³².

La reforma de la Comunidad de Inteligencia norteamericana¹⁶³³ hizo que fuera coordinada operativamente, y financieramente administrada por el Director Nacional de Inteligencia, a cuya oficina quedaron subordinadas el Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counterterrorism Center* y la Comisión de Salvaguardia de la Privacidad y Libertades Civiles, *Board on Safeguarding Privacy and Civil Liberties*¹⁶³⁴. También se estableció que el FBI debería informar al Congreso dos veces al año de sus progresos y cambios¹⁶³⁵. En realidad tal y como veremos después, los cambios no fueron tan profundos como se querían hacer ver.

1.4.2. *Compartir información y cooperar*

La Comisión informó que:

Se ha escuchado que el FBI necesita compartir mucha más información. La Policía de Nueva York especuló con que una de las razones de estos hechos que se ven ahora fue que FBI no reconoció que la información podía ser importante para otros. La Policía de Los Ángeles se quejó que los informes que recibía del FBI estaban “aguados”¹⁶³⁶

Luego siguió con una serie de recomendaciones que supusieron un cambio total de la comunidad y la gestión de la inteligencia norteamericana. La mayoría de sus observaciones ya se habían hecho en muchas de las comisiones de los últimos 40 años: relaciones de cooperación, integración de las funciones de

¹⁶³² Esta ley define el concepto de inteligencia nacional, que se extiende a todo tipo de información, independiente de la fuente que proceda, dentro o fuera de Estados Unidos, además de mejorar la información sobre el terrorismo y crear un sistema de intercambio de información. También esta ley incorpora medidas encaminadas a la mejora de la seguridad en el transporte y en la seguridad de las fronteras, VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007, pgs. 3-8. <https://it.ojp.gov/PrivacyLiberty/authorities/statutes/1282>, visitada el 4-09-2019.

¹⁶³³ Mediante la reforma de la Ley de Seguridad Nacional de 1947.

¹⁶³⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/2000ee>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶³⁵ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21th Century, Report of the Congressionally-directed*. (U) 9/11 Review Commission to (U) The Director of the Federal Bureau of Investigation, (U) March 2015, p. 9.

¹⁶³⁶ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, p. 12..

inteligencia, y en general una reforma total de la comunidad de inteligencia. Además, se hacía una referencia a las agencias policiales estatales y locales¹⁶³⁷.

Cada vez hay un papel más importante a desempeñar por las agencias policiales estatales y locales. Necesitan más formación y trabajar con las agencias federales de forma que puedan cooperar más eficientemente con aquellas autoridades¹⁶³⁸.

La Comisión constató que el retraso en compartir la información se debió a la gran cantidad de agencias de inteligencia separadas, que por el hecho de su existencia, retrasaban compartir esa información¹⁶³⁹, y que las incompatibilidades de los diferentes sistemas informáticos, provocaban errores que imposibilitan una rápida compatibilización, haciendo por lo que señalaban muy claramente, que la solución al problema no se alcanzaría simplemente reorganizando el sistema de inteligencia¹⁶⁴⁰. También hubo mucha intención para no evidenciar los errores de las agencias (reacción propia de humanos y de corporativismo), y en este terreno concreto, tampoco se quiso justificar que los fallos más graves se debieron a problemas de compatibilidad técnica, algo que se demostró que era falso, pues si esto hubiera sucedido, se podría haber reemplazado el software y el hardware por el adecuado en tiempo y forma, pero esta fue una reforma que bloquearon los políticos.

Los problemas fundamentales concernían: al área de la privacidad; las condiciones de acceso a los datos clasificados; la necesidad de conocer determinados datos que son recogidos por las agencias; las rivalidades y el rechazo a cooperar. También existía un rechazo al personal civil, las tensiones entre las agencias de inteligencia y policiales, y el retraso que hubo por parte del FBI para la adquisición de la adecuada tecnología para sus sistemas¹⁶⁴¹. Lo que volvía a señalar que demasiados factores, por una parte, no señalaban el problema, y por otra, la falta de entendimiento en querer encontrar soluciones.

¹⁶³⁷ CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, Nov. 2004, p. 34.

¹⁶³⁸ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, p. 390.

¹⁶³⁹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶⁴⁰ *Ibid*, p. 17.

¹⁶⁴¹ *Ibid*, pgs. 169-170.

La Comisión también reconoció que el FBI es solo una pequeña parte del sistema policial norteamericano, formada principalmente por agencias estatales y locales. La red creada para compartir información, y el trabajo del FBI en las *task forces* de terrorismo, debían construir una reciprocidad de relaciones en las que los agentes estatales y locales de policía debían conocer qué clase de información buscar, y recíprocamente, estos recibirían una información que una vez desarrollada pudiera mostrar lo que puede suceder en sus comunidades¹⁶⁴². Y es que el sistema policial norteamericano, abundando en la idea de la Comisión, es mucho más que el FBI, lo que sucede es que cuando no se conoce en profundidad este sistema, nos quedamos en sus iconos, en este caso el FBI, tal y como sucede cuando hablamos del sistema policial británico y nos quedamos con Scotland Yard.

Por último, también se recomendó la creación de una nueva entidad de inteligencia interior, para establecer relaciones con las policías estatales y locales¹⁶⁴³, recomendación que hasta ahora no se cree y tampoco que en el futuro se lleve a cabo crear.

1.5. Luces y sombras en la Comisión del 11 S

La aceptación sin crítica de las recomendaciones de la Comisión del 11 S, ha oscurecido las falsificaciones intencionadas que la inteligencia estratégica tenía sobre la amenaza de Al Qaeda con anterioridad a los ataques. Las falsedades utilizadas confundieron al público sobre el papel de la inteligencia en el terrorismo, y apoyaron una reorganización que hizo más daño que ayuda en la reforma de la inteligencia sobre el terrorismo¹⁶⁴⁴. La administración Bush puso una serie de obstáculos a la investigación desde el principio, prefiriendo una investigación que fuera rápida y opaca a otra que fuera rigurosa (y transparente, añada este doctorando). El presidente no permitió a sus secretarios de Estado y Defensa testificar en la Comisión de investigación conjunta en sesión pública, y el presidente Bush rechazó cualquier pregunta al menos que no estuviera

¹⁶⁴² CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 34-35.

¹⁶⁴³ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, op. cit., p. 424.

¹⁶⁴⁴ PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence*, Intelligence and National Security, December 2006, Vol. 21, nº 6, p. 1022.

acompañado por su vicepresidente, así como hablar del PDB de agosto de 2001¹⁶⁴⁵. No obstante, el 11 S y el periodo que le siguió fue utilizado con intencionalidad política, y el informe de la comisión tuvo un importante impacto político¹⁶⁴⁶, como no podía ser menos en el atormentado ambiente político norteamericano que apareció después de los atentados.

A pesar de la oposición del presidente Bush y la Cámara de republicanos del Congreso y Senado con respecto a los errores de inteligencia, la Comisión acabó con un amplio mandato en la investigación de los ataques terroristas. Los errores del 11 S se centraron en errores personales, responsabilidades y aspectos burocráticos, y la Comisión orientó su investigación en presupuestos y recursos, problemas de organización y estructurales dentro de la Comunidad de Inteligencia.

La Comisión no fue bipartidista en sí, sino que fue un grupo equilibrado de demócratas y republicanos, que podían bloquear los juicios del otro cuando no eran aceptables por el contrario. La composición del grupo daba poder de veto cuando cualquiera de estos grupos apoyaba a Clinton o a Bush¹⁶⁴⁷ (todo un equilibrio político, ¿esto puede dar credibilidad a la Comisión?). Políticamente sí, pero esto creó disfunciones que ahora EE UU está pagando a un precio muy alto. La reforma de la Comunidad de Inteligencia era el eje central de las recomendaciones para lanzar un plan de reorganización que, con apoyo del público, incidiría en la mejora de las capacidades contra el terrorismo.

La Comisión (políticamente, opina este doctorando), aprovechó una serie de circunstancias que se dieron en ese momento¹⁶⁴⁸. Luego, no se escatimaron

¹⁶⁴⁵ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit., p. 199.

¹⁶⁴⁶ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, op. cit., p. 1.

¹⁶⁴⁷ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit., p. 215.

¹⁶⁴⁸ -El gran impacto de estos ataques.

-La gran cantidad de información clasificada utilizada, que provocó un verdadero control sobre las actividades gubernamentales en temas de terrorismo.

-La publicación de un informe durante una campaña electoral presidencial, en la que el terrorismo fue la oportunidad para explotar una serie de políticas electoralistas que ayudaron a ganar las siguientes elecciones.

-El apoyo recibido por esta comisión, pues contó con un presupuesto de 14 millones de \$ y 80 personas que trabajaron durante dos años.

medios¹⁶⁴⁹ ni se descuidó su lanzamiento mediático¹⁶⁵⁰. Doce sesiones ante las cámaras de televisión, de marzo de 2003 a junio de 2004 que se aprovecharon para canalizar las emociones del público, apoyándose en declaraciones de las víctimas, y cuando el informe final fue publicado, los medios estaban preparados para su lanzamiento con una campaña ampliamente preparada para tal fin¹⁶⁵¹. Luz y taquígrafos para el acto final.

La Comisión sabía que: Desde 1990 hasta 2001, la Comunidad de Inteligencia recogió sus análisis sobre la amenaza de Bin Laden en el Grupo de Seguridad Contraterrorista, *Counterterrorism Security Group* (CSG), una interagencia de información clasificada. Esta interagencia era el principal canal de comunicación entre los políticos que tenía que tomar una decisión y los análisis de inteligencia emitidos sobre Bin Laden. Esta institución estaba formada por los directores de los componentes contraterroristas del Consejo Nacional de Seguridad, FBI, Departamentos de Estado, Defensa y Tesoro, y la Administración Federal de Aviación. No obstante, la Comisión nunca mencionó estos aspectos lo suficientemente¹⁶⁵².

También que, el director de la Central de Inteligencia, George Tenet, había descrito esta amenaza como “real, inmediata y en evolución”, calificándola como “la amenaza más grave e inmediata que se podía esperar”. Y lo que está claro es que las amenazas que la Comunidad de Inteligencia lanzaron sobre Bin Laden fueron

¹⁶⁴⁹ La Comisión contó con un presupuesto de 14 millones de \$ y 80 personas que trabajaron durante dos años.

¹⁶⁵⁰ El informe fue publicado por una conocida editorial, y su fácil lectura provocó un gran impacto en el público, muy diferente a los que normalmente hace cualquier otra comisión gubernamental. El estilo narrativo, con atractivos y sugerentes títulos, hicieron que el informe fuera un *best seller* durante muchas semanas y que fuera nominado como uno de los mejores libros publicados.

¹⁶⁵¹ PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic*, op. cit., pgs. 1023-1024.

¹⁶⁵² Tampoco la Comisión mencionó como un importante NIE (*National Intelligence Estimate*, Estimación de Inteligencia Nacional, uno de los productos de inteligencia que se elaboran periódicamente y del que hablamos con detalle en el Capítulo II), publicado en 1995 y que hacía referencia a la amenaza terrorista extranjera contra Estados Unidos, no tuvo ningún impacto tras su publicación, a pesar de que en él se identificaban las redes de extremistas islámicos con la posibilidad de que pudieran operar dentro de los Estados Unidos. Se preveía la posibilidad de que se pudieran producir ataques contra símbolos nacionales como la Casa Blanca, el Capitolio o Wall Street, además de señalar la vulnerabilidad de la aviación civil. Pero además la Comisión no solamente no reflejó esto en sus conclusiones, sino que señaló, muy al comienzo de su informe que “*aunque Al Qaeda se creó en 1988, la Comunidad de Inteligencia no describe su organización hasta 1999*”, ver PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic*, op. cit., p. 1029. Luego en 1997, la Comunidad de Inteligencia actualizó este NIE, incorporando nuevas investigaciones de los dos últimos años.

suficientemente conocidos por los consumidores de inteligencia y los políticos que tenían que tomar decisiones¹⁶⁵³.

Pero a pesar de todo esto, la Comisión describió un panorama en el que se mostraba a una Comunidad de Inteligencia que no supo entender la amenaza, y que no supo transmitirla a los políticos, y en el que las evaluaciones de inteligencia no funcionaron adecuadamente. También la Comisión utilizó la técnica de mostrar la clase de evaluaciones que tenía que haber utilizado la C I, sugiriendo que el no haberlas tenido en cuenta provocaron el fallo¹⁶⁵⁴. Además, la Comisión del 11 S se refirió a los hechos en los que: “hubo *falta de imaginación*”¹⁶⁵⁵, y en los que presentaba a las agencias de inteligencia como asombradas y calmadas, mientras contemplaban el fenómeno de Al Qaeda. Se utilizó material selectivo y muy determinado, utilizando medias verdades, explotando las simpatías de las víctimas de la tragedia, la impopularidad de las agencias de inteligencia, referencias irrelevantes, juegos de palabras, sentidos fuera de contexto y un sugestivo lenguaje, para demostrar las debilidades de la gestión de la estrategia analítica de la inteligencia empleada¹⁶⁵⁶. Es decir, la Comisión acabó siendo un instrumento político que no hizo más que diluir responsabilidades y conseguir más tarde, un aumento astronómico en los presupuestos de seguridad e inteligencia.

1.6. Medidas adoptadas después del 11 S

La Comisión fue tendenciosa y poco rigurosa persiguiendo los fallos de la Comunidad Inteligencia¹⁶⁵⁷, y desde entonces, la Comunidad de Inteligencia dedicó más de su presupuesto a los empleados de agencias independientes que a los empleados del gobierno¹⁶⁵⁸, que de una forma muy resumida se expone un

¹⁶⁵³ Por ej. el Asesor de Seguridad Nacional y el presidente.

¹⁶⁵⁴ PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence*, op. cit., pgs. 1025-1027.

¹⁶⁵⁵ DAUN A., *Die Nachrichtendienste 10 Jahre nach 9/11. Die Welt nach 9/11*, op. cit., p. 659.

¹⁶⁵⁶ PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence*, op. cit., pgs. 1035-1036.

¹⁶⁵⁷ Como resultado, su única reforma en el proceso de la inteligencia fue la creación de una nueva estructura de gestión bajo el Director Nacional de Inteligencia, que se creó con un presupuesto superior al billón de \$.

¹⁶⁵⁸ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit., p. 215.

pequeño catálogo de medidas que se establecieron después del 11 S¹⁶⁵⁹, y que se han desarrollado en esta tesis.

1.6.1. De carácter policial y de seguridad

Los errores cometidos en el despliegue contraterrorista entre el 2002 y 2007 fueron evidentes: Una desconexión entre los decisores políticos y los especialistas regionales diplomáticos, profesores de religión, militares, inteligencia, técnicos y geoestrategias de un lado, e ideólogos, de otro.

La clave es que la “guerra contra el terror”, no es un choque de civilizaciones, pensando que muchos objetivos han sido incluidos en el oeste, incluyendo a España y Reino Unido, sino que es una guerra civil dentro del Islam, entre extremistas que usan la violencia para obligar a imponer su visión a una moderada mayoría que solo quiere empleo, educación, salud y dignidad como prácticas de su fe. Los líderes musulmanes norteamericanos fueron lentos, en un principio, después del 11 S, de darse cuenta del problema. En un principio estos líderes insistieron que el terrorismo no tenía nada que ver con el Islam y el 11 S. En tres años, esto cambió, pues los radicales empezaron a reclutar ciudadanos americanos como terroristas, empezó lo que se ha llamado, la amenaza autóctona, *homegrown threat*¹⁶⁶⁰.

Como acciones más directas que se llevaron a cabo después del 11 S, podemos destacar:

- La presión de Estados Unidos hizo que si en septiembre de 2001 sólo cuatro estados habían ratificado el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo¹⁶⁶¹, esta cifra ascendiese a 117 a finales de abril de 2004¹⁶⁶².
- Poderes de vigilancia incluyendo compartir inteligencia, por los que amparándose en la Patriot Act, el presidente autorizó a la NSA a efectuar escuchas telefónicas y comunicaciones en el extranjero, sin autorización judicial, incluyendo aquellas que tuvieran origen o

¹⁶⁵⁹ DUQUE J., *Modelo de seguridad de Estados Unidos*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 38, 2008, pgs. 83-95.

¹⁶⁶⁰ STEMPEL J., *Religion and Intelligence*, op. cit., p. 378.

¹⁶⁶¹ Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999, y abierta a la firma el 10 de enero de 2000.

¹⁶⁶² 2º Informe de la *Independent Task Force on Terrorist Financing*, sponsored by the Council on Foreign Relations, 15-junio-2004, p. 9.

destino Estados Unidos, en los casos de suposición fundada de estar asociadas con organizaciones terroristas islámicas¹⁶⁶³.

- Se creó el Departamento de *Homeland Security*¹⁶⁶⁴ DHS, para compartir información entre el nivel federal y los estatales, locales y el sector privado, así como para detectar e identificar las amenazas terroristas que podían hacer vulnerable la nación¹⁶⁶⁵.
- Se estableció el Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counterterrorism Center*¹⁶⁶⁶ (NCTC), una multiagencia que analiza e integra todas las informaciones sobre terrorismo que supongan una amenaza contra Estados Unidos, tanto dentro como fuera de sus fronteras¹⁶⁶⁷.
- Se creó la Interagencia de evaluación de la amenaza y grupo de coordinación, *Interagency Threat Assessment and Coordination Group* (ITACG)¹⁶⁶⁸, en el que están representados el FBI, DHS, miembros de la comunidad de inteligencia, así como representantes policiales estatales y locales.
- Se creó un Centro de exploración terrorista, *Terrorist Screening Center*¹⁶⁶⁹, que permite tener actualizadas las listas de terroristas y en disposición de ser ofrecidas a cualquier fuerza policial del país.
- Se reforzaron las 104 *task forces* conjuntas de lucha contra el terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces* (JTTF)¹⁶⁷⁰, en las ciudades

¹⁶⁶³ POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, op. cit., p. 7.

¹⁶⁶⁴ <https://www.usa.gov/federal-agencies/u-s-department-of-homeland-security>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶⁶⁵ Este departamento ha ampliado su red de información a todos los estados y ciudades más importantes, y también ha unificado en una sola red, unas bases de datos clasificada para acceso de los gobiernos estatales, locales y tribales. Su secretario ha nombrado un Oficial Jefe de Inteligencia responsable para la integración de las actividades de inteligencia se todas sus agencias.

¹⁶⁶⁶ Creado por Orden Ejecutiva 13354 de 27 de agosto de 2004, <https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶⁶⁷ Apoya al Departamento de Justicia, DHS, y otras agencias. Todos los departamentos federales que recogen inteligencia con respecto al terrorismo tienen acceso a este centro.

¹⁶⁶⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/6/124k>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶⁶⁹ <https://www.cbsnews.com/news/inside-a-secret-us-terrorist-screening-center/>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶⁷⁰ <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/joint-terrorism-task-forces>, visitada el 7-09-2019.

más importantes, en las que se comparte información a nivel estatal y local.

- Muchos estados y grandes ciudades han establecido oficinas de intercambio de inteligencia, entre el gobierno federal y las policías locales y estatales pertenecientes a esa jurisdicción, que coordinan analizan y comparten inteligencia criminal, información pública o terrorismo dentro de cada una de esas zonas geográficas. Estas oficinas se le conoce como *Centros de fusión*¹⁶⁷¹ (*de inteligencia*).
- El Fiscal General y el director del FBI han establecido junto con el Director Nacional de Inteligencia, el Departamento de Seguridad Nacional del FBI. También todas las oficinas regionales del FBI se han transformado en pequeñas agencias contraterroristas.
- Se creó la Administración de Seguridad en el transporte, *Transport Security Administration* (TSA)¹⁶⁷², en virtud de la *Transport Security Administration Act*¹⁶⁷³. Es la principal agencia federal¹⁶⁷⁴ responsable de implementar y supervisar la seguridad del sistema de aviación civil de la nación, responsable de asegurar que todos los pasajeros y bienes transportados por aviones comerciales de pasajeros hacia, desde, dentro o sobrevolando los Estados Unidos¹⁶⁷⁵. Entre las muchas medidas tomadas: refuerzo de las puertas de la cabina¹⁶⁷⁶;

¹⁶⁷¹ De dos clases: *Primary Fusion Centers* y *Recognized Fusion Centers*, que en la actualidad suman 77 en todo el país, ver <https://www.dhs.gov/fusion-center-locations-and-contact-information>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶⁷² TSA Uses a Variety of Methods to Secure U.S.-bound Air Cargo, but Could Do More to Assess Their Effectiveness. GAO-19-162, November 2018, pgs. 8-10 y <https://www.tsa.gov/>, visitada el 7-09-2019.

¹⁶⁷³ Aprobada el 19 de noviembre de 2001 por la legislatura 107 del Congreso de Estados Unidos. En la actualidad y en algunos aeropuertos, TSA ha concedido certificaciones para poder trabajar a empresas privadas, "*TSA certified contactors*", pero muchos de ellos no han optado por esta fórmula por el miedo a que en caso de atentado o secuestro, su responsabilidad no pudiera ser cubierta. Anteriormente, la seguridad de los aeropuertos había estado encargada a empresas privadas con demasiada movilidad en sus puestos de trabajo.

¹⁶⁷⁴ Está desplegada en alrededor de 440 aeropuertos de todo el mundo.

¹⁶⁷⁵ TSA Improved Covert Testing but Needs to Conduct More Risk-Informed Tests and Address Vulnerabilities. GAO-19-374, April 2019, pgs. 6-7.

¹⁶⁷⁶ Que ahora se están volviendo a estudiar después del accidente aéreo de la compañía Germanwings, el 24 de marzo de 2015, en la que el piloto se suicidó estrellando el avión, acto que se intentó evitar cuando el comandante del vuelo, desde fuera de la cabina, intentó derribar la puerta de ésta, que lógicamente estaba reforzada.

capacitación en el uso de armas por parte de la tripulación¹⁶⁷⁷ y presencia de *air marshalls* en determinados vuelos (reclutados de personal retirado policial o de Fuerzas Armadas)¹⁶⁷⁸. Últimamente se estudia el peligro de ataques con lanzacohetes, fácilmente disponibles en el mercado negro de armas, así como constantes análisis de vulnerabilidad para todos los aeropuertos principales en Estados Unidos. Dependientes de la TSA están los Air Marshall¹⁶⁷⁹, para detectar, disuadir y abortar acciones criminales contra aviones, pasajeros y tripulantes de los EE UU¹⁶⁸⁰.

- El Departamento de Justicia creó un cuerpo permanente de especialistas, un servicio al estilo de un “Servicio de Justicia en el extranjero”, de la misma forma que hay un Servicio Diplomático en el extranjero¹⁶⁸¹.
- La Oficina de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado ha desarrollado un programa para prevenir y descubrir todo tipo de actos de terrorismo contra ciudadanos y propiedades norteamericanas en el mundo.
- El Departamento del Tesoro ha clasificado sus redes de comunicaciones para poder poner a disposición de la Comunidad de Inteligencia todas las informaciones sobre financiación del terrorismo que puedan suponer una amenaza para la nación.
- Se creó el Centro de Seguimiento de fondos de terroristas extranjeros, *Foreign Terrorist Assets Tracking Center*¹⁶⁸².

¹⁶⁷⁷ SEC. 107 Ley Aviation and Transportation Security Act (19-11-2001).

¹⁶⁷⁸ Sección 105 Ley Aviation and Transportation Security Act (19-11-2001).

¹⁶⁷⁹ Policías armados que viajan en las cabinas.

¹⁶⁸⁰ <https://www.federallawenforcement.org/air-marshall/>, visitada el 1-01-2019.

¹⁶⁸¹ Puede ser enviado a cualquier embajada de Estados Unidos, en apoyo de los *Resident Legal Officer* destinados en cada país. También el Departamento de Justicia puede entrenar a miembros en reserva de la Policía, y enviarlos como apoyo a cualquier país fallido o en conflicto, ver BAYLEY D., *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, 2006, pgs. 142-143.

¹⁶⁸² Para identificar los patrones y las prácticas de financiación del terrorismo, investigación que se hace desde una multiagencia, en la que se coopera y se coordina, analizando los datos recogidos, ver <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/foreign-terrorist-tracking-task-force-ftttf>, visitada el 14-10-2019.

En otro tipo de respuesta después del 11 S, Estados Unidos ha incrementado el uso de compañías privadas de seguridad, *contractors*, Blackwater, ahora Academi¹⁶⁸³, que no son sino una serie de medidas por parte de un país que aún aspira a ser el gendarme del mundo.

1.6.2. Actuaciones militares

Aunque los argumentos pueden estar en un nivel abstracto y ser genéricos, hubo una serie importantes políticas de seguridad, de carácter militar, adoptadas después del 11 S. Como acción principal señalar, que la administración Bush decidió no utilizar principalmente el sistema penal criminal norteamericano para perseguir al terrorismo, sino que prefirió utilizar las estrategias, procedimientos y tribunales militares, o bien utilizar terceros países¹⁶⁸⁴, algo que no sucedió con la administración Obama, que al menos durante sus primeros meses de mandato utilizó las cortes federales para perseguir el terrorismo.

Ahora se critica el hecho de que los ataques del 11 S fueron un crimen, no un acto de guerra, porque Al Qaeda no es un estado y solamente los estados pueden hacer la guerra. Al Qaeda es simplemente una organización extranjera criminal, y su comportamiento no es más diferente que la Mafia Siciliana, por lo que la respuesta a este ataque tuvo que ser una respuesta policial, no una respuesta a un ataque militar¹⁶⁸⁵, una opinión que ha sido tomada en consideración dependiendo de los actores que las tuvieran que adoptar.

Otra serie de respuestas militares, ya concretas, fueron:

- Bush envió tropas a Afganistán, Irak y Filipinas, así como otros países con lo con órdenes de capturar o matar a miembros de Al Qaeda, así como suministrar asistencia militar y civil a gobiernos amigos¹⁶⁸⁶.

¹⁶⁸³ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 14.

¹⁶⁸⁴ Defending The City: NYPD's Counterterrorism Operations. Conferencia a cargo de Robert Satloff, Executive Director, The Washington Institute for Near East Policy y Richard Falkenrath, Deputy Commissioner for Counterterrorism, NYPD, June 23, 2009.

¹⁶⁸⁵ POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, op. cit., p. 250.

¹⁶⁸⁶ La autorización para el uso de fuerza militar está inmediatamente conferida después del 11 S, y autoriza a la captura y detención de miembros de Al Qaeda.

- Detención de enemigos combatientes fuera del teatro de las hostilidades¹⁶⁸⁷. Después de una controvertida norma de la Corte Suprema, Estados Unidos ahora puede detener a quienes considera enemigos combatientes, y los pone a disposición de un tribunal militar¹⁶⁸⁸.

1.7. Comisión de Revisión (2015) de la Comisión del FBI/11S

1.7.1. Una comisión de revisión específica para el FBI

La Comisión del 11 de septiembre, creada a finales de 2002 se cerró diez meses después. En enero de 2014, y en virtud de un mandato del Congreso, se creó la Comisión de Revisión del 11S/FBI, *The FBI 9/11 Review Commission*, cuya misión era conocer el nivel de cumplimiento en el FBI, de las recomendaciones y observaciones que se hicieron en aquel. Lógicamente, para conocer el grado de efectividad de las medidas adoptadas había que hacerles un seguimiento para conocer el grado de efectividad, y para comprobar el grado de observancia de las recomendaciones, los miembros de la Comisión¹⁶⁸⁹ viajaron a ocho oficinas regionales: Washington, Boston, Denver, Detroit, Minneapolis, Chicago, Santiago y New York, entrevistándose con personal y miembros de unidades terroristas, analistas, miembros del JTTF y jefes locales de policía¹⁶⁹⁰, visitando también a seis *legats*¹⁶⁹¹ en Ottawa, Medellín, Manila, Singapur, Londres y Madrid.

1.7.2. Conclusiones de la Comisión de Revisión del FBI:

- Las capacidades del FBI para recoger y analizar inteligencia en apoyo de las misiones de investigación han mejorado en la última

¹⁶⁸⁷ Los ejércitos normalmente detienen a los soldados enemigos hasta el final de las hostilidades, pero en este caso el presidente ha requerido el poder de detener indefinidamente a miembros de Al Qaeda, dondequiera sean capturados, incluyendo aquellos que lo sean en territorio norteamericano. Son estas acciones que no tienen precedente y pueden ser controvertidas. En otros países occidentales, la detención sin cargos ha sido también usada por las policías, en casos muy extremos, y sujetas a límites de pocos días o semanas.

¹⁶⁸⁸ POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, op. cit., p. 7

¹⁶⁸⁹ Edwin Meese III, antiguo Attorney General; Tim Roemer, antiguo congresista y embajador, y Bruce Hoffman, profesor experto en contraterrorismo en la Universidad de Georgetown.

¹⁶⁹⁰ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., *(U) The FBI: Protecting the Homeland in the 21th Century*, Report of the Congressionally-directed, op. cit., pgs. 3-5.

¹⁶⁹¹ Agregados del FBI en el extranjero, que tienen su puesto de trabajo en la embajada del país.

década, y sus agentes especiales continúan desarrollando todos lo que se había decidido para la Comunidad de Inteligencia¹⁶⁹².

- El FBI ha incrementado sustancialmente sus inversiones en S&T (Science and Technology)¹⁶⁹³.
- La división de contraterrorismo, armas de destrucción masiva, división contraterrorista y rama de inteligencia, han hecho muchos progresos en sus esfuerzos después del 11 S.
- El FBI ha desarrollado un constructivo partenariado con DHS, CIA, NCTC, NSA y DIA, pero necesita ampliar su colaboración y compartir información con las autoridades estatales y locales y el sector privado, asegurando el derecho de todos ellos a estar representados en las JTTF¹⁶⁹⁴.
- Las relaciones del FBI con el DHS han mejorado enormemente en los últimos 18 meses, y siguen mejorando¹⁶⁹⁵.
- Los LEGAT, s aparecen divididos en el aspecto de la formación para la lengua en su trabajo. Uno de ellos afirmó que su formación antes de llegar al puesto fue insuficiente, y la Comisión sigue pensando que los temas de idiomas son importantes.
- La colaboración y compartir información entre FBI y CIA, es en estos momentos, el mayor que ha habido después del 11 S. Las relaciones entre el FBI y la CIA, tanto dentro como fuera del país, aparecen como los más fuertes en la historia del país¹⁶⁹⁶. A esto colaboró el memorándum de entendimiento firmado entre ambas partes, *Memorandum of Understanding (MOU) Concerning Overseas and Domestic of the Central Intelligence Agency and the Federal Bureau*

¹⁶⁹² No obstante, los analistas, y los encargados de recoger inteligencia las oficinas regionales, con algunas excepciones, no colaboran lo suficiente con la Comunidad de Inteligencia.

¹⁶⁹³ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21th Century*, Report of the Congressionally-directed, op. cit., pgs. 35-36.

¹⁶⁹⁴ *Ibid*, pgs. 68-85.

¹⁶⁹⁵ La introducción de un nuevo departamento con la misión de compartir información con policías locales y el sector privado, ha conseguido una mejoría en apoyo de sus misiones, con lo que se ha salvado un proceso lento fruto de un conflicto burocrático.

¹⁶⁹⁶ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21th Century*, Report of the Congressionally-directed, op. cit., pgs. 80-85.

*of Investigation*¹⁶⁹⁷, en 2005, para el entendimiento entre CIA (COS) y FBI (Legats y OSAC,s) relativo a las actividades tanto internas como externas¹⁶⁹⁸.

- También las relaciones con el Departamento de Defensa (DoD) son las mejores que hasta ahora había tenido el FBI.
- La Comisión encuentra que el FBI ha hecho realmente significantes progresos en colaborar y compartir información, teniendo en cuenta las dificultades que tiene para conseguir esto, debido a su dispersa y descentralizada organización.
- Los desafíos relativos a las investigaciones criminales, la inteligencia y la tecnología están incrementándose globalmente. El programa de los LEGAT,s, actualmente cuenta con 52 oficinas, en crecimiento y con necesidad de ampliarlas¹⁶⁹⁹.

En resumen, el FBI ha dado grandes pasos en la última década, pero necesita acelerar su implementación de todas las reformas para completar su transformación en una organización impulsada y dirigida por la inteligencia¹⁷⁰⁰. Además, la Comisión de Revisión resalta que el FBI ha ajustado su presupuesto y sus estructuras con arreglo a la Seguridad Nacional y a los programas de inteligencia establecidos en la *National Security Branch*, NSB¹⁷⁰¹ de 2005. En 2014, el FBI ha reajustado su programa de inteligencia mediante la creación de la nueva División de Inteligencia, *Intelligence Branch*, IB, a pesar de los recortes que tuvo en su presupuesto de 2014, que le supusieron importantes mermas en sus aspectos operativos de la inteligencia de seguridad nacional.

¹⁶⁹⁷

https://www.cia.gov/library/readingroom/search/site/FBI%20AGENT?f%5B0%5D=dm_field_release_date%3A%5B2015-01-01T00%3A00%3A00Z%20TO%202016-01-01T00%3A00%3A00Z%5D, visitada el 15-09-2019.

¹⁶⁹⁸ Combating Terrorism. Law Enforcement Agencies lack Directives to Assist Foreign Nations to Identify, Disrupt, and Prosecute Terrorists. GAO-07-697, p. 8.

¹⁶⁹⁹ <https://www.fbi.gov/contact-us/legal-attache-offices>, visitada el 4-05-2019.

¹⁷⁰⁰ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21st Century*, Report of the Congressionally-directed, op. cit., pgs. 88-118.

¹⁷⁰¹ <https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch>, visitada el 4-05-2019.

1.8. Bush crea la red de cooperación mundial mas grande hasta ahora conocida

Los atentados del 11 S consiguieron una acción de larga duración en el tiempo, con el apoyo y la intervención de potencias mundiales, en la que Bush¹⁷⁰²:

- Crea la red de cooperación más grande hasta entonces conocida, dejando de lado cualquier priorización supranacional¹⁷⁰³.
- Consigue que la OTAN sitúe la lucha contra el terrorismo prioritaria en su agenda institucional.
- Manipula por medio de las aportaciones a la OTAN, exculpándose de sus propios pagos por la ampliación de sus redes militares.

Este proyecto de apoyo de Bush en Europa, lo comenzó en España, con el Gobierno de Aznar, comenzando así una campaña de apoyo a su proyecto de seguridad interior y contra el terrorismo internacional, justificando la entrada en Irak y buscando aliados para esta guerra¹⁷⁰⁴. España apoyó este proyecto pero no recogió ningún fruto de este apoyo.

Estados Unidos, como primera potencia mundial, fue capaz de crear una red de colaboración y cooperación pionera en establecer las condiciones de control de las armas nucleares, además de conseguir un cambio en la mentalidad de las agendas políticas de los países, y colocar el terrorismo en el punto de mira a nivel mundial. De esta forma, los norteamericanos son los que más han influido en la seguridad interna y en el terrorismo internacional, pues confían en su actual sistema de la misma forma que los alemanes confiaban en el sistema nacional-socialista¹⁷⁰⁵. Las seguridad (o la sensación de seguridad) surge de profundas convicciones, muchas veces desarrollada de fuertes regímenes políticos.

¹⁷⁰² HACKE C. *Die weltpolitische Rolle der USA nach dem 11. September 2001*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 51/2001, pgs. 16-17.

¹⁷⁰³ Incluso relegando los aspectos jurídicos, que hubiesen implantado las Naciones Unidas como estrategias a seguir en las políticas de seguridad.

¹⁷⁰⁴ Esta coalición fue más importante que la que se hizo para la Guerra del Golfo o la Guerra de Corea. Fue una red de países: Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Turquía y Pakistán que perseguían intereses económicos, estratégicos y geopolíticos, ubicación geográfica, aportación logística, petróleo y portadores de armas nucleares en nombre de Estados Unidos. También será la primera y (casi) única vez en la que se unan fuerzas entre Estados Unidos, China y Rusia, por la venta de contactos, información y mercado de armas.

¹⁷⁰⁵ HACKE C. *Die weltpolitische Rolle der USA nach dem 11. September 2001*, op. cit., pgs. 16-23.

2. LEY PATRIOTA NORTEAMERICANA, *USA PATRIOT ACT*

La *USA Patriot Act*¹⁷⁰⁶ fue aprobada por el Congreso el 26 de octubre de 2001, cuarenta y cinco días después del 11 S mediante un procedimiento de urgencia sin precedentes en la historia de USA¹⁷⁰⁷, y por un reducido grupo de personas, que extralimitaron sus funciones profesionales y de calificación de seguridad, sin que hubiera (casi), ni debate y ni enmiendas¹⁷⁰⁸. Amplió sustancialmente los poderes judiciales de los cuerpos policiales del Estado con el objeto de combatir el terrorismo sin necesidad de intervención judicial, siempre que, bajo el criterio del departamento o sus jefes directos, hubiese un riesgo real presente o futuro, tanto dentro como fuera de Estados Unidos¹⁷⁰⁹. En estos momentos es cuando más apreciamos la valía y el significado de la separación entre seguridad y libertad.

Esta ley abarca un muy extenso campo de actuación policial y de investigación, llegando en muchos casos a bordear las leyes federales o estatales, y por razón de urgencia o riesgo inminente, y a veces sin permiso previo judicial (lo que se conoce como “prevención del pre-crime”: autoriza las escuchas, los registros y las incautaciones de los ordenadores, el hostigamiento físico directo, la investigación de oficio por creencias o por su perfil personal, el control parametrizado de los lectores de bibliotecas con acceso a “libros catalogados como próximos a la preconducta delictiva” y otros procedimientos intrusivos, confiados al libre albedrío de la policía federal o estatal, cuando no a cuerpos no centralizados de policías de cada ciudad¹⁷¹⁰. Dentro de la que fue una frenética carrera de creación de herramientas para la vigilancia y seguimiento de

¹⁷⁰⁶ Es un acrónimo que procede de **U**niting and **S**trengthening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**errorism, Uniendo y Fortaleciendo América mediante la Provisión de las Apropriadas Herramientas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo. Este término ha generado a su vez un slogan nacionalista equivalente a “Estados Unidos patriótico”.

¹⁷⁰⁷ BÜSCHING S., *Innere Sicherheit in den USA nach 9/11*. Die Welt nach 9/11 VS, op. cit., pgs. 85-86.

¹⁷⁰⁸ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, op. cit., p. 12-25 y MOORE A., *American Muslim Minorities: The New Human Rights Struggle*, Human Rights & Human Welfare, p. 92.

¹⁷⁰⁹ SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11. September 2001*, op. cit., pgs. 273-278.

¹⁷¹⁰ Sin necesidad de acudir a un juez, la policía federal puede emitir “cartas de seguridad” dirigidas a banqueros, proveedores de acceso a Internet, compañías telefónicas, organismos de crédito, agencias de viaje o bibliotecas, para que les den los nombres y actividades de sus clientes, saltándose las enmiendas de libre pensamiento o creencia o disposición a las mismas.

los ciudadanos, se creó el *Total Information Awareness* (TIA), un programa de cruce de datos de bancos entre sus clientes, saltándose el secreto bancario, es decir, una vigilancia de movimientos, saldos y transacciones, con transferencia total de la información¹⁷¹¹. Luego, en 2003, este proyecto cambió su nombre, aunque con sus mismas funciones, por el *Terrorism Information Awareness*, tras la negativa del Congreso a conceder un aumento de presupuesto (no por que las acciones cometidas, fueran efectivas o no, o intromisivas o vulnerantes de las leyes), y también, por la oposición de asociaciones de defensa de las libertades civiles que lograron, mediante justificación documental demostrar que era desproporcional el uso de los medios para ciertos fines.

2.1. El ámbito de la ley en terrorismo

La ley es un extenso documento de unas 350 páginas y 10 títulos, que introduce importantes cambios en 15 leyes federales¹⁷¹², *contra lure* y pensamiento doctrinal (centrándose sólo en la eficacia en el tiempo a corto plazo), confiriendo poderes inusuales a estructuras operativas policiales y a las agencias de inteligencia. Los principales logros de esta ley en el terreno de la lucha contra el terrorismo, no han sido el número incremental de detenciones extrajudiciales en primer caso, ni ha sido los resultados objetivos globales de esa lucha, si no que han sido la eliminación de barreras legales que impedían el intercambio de información entre las agencias policiales y las agencias encargadas de las investigaciones en materia de terrorismo o inteligencia¹⁷¹³. Si bien el hecho de la colaboración en sí mismo y disminución de barreras es un logro, no lo es desde el punto de vista del ordenamiento jurídico ni de los valores que se supone representa la democracia.

¹⁷¹¹ MATTELART A., *Un mundo vigilado*. Paidós, 2009, pgs. 182-183.

¹⁷¹² Wiretap Statute, Computer Fraud and Abuse Act, Foreign Intelligence Surveillance Act, Pen Register and Trap and Trace Statute, Immigration and Nationality Act, Money Laundering Act, Bank Secrecy Act, Electronic Communications Privacy Act de 1986 (ECPA) y Money Laundering Control Act de 1986.

¹⁷¹³ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, 2006, p 191.

Como la ley más significativa no solo contra el terrorismo y contra el yihadismo¹⁷¹⁴, entre sus previsiones, la ley aumenta extraordinariamente (pero sin formación paralela para ello) los poderes de las fuerzas policiales¹⁷¹⁵, y también impulsa los cambios necesarios para que las agencias federales adapten sus actuaciones a las nuevas tecnologías. Se define el “poder extranjero”, en la que se incluyen, no solo organizaciones oficiales y no oficiales extranjeras que a juicio (no probatorio necesariamente) de colaboración en un delito o su financiación, incluyendo desde lobbies, ONG,s hasta grupos terroristas, como Al Qaeda, y cualquier otra organización que pueda ser controlada, financiada, ser representativa de un interés o influida por cualquier gobierno extranjero. También define al “agente de un poder extranjero”, que distingue entre las personas de Estados Unidos y el resto¹⁷¹⁶, empezándose a crear y dar forma a una serie de enemigos y amenazas contra el Estado, que poco a poco irán calando en las conciencias norteamericanas.

La Patriot Act concede líneas de financiación secreta al Departamento de Justicia y al FBI para la lucha contra el terrorismo sin control del Congreso, lo

¹⁷¹⁴ WILLIAM A., *Counterterrorism Effectiveness to Jihadists in Western Europe and the United States: We Are Losing the War on Terror*. Studies in Conflict & Terrorism. Vol. 41, No. 4, 2018, p. 283.

¹⁷¹⁵ -Interceptar las comunicaciones telefónicas. Una sola orden judicial, en muchos casos verbal o en itinere, puede servir para intervenir varias líneas telefónicas.

-Obligar bajo bloqueo de cuentas o activos comerciales o de venta, a las compañías de Internet a entregar las páginas visitadas y los correos de sus clientes.

-Utilizar sin tasa ni control de la transferencia de la información los registros públicos y privados (médicos, financieros, libros solicitados en las bibliotecas, etc.).

-Reducir, en algunos casos hasta su práctica eliminación, de la propuesta, cuando no ejecución de acciones encubiertas o de las restricciones para acciones de inteligencia en otros países.

-Aumentar el poder de la Secretaría del Tesoro para regular el mercado financiero, con control de todas las cuentas y sus usuarios.

-Conceder poder discrecional a las autoridades policiales (de cualquier tipo) y migratorias en especial para detener y deportar a inmigrantes, aun siendo legal su residencia, cuando se crea que los mismos son sospechosos de terrorismo, en grado de tentativa o de colaboración o conocimiento a su vez de acciones o personas involucradas en susceptibles acciones de este tipo.

-Detener a extranjeros residentes legales o turistas durante 7 días sin asistencia letrada

-registrar domicilios de cualquier residente en el territorio sin orden judicial ante la sospecha de acciones delictivas.

-Intercambiar información entre las diferentes agencias que haya sido conseguida mediante intervención de cualquier tipo. Con el fin de fortalecer la capacidad de protección ante futuros ataques, el Congreso aprobó en 2002 *The Homeland Security Act*, y en 2004 *The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, que han impulsado considerablemente la cooperación y el intercambio de información entre las agencias.

¹⁷¹⁶ SEAMON R. y GARDNER W. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005, pgs. 339-340.

que permite pagar dinero para información, o supuestos informadores, así como pagar los costes de las detenciones de sospechosos en el exterior y las acciones encubiertas o no de cualquier tipo sin que esto se vea reflejado¹⁷¹⁷. Esta ley ha modificado la legislación fundamental en materia de terrorismo, introduciendo en la legislación federal la definición de terrorismo nacional¹⁷¹⁸. Además, el concepto de auxilio, apoyo o conocimiento de acciones de grupos terroristas puede llegar a extremos que se pueda aplicar a bandas callejeras, aunque no constituya en sí mismo delito el formar parte de estos grupos, ni paradójicamente la apología del terrorismo¹⁷¹⁹. También introduce en la legislación federal que cualquier juez puede dictar órdenes de registro válidas para cualquier parte del territorio nacional.

La promulgación de esta ley y la creación del DHS, supusieron una clara apuesta por la actuación proactiva contra el terrorismo utilizando todo tipo de medidas. La Patriot Act, sección 203, permite revelar el secreto de las deliberaciones y acuerdos de cualquier Gran Jurado¹⁷²⁰, cuando se trate de temas en los que hay implicaciones de inteligencia y contrainteligencia extranjera¹⁷²¹, lo que representa una importante excepción al tradicional secreto de estas decisiones judiciales. La ley permite detener y deportar a ciudadanos extranjeros que "ayuden" de manera legal a cualquier grupo u organización que el gobierno clasifique como "organización terrorista", incluso cuando dicha organización nunca haya sido clasificada como tal con anterioridad, quedando a juicio de la policía y sus cuerpos esta clasificación. Esto posibilitaría negar la entrada a EEUU a los miembros de dichas organizaciones que no sean ciudadanos estadounidenses, legalizándose así la práctica de la detención administrativa, algo que ya ocurrió entre 1920 y 1930.

Según las modificaciones introducidas en la Ley de Inmigración y Naturalización contenidas en esta ley, se puede declarar a cualquier grupo como

¹⁷¹⁷ Además, se creó dentro del Servicio Secreto una unidad operativa dirigida a la prevención y descubrimiento del ciberterrorismo y defensa de los ataques contra el sistema financiero o las infraestructuras informáticas, sumándose esta unidad a las que previamente ya existían en otras áreas del gobierno.

¹⁷¹⁸ Sección 802

¹⁷¹⁹ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, op., cit., pgs. 48-51.

¹⁷²⁰ Figura que no existe fuera del sistema judicial norteamericano.

¹⁷²¹ HITZ F., *Unleashing the rogue elephant: September 11 and letting the CIA be the CIA*, Harvard Journal of Law & Public Policy, vol. 25, 2001-2002, pgs. 772-773.

organización terrorista siempre que se haya visto involucrado en alguna ocasión en actividades de carácter violento, lo que permite prohibir la entrada a EEUU a los miembros de dicho grupo, si no son ciudadanos estadounidenses, y permite deportar a cualquier individuo que esconda a un miembro de dicha organización¹⁷²². En consecuencia, sería posible determinar a posteriori que el acusado ha violado la ley antiterrorista.

La ley corrige la definición de actividad terrorista en la sección dedicada a la inmigración, en la que se incluye ahora una provisión relativa al "empleo de armas o cualquier utensilio peligroso con el objetivo de causar daños sustanciales a la propiedad", o a que cualquier grupo recurra a prácticas violentas de carácter menor (simplemente cortar el tráfico en una manifestación). Estas actividades pueden hacer que esa persona o grupo puede ser clasificado como "organización terrorista", ya que el Secretario de Estado tiene facultad para declararlas como tales¹⁷²³. Por lo que de forma muy genérica, cualquier grupo que recurra a prácticas violentas puede ser clasificado como "organización terrorista"¹⁷²⁴, siempre a juicio de los cuerpos policiales.

2.2. Ámbito de la ley en blanqueo de capitales

Con anterioridad a esta ley, toda la estrategia nacional anti blanqueo estaba recogida en la ley de 2002, ahora esta ley, se considera como la más importante anti blanqueo en los últimos 30 años¹⁷²⁵. En el Título III de la *Patriot Act, International Money Laundering Abatement and Financial Antiterrorism Act*, radica el núcleo de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo¹⁷²⁶, aunque hay que tener en cuenta, que las medidas financieras de control y de lucha contra la financiación del terrorismo fueron concebidas

¹⁷²² También permite detener a una persona por una infracción menor a la ley de inmigración, investigar qué grupos han recibido ayuda de esa persona, y posteriormente designar a los grupos en cuestión como "organizaciones terroristas".

¹⁷²³ Según las modificaciones introducidas en la sección 212 (a) (3) (B) de la Ley de Inmigración y Naturalización contenidas en la sección 411 de la *Patriot Act*.

¹⁷²⁴ El gobierno tiene un amplio margen de maniobra a la hora de clasificar a un grupo determinado como "organización terrorista".

¹⁷²⁵ MURPHY M., *CRS Report for Congress*. Ordre Code RL31208. Congressional Research Service. The Library of Congress, p. 1.

¹⁷²⁶ Originariamente se pretendió hacer un documento específico sobre este tema, *Financial Antiterrorism Act*, pero fue rechazado y se publicó dentro de la *Patriot Act*.

originariamente como estrategias globales. Ahora cualquier acción que desviada o no, con conocimiento de facto o no, pudiera derivar en blanqueo, sería concebida como acción terrorista.

La *Patriot Act* ha desarrollado un amplio espectro normativo con la intención de ampliar y mejorar la legislación anti blanqueo en Estados Unidos, además de combatir la financiación de la actividad terrorista, extendiendo su jurisdicción al ámbito de las instituciones financieras¹⁷²⁷. Ha introducido numerosos cambios en la legislación penal, y las penas pecuniarias se han incrementado hasta alcanzar el doble del valor de la transacción ilícita.

Prohíbe las transacciones con fondos supuestamente obtenidos ilícitamente a los bancos nacionales y extranjeros¹⁷²⁸, y se elevan considerablemente las penas por delitos cometidos por el uso, posesión u obligaciones de las divisas extranjeras, que pasan en general, de dos años a veinte años¹⁷²⁹. Ha ampliado el delito de blanqueo de capital, dándole un sentido de delito continuado aunque solo se cometa una vez, en actos conectados con esos fondos ilícitos, considerándose también ilícitas las operaciones realizadas en el territorio de Estados Unidos con fondos obtenidos bajo este amplio juicio administrativo de forma ilegal. También se ha creado un nuevo delito específico, consistente en el envío de dinero, hacia o desde los Estados Unidos, con el fin susceptible de acto o de intención, explícita o no, de favorecer la comisión de cualquiera de los delitos anteriormente indicados mediante la utilización de entidades financieras no registradas ni por el estado ni por el Departamento del Tesoro¹⁷³⁰. La ley pretende un control total del dinero y capitales circulantes que pudieran ser utilizadas en financiación de acciones terroristas.

Se establecen una serie de medidas especiales, y así la Sección 311 autoriza al Secretario del Tesoro a establecer una serie de “medidas

¹⁷²⁷ El estado se atribuye la jurisdicción penal para juzgar una actividad de blanqueo, sobre cualquier cuenta corriente, de cualquier estadounidense, aunque tal actividad se haya llevado a cabo en el extranjero. Esta ley permite también extender la jurisdicción de Estados Unidos sobre extranjeros e instituciones financieras extranjeras (Sec. 317).

¹⁷²⁸ Sección 318.

¹⁷²⁹ Sección 375.

¹⁷³⁰ Lo que significa que la utilización de la *hawala* se ha considerado delito (Sección 373).

especiales¹⁷³¹, ampliando su jurisdicción fuera de Estados Unidos, sobre las instituciones financieras extranjeras, permitiendo que las cuentas de extranjeros en Estados Unidos, incluidos los bancos extranjeros, puedan ser objeto de medidas inhibitorias, y que se puedan nombrar un administrador de éstas. A través de esta clase de procedimientos y obligaciones, Estados Unidos ha evitado la siempre difícil colaboración con países terceros, y ello le ha permitido asimismo atribuirse la jurisdicción indirecta en materia de blanqueo de capitales.

Esta ley ha ampliado las competencias de la unidad anti blanqueo de Estados Unidos, el *Financial Crimes Enforcement Network*, (FinCEN)¹⁷³², creado en 1990, y que ha apoyado a muchos países a establecer unidades de este tipo¹⁷³³. Para complementar todas las anteriores acciones se ha modificado la *Civil Assets Forfeiture Reform Act* de 2000, para ejecutar más rápidamente la confiscación y congelación de bienes en Estados Unidos, a la espera de una sentencia firme de la jurisdicción federal¹⁷³⁴.

En 2006, salió a la luz que el Departamento del Tesoro sometió a la organización *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT)¹⁷³⁵ con sede en Bruselas, a una orden de entrega de información sobre transacciones financieras¹⁷³⁶. Esto fue posible gracias a un programa gestionado por la CIA, que afecta tanto a los ciudadanos estadounidenses como extranjeros a través del mundo entero¹⁷³⁷, encontrándose la implicación de ocho bancos

¹⁷³¹ Estas medidas se establecen, en cuanto se aprecie la existencia de delincuencia organizada, contra el secreto bancario y sus regulaciones, así como cuando aparezcan indicios de corrupción oficial. También estas medidas especiales pueden establecerse para la conservación de registros e informes referidos a las transacciones, a poderse someter a investigaciones durante 120 días, a los propietarios de las cuentas, y a la obligación de presentar determinados informes (Secc. 311).

¹⁷³² <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/monlaund.pdf>, visitada 11-6-2019, National Money Laundering Strategy, 2002.

¹⁷³³ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 195.

¹⁷³⁴ En la actualidad, es posible la confiscación de bienes de una persona condenada por actos terroristas.

¹⁷³⁵ Es el órgano que centraliza y controla las transacciones interbancarias en el mundo. Los bancos centrales de Canadá, Alemania, Francia, Italia, Japón, Holanda, Reino Unido, Suecia, la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco Central Europeo son las entidades encargadas de supervisar la actividad de esta sociedad.

¹⁷³⁶ La orden es una ejecución del programa *Terrorist Finance Tracking Program*, con base legal en *Executive Order 13224*, por medio de la cual, Estados Unidos tiene el derecho de investigar los datos de SWIFT para identificar transacciones financieras sospechosas de financiación terrorista, pero siempre bajo la presunción de sospecha administrativa.

¹⁷³⁷ MATTELART A., *Un mundo vigilado*, op. cit., pgs. 196-197.

centrales europeos, además del propio BCE, en la entrega secreta de información bancaria a Washington y que supone un nuevo caso de colaboración transatlántica de dudosa legalidad, desde el punto de vista del derecho internacional interbancario. La Comisión belga de protección de datos afirmó que SWIFT ha violado el derecho europeo y belga, y critica a esta sociedad por no haber informado a la Comisión Europea y a las autoridades belgas sobre el conflicto legal entre las obligaciones legales de Estados Unidos, de Europa y Bélgica¹⁷³⁸.

Por último, la ley prohíbe la apertura de cuentas en bancos sin presencia física en Estados Unidos *shell banks*¹⁷³⁹, y los bancos tienen que identificar a todos los propietarios de cuentas abiertas tanto a ciudadanos estadounidenses como a extranjeros, lo que se conoce por *KYK (know your customer)*¹⁷⁴⁰. Supuestamente en este afán de transparencia se intenta “clarificar definitivamente” quien ejecuta acciones monetarias contra los intereses USA, sin determinar nunca los mismos intereses, dado que la concepción de terrorismo se amplía a acciones delictivas de todo tipo y por ende varía con el tiempo¹⁷⁴¹. Las instituciones financieras tienen que vigilar a diario, según lo dispuesto en la ley, todas las transacciones y actividades financieras y tendrán que informar sobre cualquier actividad sospechosa de forma inmediata so pena de cierres y bloqueos administrativos, sin obligación de informar a la persona afectada, ni compensarle a la entidad o al cliente por los daños que puedan derivarse de ello.

2.3. Ámbito de la ley en la cooperación e intercambio de información

Asimismo, el Congreso con la voluntad de fortalecer la capacidad de protección ante futuros ataques de forma absoluta y completa, aprobó en 2002 *The Homeland Security Act*, y en 2004 *The Intelligence Reform and Terrorism*

¹⁷³⁸ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, op. cit., pgs. 40-48

¹⁷³⁹ Sección 313.

¹⁷⁴⁰ Sección 326.

¹⁷⁴¹ La estructuración formal de esta norma es como decir que “cualquier formato de transacción presente o futura en cualquier tipo de moneda, presente o futura, de cualquier país presente o futuro puede ser modificado”.

*Prevention Act*¹⁷⁴², que han impulsado considerablemente la cooperación y el intercambio de información entre las agencias. Evidentemente con una balanza siempre tendente a la parte restrictiva de las áreas más “duras” de las agencias. Este cambio en la ley permite utilizar toda la información conseguida de cualquier modo y sobre todo por la nada controlable acción de la vigilancia electrónica, antes de que se solicite autorización judicial¹⁷⁴³. Con estas “mejoras”, se autoriza la coordinación y el intercambio de información entre los oficiales que están implicados en las actividades de la FISA y los agentes de policía¹⁷⁴⁴. Y en el terreno estrictamente judicial, la ley permitía que 11 jueces del Tribunal Supremo pudieran escuchar las intervenciones telefónicas de extranjeros o de nacionales acusados de cooperar con agentes exteriores¹⁷⁴⁵. Toda esta actividad ya va mostrando que la cooperación y la coordinación ya se estaban haciendo presentes.

Si pasamos a la acción y ejecución de estas acciones nos encontramos una mayor actividad investigativa, y así, en el terreno operativo del intercambio de información, en marzo de 2002 se extiende la autorización para que el FBI pueda compartir información con su propia División Criminal¹⁷⁴⁶, pudiendo también recibir esta información las oficinas del Fiscal, *Attorneys’ Office*. Sorprendentemente, con anterioridad a estos cambios, el FBI no solamente no podía compartir información con su propia División Criminal, sino que necesitaba autorización de ésta para contactar con las oficinas del Fiscal¹⁷⁴⁷. Otro aspecto significativo de estos cambios se recogen en el Título IX, por el que se introducen disposiciones para el intercambio de información entre los servicios operativos del FBI¹⁷⁴⁸, así como de la inteligencia de la CIA. Esto último ya supone un hecho importante a destacar: el intercambio de información entre FBI y CIA, algo que no sucedía hasta la fecha.

¹⁷⁴² <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-intelligence-reform-and-terrorism-prevention-act-addressing-controversi>, visitada el 4-4-2019.

¹⁷⁴³ SEAMON R. y GARDNER W. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005, pgs. 324-338.

¹⁷⁴⁴ Pero también facilita otras actividades cruzadas de intereses propios del sistema.

¹⁷⁴⁵ SORRELLS N., *Taps and Terrorism: A German Approach?* *Intelligence and national Security*, Vol. 23, nº 2, April 2008 pg. 177.

¹⁷⁴⁶ Concretamente señala que: “la División Criminal debe tener acceso a todas las informaciones desarrolladas por el FBI en sus investigaciones sobre inteligencia”.

¹⁷⁴⁷ SEAMON R. y GARDNER W. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005, pgs. 382-383.

¹⁷⁴⁸ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, op. cit., pgs. 26-27.

2.4. Facultades de esta ley

Como ya hemos dicho, todas las órdenes judiciales serán válidas en todo el territorio de EEUU y podrán ser dictadas por cualquier juez en cualquier tribunal del país. Esto significa que el FBI puede obtener una orden judicial en un lugar del país que puede ser utilizado en otro, por lo que los implicados no pueden solicitar la revisión de la orden por el juzgado que fue emitida. Por su parte, la CIA puede obtener una serie de datos pertenecientes a los ciudadanos estadounidenses que puedan ser recogidos de archivos escolares, transacciones financieras, actividad en la red, conversaciones telefónicas, archivos médicos, bases de datos de bibliotecas, alquiler de vehículos o informaciones derivadas de procedimiento judiciales que no estén directamente relacionados con casos de terrorismo¹⁷⁴⁹. Pocos datos se escapan a la vigilancia y a su archivo.

Según las modificaciones introducidas por esta ley a la Ley de Vigilancia e Inteligencia Exterior *Foreign Intelligence Surveillance Act*, (FISA)¹⁷⁵⁰, el FBI tiene autorización para realizar un registro físico o realizar escuchas con el supuesto fin de obtener evidencias, sin tener que probar que existe una causa probable contra la persona acusada, basta con la sospecha¹⁷⁵¹. El juez, sin embargo, dictará la orden también si el FBI especifica que la investigación en cuestión es una investigación relativa a asuntos de seguridad o inteligencia extranjeros¹⁷⁵². En otras palabras: el FBI no tiene la obligación de presentar ninguna prueba de que se ha cometido un crimen para obtener una orden judicial, simplemente le basta con argumentar que la investigación en curso está conectada con temas de seguridad exterior.

¹⁷⁴⁹ MARCO F., *Trauma 9/11 und die normative Ordnung der amerikanischen Sicherheitspolitik. Die Welt nach 9/11*. VS Verlag für Sozial, wissenschaften 2011, pgs. 36-37.

¹⁷⁵⁰ Esta ley fue aprobada en 1978 y la NSA consiguió, después del 11 S, una orden presidencial que le excluye del cumplimiento de ella, y le permite intervenir comunicaciones electrónicas a ciudadanos estadounidenses, sin orden judicial en el país, ver ARI 41/2013, Real Instituto Elcano. 11-11-2013, p. 4.

¹⁷⁵¹ Mientras el FBI mantenga ante un tribunal FISA que el motivo de la petición de una orden de registro es la "seguridad en sentido amplio" y rigiendo el supuesto principio de Autoritas, el juez tiene la obligación de conceder una orden, incluso si se trata de un ciudadano norteamericano.

¹⁷⁵² Debe tenerse en cuenta que el término "seguridad exterior", *foreign intelligence*, tal y como se define en el texto de la ley puede incluir cualquier tipo de comunicación que critique, a juicio de cualquier funcionario o técnico, la política exterior norteamericana.

También la FISA, en su sección 215 permite a los agentes del FBI obtener una orden judicial que exija a la persona investigada la presentación de cualquier tipo de documentos, artículos, o libros requeridos por los investigadores¹⁷⁵³. Los documentos pueden ser de cualquier tipo y formato, y basta un indicio verbal o conexión transitiva de los datos o que coincidan con otros criterios en un porcentaje a juicio siempre del investigador, para lograr: archivos médicos, psiquiátricos, informes financieros, informes pasado o presentes sobre consumo de drogas (o sustancias medicas) realizados de forma particular e incluso por empresas durante el proceso de contratación, o informes de inmigración de organizaciones no gubernamentales sobre tendencias epidémicas o enfermedades o medicaciones diferentes a las contempladas en USA. También esta ley ha introducido los mismos poderes para los gobernadores.

La NSA puede recopilar tanto el contenido como los metadatos de comunicaciones electrónicas tanto dentro como fuera del país de los ciudadanos, de conformidad con la Orden Ejecutiva 12.333, pudiendo conservar estos datos al menos cinco años. Las capacidades técnicas de esta agencia le permiten no solo rastrear simultáneamente las comunicaciones en línea, sino que pueden usar herramientas de análisis de rutas algorítmicas para recoger datos históricos. De esta forma, una vez identificado el objetivo, las agencias de inteligencia pueden completar los historiales de las comunicaciones, identificando a toda la red que ha contactado entre sí, pudiendo además comparar estos contactos e identificar posibles fuentes comunes¹⁷⁵⁴. Cuando todas estas conexiones se plasman en un documento, resulta una red verdaderamente impresionante, tanto en su visualización como en el contenido de información.

2.5. Derechos constitucionales versus seguridad

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han obligado a los países occidentales a dotarse de instrumentos legislativos, dirigidos a reforzar su acción en la lucha contra el terrorismo que han supuesto muchas veces la

¹⁷⁵³ El juez no tiene libertad de elección: basta con que el FBI razone en su solicitud que precisa de ciertos documentos para llevar adelante una investigación de seguridad exterior, para que sea concedida de forma inmediata.

¹⁷⁵⁴ HUQ A., *Community-Led Counterterrorism*. Studies in Conflict & Terrorism. Vol. 40, No. 12, 2017, p. 1047

conculcación de determinados derechos fundamentales como la libertad (en especial a los extranjeros residentes) y la seguridad personal, la tutela jurídica, y el secreto de las comunicaciones. Esta nueva legislación ha ampliado el poder de los servicios policiales y de inteligencia, muy superior a la que podían contar con una legislación de excepción.

En este sentido, muchas organizaciones han alzado sus voces contra estas legislaciones, sin más que algunos resultados parciales en condenas menores y que acto seguido podrían lograr la eliminación de la residencia y la pérdida de la ciudadanía. En general se reconoce que si bien *“el terrorismo es una realidad y sería erróneo subestimar la amenaza que supone”* muchos países *“están incumpliendo sus propias leyes nacionales, minando principios básicos de la ley internacional de Derechos Humanos, como la prohibición de la tortura, el tratamiento degradante, las desapariciones forzadas o los juicios injustos”*¹⁷⁵⁵. Este tipo de informes es el que ha publicado la Comisión Internacional de Juristas, que denuncia expresamente la *“guerra contra el terrorismo”* de Estados Unidos¹⁷⁵⁶, y en este sentido, los expertos critican *“los superpoderes de las agencias de inteligencia, el uso de información de estas agencias, posiblemente errónea y no comprobada, para atacar a individuos y organizaciones con consecuencias devastadoras, así como la imposibilidad de contrarrestarlas con el debido proceso”*¹⁷⁵⁷. A veces la exactitud y concreción del dato parece no importar demasiado cuando el fin a conseguir es aclarar realmente el asunto, que muchas veces tiene un intencionado sesgo político.

Pero no hay que olvidar que para los legisladores norteamericanos es necesario garantizar que todas las medidas adoptadas para prevenir y combatir el terrorismo y su financiación cumplan con las normas internacionales de Derechos Humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario y todas las

¹⁷⁵⁵ El texto es el resultado de tres años de investigación por parte de ocho juristas eminentes, encabezados por la ex presidenta de Irlanda y ex alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, y concluye que en la lucha antiterrorista se producen violaciones de los Derechos Humanos.

¹⁷⁵⁶ El texto es el resultado de tres años de investigación por parte de ocho juristas eminentes, encabezados por la ex presidenta de Irlanda y ex alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, y concluye que en la lucha antiterrorista se producen violaciones de los Derechos Humanos.

¹⁷⁵⁷ <http://www.elmundo.es> de 16-2-2009, visitada el 24-5-2018.

normas internacionales para la protección de las víctimas y los testigos¹⁷⁵⁸. Otra cosa es lo que en el ejercicio de las leyes anteriores encontremos constantes vulneraciones de estos principios.

2.6. Ley muy controvertida

La *Patriot Act* es una de las leyes que más ha sido criticada por todas las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos. Fue presentada a la sociedad norteamericana después del 11 de septiembre de 2001, para que eligiera entre su seguridad o sus derechos constitucionales, optando por restringir estos últimos y garantizar aquella, algo que a lo largo de la historia se ha visto contraproducente a medio y largo plazo y que ocasionó en muchos casos caídas de sistemas jurídicos enteros y revoluciones internas que acaban con imperios.

Aunque en un principio el ejecutivo recibió todo el apoyo para llevar a cabo una profunda reforma legislativa en la lucha contra el terrorismo¹⁷⁵⁹, el hecho de que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial fueran apartados, provocó un rechazo de la ciudadanía¹⁷⁶⁰. Diversos sectores de la sociedad estadounidense, aún con el riesgo de ser acusados de favorecer al terrorismo, han criticado esta ley por haber suspendido la vigencia de las libertades civiles en los Estados Unidos¹⁷⁶¹. La ley pasó su singladura parlamentaria por un amplio margen en las dos cámaras y fue apoyada tanto por los republicanos como por los demócratas. Lo cual demuestra que, si bien la sociedad civil no veía las “mejoras” o los beneficios de esta ley, los legisladores, ajenos a la sociedad civil, apoyaron la acción por visión generalista y llena de abstracciones, por lo que a la hora de llegar o descender al detalle, los problemas colapsan el reglamento de estas leyes y sobredimensionan los sentimientos de control y distorsión de los valores y derechos democráticos.

¹⁷⁵⁸ Taller Subregional sobre Financiación del Terrorismo, OEA, Costa Rica, 3-6 febrero 2009.

¹⁷⁵⁹ Fue aprobada en el Senado por 98-1 y en la Cámara por 357 votos a favor y 66 votos en contra.

¹⁷⁶⁰ Muchos grupos de presión han detectado en ella una restricción de derechos constitucionales.

¹⁷⁶¹ En el mismo sentido, varios fallos judiciales la han declarado inconstitucional por violar los derechos y garantías de la Constitución de los Estados Unidos.

2.7. Ley que recorta las libertades

El 11 S cambió a Estados Unidos totalmente¹⁷⁶². Un país orgulloso de su tradición de libertad y privilegio, se ha convertido en un estado en el que el gobierno ha recibido poderes extraordinarios para intervenir teléfonos, registrar domicilios y detener a sospechosos de terrorismo sin orden judicial. Y es cierta esta afirmación: la Patriot Act recorta considerablemente las libertades públicas y civiles dentro y fuera del territorio norteamericano bajo el pretexto, siempre administrativo y sometido sólo a criterios prospectivos y de "higiene radical", de garantizar la "seguridad nacional". Es una herramienta legal de la "guerra contra el terrorismo" que contiene numerosas provisiones y enmiendas a leyes y disposiciones vigentes que, según expertos en derecho y representantes de organizaciones de derechos civiles norteamericanas son anticonstitucionales¹⁷⁶³, constituyendo un obstáculo para el desarrollo de las actividades de las asociaciones o colectivos civiles independientes, y favoreciendo un estado "paternalista" que va contra los principios rectores de los padres fundadores de la propia constitución. Los críticos a la ley lo han hecho por la posibilidad que tiene esta, por ejemplo, de detener indefinidamente a los inmigrantes; el poder hacer registros en los domicilios o en los locales de negocios sin el permiso o el conocimiento de sus propietarios y la aplicación abusiva de las *National Security Letters*, NSL¹⁷⁶⁴.

En muchas cortes federales han declarado que algunas de estas provisiones legales son inconstitucionales, que reducen el equilibrio de poder entre las diferentes instituciones de gobierno, y trasladan ese poder desde los tribunales de justicia hacia los cuerpos de seguridad, no siempre formados o preparados para hacer frente a la tensión entre "garantismo y eficacia preventiva". Aunque en situaciones similares, la jurisprudencia que marca el

¹⁷⁶² SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11 September 2001*, op. cit., p. 267.

¹⁷⁶³ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p. 192.

¹⁷⁶⁴ Una citación administrativa utilizada por diferentes organismos norteamericanos, incluyendo el FBI, CIA y Departamento de Defensa, para que se entreguen datos o informaciones personales. Esta citación no tiene supervisión judicial, y su receptor no puede revelar que le ha sido enviada. Este procedimiento permite realizar escuchas telefónicas; intervenciones de correos electrónicos, así como poder recoger registros y libros financieros, todo ello sin orden judicial.

destino futuro en las acciones judiciales, de los tribunales de justicia ya han demostrado su escasa disposición para proteger los derechos civiles cuando frente a ellos están los temas relacionados con la Seguridad Nacional.

En julio de 2005, el Senado volvió a ratificar esta ley, con el propósito de revisar cambios sustanciales en varias de sus secciones, mientras que el Congreso mantenía la ley en todos sus términos. Al final, se eliminaron la mayoría de cambios del Senado, siendo ratificada por el Congreso el 2 de marzo de 2006 y firmada como ley, y la prolongación de su vigencia por el presidente George W. Bush, el 9 de marzo de 2006.

Analizando esta reforma y según los contenidos de la ley, el gobierno puede detener a una persona por una violación menor de la ley de inmigración, investigar qué grupos han recibido ayuda de esa persona, y posteriormente designar a los grupos en cuestión como "organizaciones terroristas", en consecuencia, sería posible determinar a posteriori que el acusado ha violado la ley antiterrorista. Así queda a juicio administrativo e incluso político el control de estas acciones y por tanto sometido a los vaivenes de necesidades electorales o comerciales.

La ley que, aunque limita la acción judicial sobre las escuchas telefónicas y la vigilancia en Internet, "obliga" a los jueces a autorizar al FBI obtener información sobre las comunicaciones y mensajes de un usuario "sospechoso". Supuestamente, el FBI únicamente puede examinar la "dirección" de los mensajes, no los contenidos¹⁷⁶⁵. La orden judicial le permite al FBI investigar sin restricción y sin fecha de caducidad las "memorias de caché o servidores de los proveedores de internet", por ejemplo, de los sitios de Internet visitados por el usuario o desde dispositivos públicos¹⁷⁶⁶.

¹⁷⁶⁵ Siendo este un punto similar como si evitáramos ver el incendio y sólo nos fijásemos en quien tiene o no una antorcha. Es decir, se supone que debemos "fiarnos" de que el FBI va a ignorar la información que tiene delante.

¹⁷⁶⁶ También posibilita proporcionar a la CIA datos pertenecientes a los ciudadanos estadounidenses que puedan ser recogidos de archivos escolares, transacciones financieras, actividad en la red, conversaciones telefónicas, o informaciones derivadas de procedimiento judiciales que no estén directamente relacionados con casos de "terrorismo".

2.7.1. Las minorías musulmanas después del 11 S

Estados Unidos contaba en 2017 con 3,45 millones de musulmanes viviendo en su territorio, lo que representa el 1,1% de la población¹⁷⁶⁷, y según varias proyecciones, dentro de tres décadas alcanzarán los 8,1 millones, cifra con cierta importancia: para entonces los musulmanes habrán desplazado a los judíos como el segundo grupo religioso más numeroso de Estados Unidos, solo superados por los cristianos¹⁷⁶⁸. Para el año 2050, esta cifra puede llegar al 2,1% de la población total¹⁷⁶⁹, es ésta una fotografía demográfica que señala claramente cómo será la sociedad norteamericana y lo que se puede pronosticar hasta mitad de este siglo.

En estos momentos, las cifras actuales de incidentes antiislámicos, no son demasiado altos¹⁷⁷⁰. No obstante, es difícil encontrar cifras concretas, porque la Oficina del Censo de Estados Unidos no recopila datos religiosos (por ley). Sin embargo, el temor a que los musulmanes tomen el control e impongan la Sharía es infundado, en estos momentos.

Sobre estas y otras minorías, la *Patriot Act* permite al Attorney General detener a ciudadanos no norteamericanos, así como a establecer vigilancia sobre ellos, por sospechas de terrorismo, sin orden judicial. Además, en julio de 2003, se promulgó la *Clear Law Enforcement for Criminal Alien Removal Act*¹⁷⁷¹, CLEAR, ley contra la remoción de delincuentes extranjeros, permitía a las fuerzas policiales locales poder aplicar normas de las leyes de inmigración. La acción combinada de la Patriot Act y CLEAR, permite la vigilancia¹⁷⁷²

¹⁷⁶⁷ <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/03/new-estimates-show-u-s-muslim-population-continues-to-grow/>, visitada el 12-1-2021

¹⁷⁶⁸ <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/03/new-estimates-show-u-s-muslim-population-continues-to-grow/>, visitada el 4-1-2019.

¹⁷⁶⁹ <https://cnnespanol.cnn.com/2015/12/08/nueve-datos-sobre-los-musulmanes-en-ee-uu-que-derrumbaran-los-estereotipos/>, visitada el 12-1-2021.

¹⁷⁷⁰ Un informe del FBI indica que en 2015 se registró un total de 257 incidentes (un 67% más que en 2014) y 301 delitos antiislámicos, aunque no detalla los tipos de actos cometidos. El 71% de estos crímenes se cometieron contra personas, un total de 307, mientras que el porcentaje restante se correspondió con propiedades dañadas o robadas. Estos números solo fueron superados por los actos de odio cometidos contra población negra (2.125 delitos), homosexual masculina (758).

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-ataques-contra-poblacion-musulmana-estados-unidos-alcanzan-cifras-2001-ano-11-20161130101344.html>, visitada el 28-6-2019

¹⁷⁷¹ <http://vawnet.org/sites/default/files/assets/files/2016-09/CLEARSummary.pdf>, visitada 3-12-2018.

¹⁷⁷² En mezquitas, Internet, préstamos en bibliotecas, cuentas bancarias y lugares de trabajo.

particularmente sobre los musulmanes y ciudadanos no-norteamericanos de ciertos orígenes, así como a alargar el periodo de detención de hasta 80 días sin asistencia letrada o garantías constitucionales que supervisen interrogatorios o formas de obtención de información.

Casi después del 11 S, el Attorney General anunció la entrada en vigor del *National Security Exit-Entry Registration System*, NSEERS¹⁷⁷³, Sistema Nacional de Seguridad de registro de entradas y salidas¹⁷⁷⁴. Los resultados de estas acciones legislativas han sido claras: un total divorcio entre la comunidad musulmana y el Gobierno¹⁷⁷⁵. Siendo que la primera, no para de crecer, sobre todo, en nuevos conversos, pareciendo cumplirse el mensaje que a mayor represión directa de un grupo se aumenta su imagen y predicamento.

2.7.2. Francia importa una ley parecida

La Ley de Información (o de Inteligencia), *Loi de Renseignement*, ha sido aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 5 de mayo de 2015, y podríamos considerarla como la americanización de la Patriot Act. Una respuesta francesa al desafío yihadista, en especial a los atentados contra el semanario Charlie Hebdo¹⁷⁷⁶ y los que posteriormente se cometieron en territorio francés. Esta sin embargo no se aplica a los periódicos disturbios de origen étnico o racial que frecuentemente se dan en Francia (chalecos amarillos)¹⁷⁷⁷, y ahora se extienden a otras partes de Europa como Suecia, Dinamarca, Holanda, UK, Alemania.

Para muchos sectores civiles de la sociedad norteamericana, la ley va mucho más allá de la prevención del terrorismo o del necesario seguimiento, control y represión de redes yihadistas¹⁷⁷⁸, va contra los grupos “disidentes o de

¹⁷⁷³ <https://globalnews.ca/tag/national-security-exit-exit-registration-system/>, visitada 20-11-2018.

¹⁷⁷⁴ Por el que los hombres entre 16 y 45 años, árabes/musulmanes, residentes en Estados Unidos con visados temporales, tenían que cumplimentar este registro.

¹⁷⁷⁵ MOORE A., *American Muslim Minorities: The New Human Rights Struggle*, Human Rights & Human Welfare, pgs. 92-93.

¹⁷⁷⁶ Se cometió el siete de enero de 2015, en el que murieron doce personas y otras veinte resultaron heridas.

¹⁷⁷⁷ <https://larepublica.pe/mundo/1484547-protestas-francia-chalecos-amarillos-movilizan-10-000-personas>, visitada el 5-5-2019.

¹⁷⁷⁸ PERISSAT G., *L'Informaticien*, 5-5-2015, <http://www.linformaticien.com/actualites/id/36555/438-pour-86-contre-42-abstentions-le-projet-de-loi-renseignement-est-adopte.aspx> visitada el 20-5-2018.

alternativo pensamiento” en cualquiera de sus formas, y esto se debe a que la ley permite la instalación de micrófonos ocultos y de aparatos de seguimiento e interceptación de comunicaciones sin límites en el tiempo o en las acciones, es decir una amplia intrusión en la privacidad, no sólo de personas sospechosas sino también de quienes se comunican con ellas, viven o trabajan en el mismo lugar o, simplemente, pertenecen a su círculo de relaciones ya sea permanente u ocasional (consciente o no consciente), todo ello sin el más mínimo control ni límite independiente. Por ejemplo, si conozco que mi vecino es un delincuente, sólo por ser su vecino puedo ser sometido a investigación y en su caso procesamiento por no “haber sido capaz de detectar esa conducta en mi círculo y delatarla”.

3. HOMELAND SECURITY. UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD

NACIONAL CENTRALIZADA Y DE COOPERACIÓN REFORZADA

Estados Unidos permanece peligrosamente desarmada para responder a un devastador ataque terrorista en su suelo¹⁷⁷⁹, pero no es solamente ante un ataque terrorista ante quien está desprotegida, sino ante cualquier desastre natural, que tarde o temprano descargará sobre Estados Unidos¹⁷⁸⁰.

Un tema muy debatido por los norteamericanos después del 11 S es y sigue siendo, la elección entre sus libertades civiles y su robusto sistema de defensa nacional. Es la seguridad *versus* la libertad¹⁷⁸¹. ¿Es la pérdida de determinadas libertades el precio que hay que pagar por una seguridad adicional? ¿La

¹⁷⁷⁹ Esta es la conclusión a la que llega una independiente *task force* del Council on Foreign Relations, formada por dos antiguos secretarios de Estado, dos antiguos jefes del Estado Mayor Conjunto, un antiguo director de la CIA y FBI, tres premios Nobel y los senadores Gary Hart y Warren B. Rudman, que dirigieron la US Commission on National Security. Luego el autor citado, señala que a excepción de los aeropuertos, el resto de infraestructuras permanecen desprotegidas, ver FLYNN S. *America the Vulnerable. How our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*, *op. cit.*, Preface-3.

¹⁷⁸⁰ En este sentido, antes del Katrina, la única organización para luchar contra los desastres naturales, era la Agencia Federal contra las Emergencias, *Federal Emergency Management Agency*, FEMA, (que se demostró no funcionó tal y como tenía que hacerlo) ver ETZIONI A. *Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy*. Yale University Press. 2007, p. 209.

¹⁷⁸¹ Cuando se plantea esta dicotomía que no dilema, la respuesta varía si se hace cuadrándola con la distancia o intensidad de un acto violento, así como su difusión.

expansión de una es la recesión de la otra?¹⁷⁸², lo que nos lleva al eterno debate entre libertad y seguridad, cuestiones que siempre hay que plantearse, pero cuyas respuestas están fuera de esta tesis.

Una respuesta a medias es cuando leemos en la *National Strategy for Homeland Security* que se afirma:

“América está en guerra contra los terroristas que están intentado atacar nuestra nación (Homeland) y destruir nuestra forma de vida”¹⁷⁸³, y esta Estrategia Nacional intenta organizar y unificar la seguridad de Estados Unidos, en los siguientes cuatro puntos:

- Prevenir y destruir los ataques terroristas (sin determinar los límites de estos). En esta cultura de *homeland security*, el terrorismo se define como “los actos criminales por individuos o grupos (de dentro o fuera del país) motivados por ideologías políticas o sociales”¹⁷⁸⁴, cuestión que se puede ampliar indefinidamente.
- Proteger al pueblo americano, su modo de vida, sus infraestructuras críticas (el 85% de las estructuras críticas están cubiertas por este plan) y sus recursos vitales. Un punto muy amplio y que no fija hasta donde pueden llegar estas definiciones.
- Responder y recuperarse de los incidentes, desastres y catástrofes naturales, así como accidentes de todo tipo.
- Continuar ampliando las bases para asegurar el éxito a largo plazo. No determina el objetivo de estas bases y pensando que pueden aparecer riesgos de cualquier parte. Una visión tensionada de la seguridad, que lejos de ser preventiva o prospectiva se convierte en arbitraria.

Los Estados Unidos necesitan siempre un nuevo objetivo para focalizarlo e integrarlo en sus estrategias de seguridad nacional, para luego convencer al resto del mundo y arrastrarlo hacia la misma batalla, haciendo

¹⁷⁸² DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*. Harvard Journal of Law & Public Policy. Vol. 25. 2001-2002, pgs. 399-406.

¹⁷⁸³ National Strategy for Homeland Security. Homeland Security Council. October 2007. p. 1.

¹⁷⁸⁴ Definición de terrorismo en la 18 USC 2331.

un trabajo de cooperación múltiple. Además, cada cierto tiempo o casi cada nueva legislatura, se necesita establecer una nueva estrategia de seguridad que acaba siendo un legado de cada uno de los presidentes¹⁷⁸⁵.

Homeland Security es un concepto introducido en Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Este concepto ha sido definido como:

Un esfuerzo concertado en el ámbito nacional para prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América al terrorismo, minimizar los daños producidos y recuperarse de los efectos causados por estos ataques cuando hayan sucedido¹⁷⁸⁶.

En el fondo es una estrategia para detectar, prevenir y responder¹⁷⁸⁷. No deja de ser un concepto “etéreo”, y que sería tanto como decir que allí donde haya un norteamericano hay un riesgo.

También aparte de un concepto, DHS es un departamento¹⁷⁸⁸, y como dice Martín Juárez:

Es un concepto que se ha trasladado rápidamente por todos los gobiernos del mundo a partir de su desarrollo en los Estados Unidos de América, y se ha extendido sin entender claramente su significado estratégico y doctrinal y sin definir los modelos sistémicos y operacionales con los cuales trabajar para su plasmación en forma de nuevas organizaciones, procedimientos operativos e infraestructuras de soporte. De forma simple pero concisa definiremos homeland security como un “concepto de Seguridad nacional basada en la integración coherente de Inteligencia, Seguridad y Operaciones con el fin de poder prever y reaccionar de forma rápida y eficaz contra cualquier amenaza interior o exterior sea ésta provocada de forma deliberada o por causas naturales¹⁷⁸⁹.

¹⁷⁸⁵ SMITH J. y STOKES J. *Obama braucht eine neue Nationale Sicherheitsstrategie*. Aus Politik und Seitgeschichte. 50-51/2014, pgs. 43-44.

¹⁷⁸⁶ Oficina de *Homeland Security*, antecesora del Departamento de Homeland Security, *The National Strategy for Homeland Security*, Julio 2002, p. 2

¹⁷⁸⁷ DAUN A., *Die Nachrichtendienste 10 Jahre nach 9/11. Die Welt nach 9/11*, op. cit., p. 662.

¹⁷⁸⁸ CHAPPELL A. y GIBSON S., *Community Policing and Homeland Security Policing. Friend or Foe?* Criminal Justice Policy Review, Vol. 20, Nº 3, September 2009, 326-343, p. 328.

¹⁷⁸⁹ <http://www.monografias.com/trabajos88/estudio-mejoras-sistema-inteligencia-seguridad-interior-espanol/estudio-mejoras-sistema-inteligencia-seguridad-interior-espanol.shtml> visitada el 6-4-2015.

3.1. Una aventura en el federalismo norteamericano

El establecimiento del DHS ha sido una aventura en el federalismo de los Estados Unidos¹⁷⁹⁰, aunque se echa en falta una agencia de inteligencia estructurada en su seno, que posiblemente no se consiga¹⁷⁹¹, algo que le falta a la nación desde su fundación y cómo seña identitaria de su composición federal/estatal, sería un depositario central de información sobre terrorismo nacional e internacional, y DHS podía haber sido ese depositario¹⁷⁹². Pero esto entra en conflicto con toda la legislación previa, lo cual provocará una “refundación nacional o un posible desastre”

Se ha aprovechado DHS en los debates sobre la seguridad, para utilizar más recursos militares¹⁷⁹³, e incluso para “militarizar” a la población civil¹⁷⁹⁴. En esta línea, el gobierno federal ha reforzado sus actividades en todos sus departamentos ministeriales y ha duplicado sus presupuestos para estos fines¹⁷⁹⁵, ha desarrollado una nueva legislación (y la *USA Patriot Act* ha introducido importantes cambios en la legislación antiterrorista y ha creado nuevas herramientas en este ámbito)¹⁷⁹⁶, creando un punto de contacto entre las agencias estatales, locales y el sector privado. Abierto esto último a PMCs, y a subcontratistas de todo tipo que “asisten” con cierta invulnerabilidad a las actividades de las agencias, un clientelismo privado que corre riesgo de actuar en virtud de intereses legítimos en muchos casos, pero con el riesgo a “ser torticeros”.

Para un sistema federal como el estadounidense, se ha creado una especie de ministerio del interior, en el que el gobierno ha reunido actores de seguridad

¹⁷⁹⁰ Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get alone? *op. cit.*, p. 171.

¹⁷⁹¹ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, *op. cit.*, p. 122.

¹⁷⁹² GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, *op. cit.*, p. 355.

¹⁷⁹³ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, *op. cit.*, p. 200.

¹⁷⁹⁴ MATTELART A., *Un mundo vigilado*, *op. cit.*, p. 180.

¹⁷⁹⁵ El 18-9-01 se firmó un primer acuerdo de 40 billones de \$, y aparte de lo que ya se tuvo en cuenta en la elaboración del nuevo presupuesto fiscal de 2002, el 2-08-02 se suplementaban todas estas ayudas presupuestarias con otros 24 billones de \$.

¹⁷⁹⁶ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 2.

nacional y de los estados confederados, y que ha conseguido que una de las prioridades de este nuevo departamento haya sido la inversión en programas de investigación y desarrollo del arsenal de seguridad¹⁷⁹⁷. Los resultados están lejos de ser los pensados, quizás por que atentan directamente contra los propios fundamentos de derecho consuetudinario de décadas. Las técnicas de rastreo y desciframiento de mensajes electrónicos, la video vigilancia, la securización de transmisiones de datos, el material pesado de vigilancia, la detección o inspección (de equipajes o de cargueros), de conformidad con la *Safety Act*¹⁷⁹⁸, son algunos ejemplos de estas acciones.

Además, este nuevo departamento, dentro de la estructura de seguridad estadounidense, ha querido darles un nuevo impulso a las agencias federales¹⁷⁹⁹, (que no tenemos que olvidar, siempre tuvieron “una menor consideración” sobre las estatales y locales), junto con *US Customs and Border Protection*.

Las nuevas misiones en la seguridad que ha introducido *homeland security*¹⁸⁰⁰, también han supuesto nuevas competencias para las policías estatales y locales¹⁸⁰¹, pero muchas veces sin la preparación necesaria. Esto es el resultado de una apuesta de la administración, en la que se establece una cooperación entre el gobierno federal con los gobiernos estatales y locales en materia de *homeland security*, tanto en el papel de análisis de información relacionada con las amenazas de la nación¹⁸⁰², como de compartir y suministrar información en este terreno¹⁸⁰³, lo que supondrá una mejora en la seguridad nacional, reduciendo tanto el potencial de los ataques terroristas, como el riesgo a estos ataques¹⁸⁰⁴. Así, el gobierno federal ha establecido una serie de

¹⁷⁹⁷ MATTELART A., *Un mundo vigilado*, op. cit., p. 184.

¹⁷⁹⁸ *Safety* es el acrónimo de: *Support Anti-terrorism by Fostering Effective Technologies*, Apoyar el antiterrorismo fomentando las tecnologías eficaces.

¹⁷⁹⁹ WEISBURD D., FEUCHT T., HAKIMI I, MOCK L. y PERRY S., *To Protect and To Serve. Policing in an Age of Terrorism*. Springer, 2009, p. 150.

¹⁸⁰⁰ CORDNER G., *Police Administration*, eighth edition, Anderson Publishing, 2014, p. 20.

¹⁸⁰¹ MORE H. y MILLER L., *Effective Police. Supervision*, Seventh Edition, Routledge, 2015, p. 521.

¹⁸⁰² Combating Terrorism. Interagency Framework and Agency Programs to Address the Overseas Threat. GAO-03-165, May 2003, p. 70.

¹⁸⁰³ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 27.

¹⁸⁰⁴ Primero se creó *Securing the Homeland Strengthening the Nation*, Documento del presidente de principios de 2002. Después se creó la Oficina de Seguridad Nacional, *Office of Homeland Security* (OHS), creada por Orden Ejecutiva 13228 de 2002, y por último, el Consejo de Seguridad Nacional, *Homeland Security Council* (HSC), que estableció una Oficina de Asuntos

mecanismos y organismos de cooperación y coordinación, que finalizaron con la creación del DHS.

Aunque este concepto es una clara apuesta por la centralización y la mejora del sistema de seguridad, y que sirve para alertar al ciudadano de las amenazas terroristas, la gente sospecha de sus verdaderas intenciones, y piensa que está más ligado a las necesidades políticas de la administración (época de Bush), que a los peligros reales de los que quiere proteger¹⁸⁰⁵. Esta idea es creciente en la sociedad civil y en la percepción internacional, y así vemos como ha surgido un nuevo concepto en mundo de la seguridad norteamericana, que a continuación desarrollaremos.

3.2. Departamento de Seguridad Nacional, *Homeland Security* *Departement, DHS*

La Ley de Seguridad Nacional de 2002 estableció el 25 de noviembre de 2002 el Departamento de Seguridad Interior, *Department of Homeland Security*, (*DHS*)¹⁸⁰⁶: la mayor reorganización del gobierno federal después de la creación del Departamento de Defensa en 1947, (con excepción del FBI y CIA¹⁸⁰⁷) y con una centralización adecuada¹⁸⁰⁸. Después del 11 S hubo mucha presión para tomar medidas urgentes, en los que los factores políticos y burocráticos, así como consideraciones de fondo, fueron decisivos¹⁸⁰⁹. Los factores jurídicos o garantistas e incluso los factores éticos pasaron a segundo plano.

Este departamento normalmente llamado Seguridad Nacional, *Homeland Security*, es el ministerio responsable de proteger el territorio estadounidense contra ataques terroristas de cualquier tipo, además de responder a desastres

Internacionales, *Office of International Affairs*, para finalmente daría origen al Departamento de Seguridad Nacional, *Department of Homeland Security* (DHS).

¹⁸⁰⁵ DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, op. cit., p. 180.

¹⁸⁰⁶ KAHAN J. *The Two Faces of DHS: Balancing the Department's Responsibilities*. Homeland Security Affairs, Vol. 9. Article 10. July 2013.

¹⁸⁰⁷ SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11. September 2001*, op. cit., p. 278.

¹⁸⁰⁸ BÜSCHING S., *Innere Sicherheit in den USA nach 9/11 Die Welt nach 9/11 VS*, op. cit., pgs. 83-85.

¹⁸⁰⁹ KAHAN J. *The Two Faces of DHS: Balancing the Department's Responsibilities*, op. cit., p. 3.

naturales¹⁸¹⁰, ejecutando una agresiva y sistemática campaña en la que utiliza la información, las técnicas de investigación y la legislación disponible ad hoc¹⁸¹¹, y su objetivo es prevenir y descubrir la susceptible actividad terrorista, investigando y deteniendo a quienes violen la ley y amenacen la seguridad nacional.

3.2.1. Una enorme burocracia de seguridad

Este departamento, tercer ministerio más grande del gobierno federal después del Departamento de Defensa, es la mayor reestructuración de la burocracia federal en cincuenta años¹⁸¹². Se creó a partir de 22 agencias federales ya existentes con cerca de 240.000 efectivos, y con un presupuesto superior a 37,4 billones de \$¹⁸¹³. Para 2021, su presupuesto es de 75,8 billones \$, un aumento del 14,2 % con respecto al 2010¹⁸¹⁴, significando que el presupuesto de DHS y el de Seguridad Nacional están completamente separados, lo que garantiza que no habrá debate entre las compensaciones asociadas a ellos.

Las funciones de seguridad nacional estaban dispersas en EE.UU., por lo que se creó un único punto de contacto para tener la nación más preparada y más segura¹⁸¹⁵. El presidente Bush se propuso consolidar unos fuertes bloques de autoridad federal dentro de este departamento, que podría ser considerado un ministerio del interior al estilo europeo¹⁸¹⁶. Esto supuso, por una parte, que la complejidad del DHS es tan grande que, a partir de julio de 2012, había más de 100 comités o subcomités, que se encargan de controlar asuntos relacionados

¹⁸¹⁰ BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*. *Terrorism and Political Violence*, vol. 14, nº 3 (Autumn 2002), pgs. 33-34.

¹⁸¹¹ DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 25. 2001-2002, pgs. 399-406.

¹⁸¹² WILLIAM A., *Counterterrorism Effectiveness to Jihadists in Western Europe and the United States: We Are Losing the War on Terror*, *op. cit.*, p. 283; KILTZ L. y RAMSAY J. *Perceptual Framing of Homeland Security*. *Homeland Security Affairs*. Vol. 8. Article 15. August 2012, p. 3;

¹⁸¹³ Homeland Security. *Management Challenges Facing Federal Leadership*, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 42.

¹⁸¹⁴ Budget- in- brief. Fiscal Year 2021, p. 1, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/fy_2021_dhs_bib_0.pdf, visitada el 2-1-2021

¹⁸¹⁵ ALONSO, M., *Jornadas sobre "La lucha contra la criminalidad: Estrategias de Seguridad y Cooperación Internacional"*. Santo Domingo de la Calzada. (La Rioja), 30/6 – 3/7 2008.

¹⁸¹⁶ HUFBAUER G., y CANOVAS-VEGA G., *Whiter NAFTA. A common frontier?*, Routledge 2003, p. 145

con sus operaciones, y por otra, altos funcionarios del gobierno admiten que el número de programas de seguridad nacional en las que participan empresas privadas, se ha vuelto inmanejable¹⁸¹⁷. Por la comisión o por los comités se puede llegar a la inacción por parálisis, solucionándolo con mayor discrecionalidad a las bases de inteligencia y operaciones policiales. Evidentemente esto hace subir varios puntos los conflictos sociales.

Para que veamos como este departamento quiso solucionar problemas de cooperación y compartir inteligencia, antes del 11 S, la inteligencia sensible se movía verticalmente en cada una de las agencias de inteligencia en lugar de horizontalmente. Pero además de no compartir información entre CIA, FBI, NSA y Pentágono (por sus diferencias culturales policiales y sus sistemas informáticos que tampoco estaban preparados para tal fusión), otras agencias, en primera línea contra el terrorismo: *Immigration and Naturalization Service, Federal Aviation Administration, Border Guard y Coast Guard*, tenían una gran dificultad para obtener esta información, vital para esos puestos de primera línea de servicio¹⁸¹⁸. Pero después de tantos intentos para esa cooperación, DHS se quedó sin unidades de inteligencia, pues tanto el FBI como la CIA permanecen dependiendo del Departamento de Justicia y del Departamento de Estado respectivamente. Por un lado, esto supone una complejidad en esta mega estructura de seguridad norteamericana, y por otro, tengamos en cuenta que DHS trabaja en la esfera civil, dentro y fuera de las fronteras norteamericanas.

¹⁸¹⁷ BUSCH N. y GIVENS A., *Public-Private Partnerships in Homeland Security: Opportunities and Challenges. Homeland Security Affairs*. Vol. 8, Article 18. October 2012, p. 17.

¹⁸¹⁸ GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, op. cit., p. 352.

3.2.2. Estructura y despliegue del DHS

El departamento está compuesto por Direcciones y Oficinas Técnicas¹⁸¹⁹ y Componentes operativos¹⁸²⁰.

-
- ¹⁸¹⁹
- Dirección Nacional de Protección de Programas, *Directorate for National Protection and Programs*, especializada en la reducción de los riesgos tanto reales como virtuales.
 - Dirección de Ciencia y Tecnología, *Directorate for Science and Technology*, encargada de la investigación y el desarrollo.
 - Dirección de Gestión, *Directorate for Management*, responsable de presupuestos, créditos y gastos.
 - Oficina de Política, *Office of Policy*, encargada de las políticas y la coordinación del departamento, proporcionando un servicio centralizado y coordinando a todo el departamento.
 - Oficina de Asuntos de Salud, *Office of Health Affairs*, que coordina las actividades del departamento para garantizar la preparación y respuesta a incidentes médicos.
 - Oficina de Inteligencia y Análisis, *Office of Intelligence and Analysis*, que aunque no responde a las características de una agencia de inteligencia, es la responsable de la utilización de la información y la inteligencia de múltiples fuentes para identificar y evaluar las amenazas actuales y futuras. Aunque no es como
 - Oficina de Coordinación y Operaciones, *Office of Operations Coordination*, encargada de supervisar la seguridad basándose en la coordinación diaria dentro del departamento, con los gobernadores, asesores y los operadores de infraestructuras críticas en todos los 50 estados y otras 50 importantes zonas urbanas a nivel nacional.
 - Oficina interior para la detección nuclear, *Domestic Nuclear Detection Office*, encargada de coordinar una respuesta a cualquier amenaza nuclear a nivel federal, estatal, local y tribal.
 - Centro de Formación de la aplicación de la Ley Federal, *Federal Law Enforcement Training Center*, que proporciona una carrera a los profesionales de la seguridad.
- ¹⁸²⁰
- Administración de Seguridad del Transporte, *Transportation Security Administration* (TSA), encargada de proteger los sistemas de transporte y garantiza la libertad de circulación del comercio y de las personas.
 - Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras, *U. S. Customs & Border Protection* (CBP), responsable de proteger las fronteras, para impedir que los terroristas y sus armas entren en los Estados Unidos, al tiempo que se facilita el flujo de los viajes y el comercio legítimo.
 - Servicio de Inmigración y Ciudadanía, anteriormente dependiente del Departamento de Justicia, *US Citizenship & Immigration Services* (CIS), encargado de la inmigración y la naturalización, estableciendo las funciones de los servicios de inmigración y las prioridades políticas.
 - Servicio de Inmigración y Aduanas, *US Immigration & Customs Enforcement* (ICE), el mayor de los departamentos que está encargado de identificar y evitar las vulnerabilidades económicas de las fronteras, el transporte y la seguridad de las infraestructuras.
 - Servicio de Guardacostas, *US Coast Guard* (USCG), que protege el medio ambiente y los intereses económicos de EE.UU. en los puertos y vías navegables, a lo largo de la costa, en aguas internacionales, o en cualquier región marítima, que recordemos es un Cuerpo militar. Es un elemento clave de apoyo al JIATF-S (Fuerza Operativa Conjunta e Inteagencia Sur) en su lucha contra las drogas en Estados Unidos, apoyando con sus buques y aviones. Es la agencia federal encargada de la interceptación de drogas en el ámbito marítimo, especialmente en la zona de Puerto Rico y las Islas Vírgenes de Estados Unidos, ver Coast Guard. Resources Provided for Drug Interdiction Operations in the Transit Zone, Puerto Rico, and the U.S. Virgin Islands. GAO-14-527. June 2014, pgs. 9-11.
 - Agencia de emergencias federales, *Federal Emergency Management Agency* (FEMA).
 - Servicio Secreto, U. S., *Secret Service* (USSS).
 - Servicio de Seguridad de Edificios Federales, *Federal Protective Service*, (GSA).

3.3. Seguridad en las infraestructuras

Las actividades de *homeland security* están muy relacionadas con las actividades que se desarrollan en la nación, y cuya alteración puede suponer un riesgo. Se ha identificado una serie de industrias críticas, que en caso de sufrir un ataque terrorista o sufrieran una destrucción, podría significar una importante debilidad en los aspectos defensivos o económicos de los Estados Unidos ¹⁸²¹:

- En 2019, había 97 reactores nucleares con una potencia de 98.384 MW¹⁸²² (en 2004, había 104 reactores nucleares en 65 plantas, en 31 estados, que generaban el 20% de la electricidad en el ámbito nacional)¹⁸²³.
- Productos químicos y productos peligrosos (incluidos petróleo y gas natural)¹⁸²⁴.
- Servicios de electricidad.
- Alimentación y agricultura¹⁸²⁵.

En un país de corte liberal/capitalista el sector privado representa casi el 85% de la infraestructura crítica de la nación, y es sin duda el sector primario de vulnerabilidad, aunque también representa un potencial relevante de información. Algunas entidades del sector privado poseen información para compartir con sociedades, estado y autoridades. Pero también los costes en la mejora de la seguridad de ferrocarriles, plantas químicas y otras infraestructuras no los sufraga el gobierno federal, sino que deben ser abonadas por los propietarios privados, que muchas veces se resisten a las órdenes

¹⁸²¹ Orden Ejecutiva 13010, *Critical Infrastructure Protection*, Federal Register, vol. 61, nº 138, 17 de julio de 1996, p. 7347, www.ntia.doc.gov/osmhome/cip/eo13010.pdf, visitada 13-4-2016.

¹⁸²² <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx>, visitada el 12-5-2019

¹⁸²³ Homeland Security and the Private Sector, CBO Paper, December 2004, p.9, www.cbo.gov, visitada 3-5-2019.

¹⁸²⁴ La Agencia de Protección del Medio ambiente ha listado más de 300 industrias químicas como "extremadamente peligrosas", de las que hay 77 tóxicas y 63 industrias inflamables de gases y líquidos, www.yosemite.epa.gov/osvwer/ceppoweb.nsf/content/ehs_2003.htm, visitada 13-4-2016.

¹⁸²⁵ La Administración de Alimentos y Drogas, Food and Drug Administration (FDA), ha identificado una serie de riesgos para la seguridad de los suministros alimentarios. Con respecto a los riesgos biológicos, el ántrax y el botulismo son considerados los más peligrosos.

gubernamentales para mejorar la seguridad¹⁸²⁶. La seguridad en Estados Unidos la paga quien se beneficia de ella, y aunque efectivamente, siempre hay resistencia, todo el sistema acaba abonando estos costes.

Para conseguir una mejor protección en esta pléyade de infraestructuras críticas, se han establecido numerosas relaciones formales e informales para compartir información. En el ámbito de la industria se ha creado el Comité asesor de la infraestructura nacional, *National Infrastructure Advisory Council* (INAC)¹⁸²⁷, así como los Centros para compartir y analizar información, *Information Sharing and Análisis Centres* (ISACs)¹⁸²⁸, que son organizaciones o redes pertenecientes al sector privado, creadas con el apoyo del gobierno federal para diseminar en tiempo real cualquier tipo de información que pueda afectar a las industrias críticas¹⁸²⁹, y que aprovechan sus foros en los que se coordinan esfuerzos para identificar y reducir vulnerabilidades.

Por último señalar que DHS es el nexo de unión y contacto entre todas las policías estatales y locales, y todas a su vez, con el sector privado¹⁸³⁰. ¿Es la panacea DHS para esa ansiada coordinación y cooperación de los organismos policiales y de seguridad en estados Unidos?

3.4. La verdadera *Homeland Security*

El 11 de septiembre abrió una nueva era policial, en todo el mundo¹⁸³¹, y la Policía tuvo que hacer frente a esta nueva realidad, lo que le supuso un gran desafío en medios y capacitación. Su primera reacción, de forma muy resumida, fue un cambio de política y estructuras, y *homeland security* se enmarca en estos nuevos parámetros a los que tuvo que tener en cuenta. Y de la misma forma que

¹⁸²⁶ GREENBERG H., *Is the Department of Homeland Security an Intelligence Agency?* Intelligence and National Security, Vol. 24, Nº 2, April 2009, pgs. 227-229.

¹⁸²⁷ National Security for Information Sharing. Successes and Challenges In Improving Terrorism-Related Information Sharing. October 2007, pgs. 4-23.

¹⁸²⁸ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 32.

¹⁸²⁹ Homeland Security and the Private Sector, CBO Paper, December 2004, p.6, www.cbo.gov, visitada 3-5-2019.

¹⁸³⁰ DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*, op. cit., p. 237.

¹⁸³¹ "Los grandes cambios no suceden en tiempos normales" ver: ZEGART A., *Spying Blind*. Princeton University Press, 2007, p. 169.

la estrategia de *intelligence led policing*, dirige las actuaciones policiales sobre objetivos conseguidos mediante el uso de inteligencia, la nueva estrategia de *homeland security policing*, es la estrategia policial que se focaliza en la prevención y respuesta al terrorismo, nuevos conceptos que ya están desarrollados y en continua evolución operativa.

3.4.1. *Homeland security policing. Una desconfianza del ciudadano*

Aunque *intelligence led policing* y *homeland security policing* quieren ser estrategias complementarias, muchos autores no las ven así, porque en la segunda, la recogida de inteligencia para prevenir ataques terroristas es la actividad más importante¹⁸³². Pero también otros investigadores opinan que algunas estrategias de *community policing* no son compatibles¹⁸³³, pues la prevención del terrorismo no tratará de disuadir a los terroristas, sino que intentará su detección y su disuasión¹⁸³⁴. De no resolverse este problema la cooperación eficiente será imposible, y la solución saldrá seguramente de una cesión de egos en cada parte y de un grado de generosidad entre los mandos, algo que como sabemos es del todo contrario al pensamiento propio de estos cuerpos.

A la vista de esta competencia, el futuro de la *community policing* estará determinada por los incentivos económicos que reciba, y por lo que se observa que los presupuestos se están focalizando en *homeland security*, movimiento al que se están oponiendo los departamentos de policía¹⁸³⁵. La verdadera naturaleza oculta de *homeland security* es que pide menos transparencia en aras de mayor eficacia y rapidez en sus acciones, como si la ausencia de barreras fuera por sí mismo garante de mayor seguridad¹⁸³⁶. No es por tanto bidireccional: En el pasado, la información era conocida por el ciudadano, pero ahora empieza

¹⁸³² LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, *Police Quarterly*, 13(4), 2010, p. 357.

¹⁸³³ CHAPPELL A. y GIBSON S., *Community Policing and Homeland Security Policing. Friend or Foe?* *op. cit.*, pgs. 328-330.

¹⁸³⁴ *Ibid*, p. 330; GREENBERG H., *Is the Department of Homeland Security an Intelligence Agency?* *Intelligence and National Security*, Vol. 24, Nº 2, April 2009, p. 218.

¹⁸³⁵ CHAPPELL A. y GIBSON S., *Community Policing and Homeland Security Policing. Friend or Foe?* *op. cit.*, pgs. 332-333.

¹⁸³⁶ En una aparente paradoja, *homeland security*, por una parte, tiene la necesidad de mantener al público informado y, por otra necesita más datos, más información, pero solo de conocimiento por las policías.

a no conocerla, y esto no gusta a la comunidad, traducándose en desconfianza, y una merma en la cooperación de la comunidad con su Policía¹⁸³⁷. Aunque también la Policía empieza a no estar tan visible ni presente en tantos lugares.

En la parte más práctica y de conocimiento por parte de los ciudadanos del nivel de amenaza, otra vez más, la fragmentación de una estructura federal como la de Estados Unidos, presenta desventajas: DHS ha establecido cinco niveles de amenaza, pero hay sistemas de alertas independientes para los estados y grandes ciudades, como Nueva York. Estos sistemas, a veces entran en conflicto, no solo por sus duplicidades, sino porque muchas veces las amenazas no se pueden comprobar como tales¹⁸³⁸.

Cuando ha empezado a desarrollarse este concepto y la sociedad norteamericana (en todo su conjunto, no solamente el referido a los ciudadanos) ha descubierto la verdadera extensión y hasta dónde llega este concepto, las dudas asaltan y los conflictos jurídicos, sociales y de rechazo crecen, y es posible que en breve, de forma violenta. La variedad de amenazas que puede tener Estados Unidos y la materialización de éstas para causar daño y caos son tan amplias, que solo pueden estar en un espacio tan amplio como puede ser el mundo de las ideas del Platón más tradicional. La nación no podrá estar lo suficientemente protegida contra cualquier acción terrorista o desastre natural. ¿Es Homeland Security quien quiere conseguir que el mundo de las ideas las pueda transformar en planes de defensa y seguridad? Seguramente en un modelo idealista sería más fácil el control siempre anticipatorio de lo que nos interesa, por lo que la respuesta es evidentemente: Sí.

3.4.2. Consecuencias

¿Y en qué se traduce esta nueva política de *homeland security*? En realidad supone un cambio, básicamente impulsado por el terrorismo, pero que no será más que un elemento propiciatorio de otros intereses y otros modelos cognitivos. No seremos nosotros los que dijimos que era una “excusa” provincial, pero los

¹⁸³⁷ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., p. 157.

¹⁸³⁸ NEVE R., VERVOORN L., LEEUW F. y STEFAN BOGAERTS S. *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*. Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum, Cahier 2006-3a, 2006, p. 40.

fenómenos inductivos nos hacen sospechar que era una idea largamente larvada en el inconsciente de algunos poderes institucionales.

Hay una variedad de aspectos que no solamente se reflejan en este epígrafe, sino que está distribuido en toda la tesis¹⁸³⁹. Para proteger se requiere que la industria y sus empresas inviertan billones de dólares y eso supone beneficio para ellas. La lista de estas inversiones puede ser inacabable: sistemas lógicos o físicos, muros y vallas en las fronteras; sensores intrusivos en aeropuertos y fronteras; software informático de alcances cada vez más decisivos que entre otras funciones sirven: para controlar los visados (estudiantes, turistas, empresarios, etc.), las llamadas telefónicas, correos electrónicos; el poder que da, aunque solo sea “conocer” del 40% de los inmigrantes ilegales que hay en el país es una cantera de información relevante. En definitiva, *homeland security* es un negocio¹⁸⁴⁰, y siempre lo será.

El terrorismo también ha llevado a la recolocación de los fondos federales con los que el gobierno central subvenciona la seguridad¹⁸⁴¹. Pero ahora, el énfasis federal en la seguridad nacional se dirige a tomar medidas contra el terrorismo, y los fondos, en estos momentos, se dirigen a la reducción y protección de la amenaza terrorista. Con los fondos federales actuales las inversiones son distintas en seguridad, utilizándose en equipo personal y entrenamiento policial, de forma prioritaria, habiendo otros fondos también que se destinan a las industrias, lo que representa un conflicto entre los jefes de policía y sus propias agencias policiales.

Tras del 11 S los gastos se utilizan para luchar contra el terrorismo, aunque se quieran aprovechar muchas de estas nuevas estructuras para otros menesteres. Por ejemplo, la directiva presidencial número cinco de Homeland Security, crea el *National Incident Management System* (NIMS)¹⁸⁴², con el

¹⁸³⁹ Podemos empezar con la repercusión que han tenido en los medios, de forma genérica, pero de vital importancia, las vistas y declaraciones públicas del Congreso, siempre con el mantra de “proteger a la nación y reducir su vulnerabilidad contra el terrorismo”

¹⁸⁴⁰ ETZIONI A. *Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy*, *op. cit.*, pgs. 209-210.

¹⁸⁴¹ Cuando el énfasis federal se dirigía a la reducción del delito y a la calidad de la vida, como era *community policing*, los fondos iban a proyectos que incrementaban la comunicación entre policías y comunidades.

¹⁸⁴² <http://www.masslocalinstitute.info/ICSandPublicHealth/ICSandPublicHealth3.html> visitada el 9-1-18.

propósito de ser una organización, en la que múltiples agencias puedan trabajar conjuntamente para gestionar el incidente doméstico. La amenaza del terrorismo ha sido claramente el catalizador para crear el NIMS, aunque ahora la actuación de esta estructura no está limitada a los incidentes terroristas. La directiva señala que el sistema es para incidentes domésticos de todo tipo¹⁸⁴³, y ya sabemos lo que eso significa.

Aunque han surgido discrepancias con respecto a la distribución de los fondos: Estados Unidos gasta unos 180 millones \$ al año para defenderse de las amenazas naturales, mientras que contra el terrorismo gasta 20 mil millones \$¹⁸⁴⁴, y para señalar como funciona el pragmatismo norteamericano, señalar que después del 11 S, en seis semanas se promulgó la Patriot Act 2001; *Homeland Security Department* estaba creado y funcionando en 2003, y por supuesto, investigadores y *think tanks* empezaron rápidamente a estudiar esta nueva política, y la *International Association of Chiefs of Police* y la *International City/County Management Association*, también comenzaron a publicar documentos sobre estas novedades¹⁸⁴⁵. Parece como hemos dicho que los anteriores pensamientos florecieron ya habiendo estado maduros a la luz de los incidentes.

3.5. Cooperación-exportación del modelo *homeland security*

3.5.1. Con Reino Unido

En el Reino Unido se creó el Grupo Conjunto de Contacto UK / US, *Joint UK/US contact group on Homeland Security*¹⁸⁴⁶, que tiene como objetivo compartir experiencias y "buenas prácticas" en asuntos como: protección de fronteras, seguridad del transporte, y fomento del progreso científico y tecnológico de asuntos que mejoren los intereses de este grupo (es decir: lo que las políticas marquen que son intereses en cada momento). En 2004 ambas

¹⁸⁴³ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, op. cit., pgs. 158-159.

¹⁸⁴⁴ The Washington Post, *What Went Wrong. Storm Exposed Disarray at the Top*, Susan B. Glasser y Josh White, 4-9-2005.

¹⁸⁴⁵ OLIVER W., *Policing for Homeland Security. Policy and Research*, Criminal Justice Policy Review, Vol. 20, Nº 3, September 2009, pgs. 254-255.

¹⁸⁴⁶ Un grupo de trabajo conjunto (una especie de *task force* internacional), creado en junio de 2003 por el entonces ministro del Interior británico David Blunkett y Tom Ridge, director de DHS.

partes firmaron un acuerdo de ciencia y tecnología entre el Reino Unido y Estados Unidos para la protección de Infraestructuras Críticas y Protección Civil. Este documento prevé el desarrollo, ensayo y evaluación de tecnologías para la observación de la actividad terrorista¹⁸⁴⁷. El peso del trabajo de este grupo conjunto, recae en la Oficina de Seguridad y lucha contra el terrorismo, *Office for Security and Counter-Terrorism*, (OSCT), dentro del Home Office del Reino Unido¹⁸⁴⁸. Una de las prioridades del grupo es trabajar en el desarrollo de la tecnología biométrica, reconocimiento por el iris y reconocimiento facial.

3.5.2. Con Israel

Después del 11 S la ya larga alianza entre Estados Unidos e Israel ha alcanzado una dimensión estratégica, alcanzándose acuerdos de cooperación con la firma de programas de intercambio entre sus fuerzas de seguridad al más alto nivel; visitas a Israel de agentes policiales federales y locales para conocer tanto las medidas adoptadas por aquellas autoridades en el terreno de *homeland security*, como para adquirir conocimientos concretos sobre la protección en caso de ataques suicidas con explosivos, así como una cooperación técnica entre ambos estados¹⁸⁴⁹. Lo que muchos llaman la guerra híbrida que se mantiene en la zona de influencia de Israel desde hace décadas pretende ser ahora analizado como “mejores prácticas” para su explotación.

Entre en 2002 y 2007 fueron muchos los agentes de policía federales, locales, sheriffs, expertos en explosivos, así como una larga lista de expertos en diversos ámbitos de seguridad, realizaron numerosos seminarios dentro de la Policía Nacional de Israel, *Israel National Police* (INP), Agencia de Seguridad Interior de Israel, *Shin Bet* y el Ministerio de Seguridad Interior¹⁸⁵⁰. La amplia

¹⁸⁴⁷ NEVE R., VERVOORN L., LEEUW F. y STEFAN BOGAERTS S. *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*, op. cit., p. 50.

¹⁸⁴⁸ The Guardian, 29 de julio 2003.

¹⁸⁴⁹ Los términos de este acuerdo se recogen en un memorandum conjunto firmado por el Ministro de Seguridad Pública de Israel, Avi Dichter, y el secretario de Homeland Security de Estados Unidos, Michael Chertoff en Washington, DC, el 7 de febrero de 2007. En el documento se especifica que “hay una necesidad vital de promover una cooperación operativa, científica y tecnológica entre ambos estados en el terreno de homeland security”. Además, se acuerda la creación de un comité de seguimiento del acuerdo, así como el establecimiento de oficinas en Washington y Tel Aviv.

¹⁸⁵⁰ Muchos de estos encuentros fueron apoyados por el Jewish Institute for National Security Affairs (JINSA); Police Executive Research Forum (PERF); Anti-Defamation League (ADL);

experiencia israelita en el terreno de los ataques suicidas con explosivos, así como en amenazas sociales o híbridas, han sido la base de estos intercambios: La identificación de posibles terroristas suicidas y sus círculos de apoyo e influencia social, y la forma de enfrentarse a estas acciones terroristas, estudiando los casos en los que pudieron ser detenidos; los casos fallidos, y la reacción a estas acciones. Estas actividades se encuadran dentro del JINSA's *Law Enforcement Exchange Program*, que es la organización que más ha promocionado el intercambio de cooperación entre las fuerzas policiales norteamericanas e israelíes.

Israel ha desarrollado una tecnología de alta calidad en el ámbito de los sistemas de seguridad, que ha hecho que el Senado de Estados Unidos haya promulgado la *Promoting Anti-Terrorism Cooperation through Technology and Science Act* de 2007, por la que se establece una oficina de cooperación internacional dentro del Departamento de Homeland Security para apoyar investigaciones conjuntas y desarrollar proyectos entre Estados Unidos y sus aliados, entre los que se encuentra Israel¹⁸⁵¹. No olvidemos que las relaciones de cooperación entre todas las organizaciones de seguridad de ambos países tienen la condición de privilegiadas.

3.6. ¿Una super agencia o un Ministerio del Interior?

Al pánico político que siguió al 11 S, la administración Bush creó el DHS, una verdadera superagencia¹⁸⁵² y la Oficina Nacional de Inteligencia, que muchos autores consideran que han contribuido a introducir errores en la Comunidad de Inteligencia. Estas grandes organizaciones burocráticas posibilitaron a la Casa Blanca y el Pentágono el control de las alertas terroristas, que erraron enormemente en sus acciones en los casos del huracán Katrina en 2005, y en el intento de ataque suicida en un avión comercial en 2009¹⁸⁵³. Los atentados

American-Israel Education Foundation (AIEF); International Association of Chiefs of Police (IACP) y National Sheriff's Association.

¹⁸⁵¹ BENSINGER G., *Homeland Security: The Israel Connection*, Crime & Justice International September/October 2007, pgs. 13-15.

¹⁸⁵² MARCO F., *Trauma 9/11 und die normative Ordnung der amerikanischen Sicherheitspolitik. Die Welt nach 9/11*, op. cit., p. 41.

¹⁸⁵³ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., pgs. 264-265.

también crearon un sentido nacional de miedo, en el que se creía que al Qaeda y sus aliados estaban en el proceso de desatar una campaña de ataques adicionales usando "células durmientes" incrustados en las comunidades americanas, esperando la orden de atacar¹⁸⁵⁴. Es una creencia que siempre han tenido con respecto a Rusia, alentada por la cantidad de filmografía que existe en este tema.

El huracán Katrina puso al descubierto las implicaciones de la estructura del sistema de inteligencia¹⁸⁵⁵. Algo que no está claro es que la producción de información no necesita un mando unificado, como lo demuestran las investigaciones de las universidades, que se pueden realizar desde diferentes puntos. Lo que realmente se necesita, es que la producción del conocimiento posea una competición coordinada entre los diferentes grupos que recogen y analizan la información¹⁸⁵⁶, y esto significa que hay que centralizar ese conocimiento.

Y frente a esta inactividad de las administraciones frente al Katrina, Blackwater, ahora Academi, llegó a Nueva Orleans¹⁸⁵⁷. Se adelantó al gobierno federal y a la mayor parte de organizaciones de ayuda humanitaria al desplegar sobre el terreno a 150 hombres, que en septiembre alcanzó los 250 efectivos, provistos de un completo equipo de combate y fuertemente armados, en medio del caos en que estaba sumida la ciudad. En ese momento, mientras los gobiernos local, estatal y federal abandonaban a su suerte a cientos de víctimas del huracán, las imágenes que coparon la cobertura televisiva del huracán fueron los saqueos, delincuencia y caos. Era una ciudad llena de personas desplazadas y abandonadas, muy necesitadas de comida, agua, transporte, rescate y ayuda. Lo que hacía falta urgentemente era comida, agua y alojamiento, en cambio lo que se encontró a raudales fueron armas¹⁸⁵⁸. Esto demuestra que la progresiva

¹⁸⁵⁴ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, Journal of National Security Law&Policy, Vol. 3:377, 2009, p. 382.

¹⁸⁵⁵ Una desafortunada respuesta a la emergencia creada, fue la ausencia de un mando unificado. Un hecho que iba contra la recomendación de la Comisión del 11 S para solucionar los fallos de la inteligencia, y que era la creación de un mando común y centralizado.

¹⁸⁵⁶ POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, *op. cit.*, p. 67.

¹⁸⁵⁷ Justo después de que el huracán Katrina causara estragos en la ciudad el 29 de agosto de 2005.

¹⁸⁵⁸ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, 2007, Paidós, 2007, pgs. 387-389.

descentralización y privatización de ciertas áreas de seguridad es creciente y no tiene visos de reducirse en aras de una efectividad, flexibilidad, pero también lo que significa que las grandes sumas de dinero que se mueven en estos servicios, nos hace pensar en intereses creados de difícil solución y que auguran conflictos futuros.

A finales de 2005, el gobierno había pagado a Blackwater más de 33,3 millones \$ por sus servicios prestados al DHS, que alcanzaron los 73 millones en junio de 2006, dentro de las actuaciones del Katrina. Para Blackwater este huracán supuso una ocasión de gran trascendencia: su primer despliegue oficial en territorio estadounidense¹⁸⁵⁹. Por tanto, en casos de ser necesitados, podrán hacerse cargo de tareas en territorio nacional “que el gobierno federal delegue o que cubra con lentitud”.

4. NUEVA ERA DE *HOMELAND SECURITY*: PERMANECE LA ESTRUCTURA POLICIAL Y DE SEGURIDAD, PERO CAMBIA SU CULTURA

La policía comunitaria se ha convertido en una nueva ortodoxia para los policías. A la vez ambiciosa y ambigua, la policía comunitaria promete cambiar radicalmente la relación entre la policía y el público, abordar los problemas subyacentes de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los barrios. Una de las razones de su popularidad es que es un concepto plástico, que significa diferentes cosas para diferentes personas. Hay muchos puntos de vista sobre policía comunitaria, y cada uno de ellos está construido sobre supuestos que son sólo parcialmente apoyados por la evidencia empírica¹⁸⁶⁰.

La policía comunitaria ha cambiado mucho desde sus inicios, porque desde que apareció el terrorismo, éste es quien marca la agenda de seguridad. Siempre había una realidad (delincuencia), ahora hay otra (terrorismo). Según el GTI, entre 1970 y 2019 se han registrado en el mundo más de 170.000 incidentes

¹⁸⁵⁹ *Ibid*, p. 392.

¹⁸⁶⁰ GREENE J., *Policies, Process and Decisions of the Criminal Justice System, Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*, National Criminal Justice 185533, 2000, Vol. 3, p. 301.

terroristas de todo tipo¹⁸⁶¹. El 11 S fue un punto de inflexión para el sistema de seguridad norteamericano. Inmediatamente después de los atentados, las policías locales, estatales y federales tuvieron que hacer frente a un reto como nunca hasta entonces lo habían hecho¹⁸⁶². Estos nuevos acontecimientos han hecho, que si hasta ahora en la historia de la Policía norteamericana se establecían varias épocas (eras)¹⁸⁶³, ahora se ha dado paso a la nueva era de *homeland security*¹⁸⁶⁴, en donde se quiere priorizar los criterios de eficacia y no de derecho o eficiencia.

4.1. Limitaciones del modelo federal

La fragmentación policial norteamericana es un hecho¹⁸⁶⁵, aunque sea dentro de un federalismo cooperativo¹⁸⁶⁶. Se justifica porque la gran cantidad de fuerzas policiales norteamericanas actúan dentro del sistema de poderes y contra poderes¹⁸⁶⁷, pero que tiene su aspecto negativo: provocan una competencia entre esos cuerpos policiales, y sobre todo imposibilitan una centralización de esfuerzos y de inteligencia, sobre todo en el terreno de la seguridad, impidiendo la creación de una fuerza nacional de policía¹⁸⁶⁸. Esta atomización del modelo norteamericano policial, esta subsidiaridad de lo federal a lo local¹⁸⁶⁹, requiere nuevos mecanismos de coordinación, para aprovechar los

¹⁸⁶¹ Global Terrorism Index (GTI) 2020: Measuring the impact of terrorism. Institute for Economics and Peace (IEP). Sydney, November 2020, p. 2. El informe GTI es elaborado utilizando datos de Global Terrorism Database (GTD), que a su vez se recopilan por el National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) en la Universidad de Maryland.

¹⁸⁶² MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*. Vol. 1: Local-Federal Partnerships. March 2003, p. xi.

¹⁸⁶³ Aunque no son rígidas ni las nomenclaturas ni las fechas, la mayoría de académicos están de acuerdo en esta división: Era Colonial; Era Política (1800-1900); Era de la Reforma (1900-1970); Era Profesional/Era Policía Comunitaria, ver KAPPELER V Y VAUGHN J, *Policing in America*, Anderson Publishing Co/Cincinnati, OH, 1994, pgs. 51-64.

¹⁸⁶⁴ DELEONE, G J. HENRY, V.E. y OLIVER W.M., *Policing for Homeland Security. Policy and Research*, Criminal Justice Policy Review, Vol. 20, Nº 3, September 2009, p. 254; LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, Police Quarterly, 13(4), 2010, p. 351.

¹⁸⁶⁵ MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, p. 142.

¹⁸⁶⁶ MICHAEL T., y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, p. 246.

¹⁸⁶⁷ *Checks and balances*.

¹⁸⁶⁸ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, *op. cit.*, p. 233.

¹⁸⁶⁹ CHEVALIER-GOVERS C., *De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union Européenne*. Broché, 1999, p. 285.

recursos de manera eficaz en la búsqueda de una agenda nacional¹⁸⁷⁰, que en estos momentos es urgente. Durante más de 125 años el sistema policial norteamericano ha sido organizado sobre los principios de independencia y descentralización. Las 18.000 agencias policiales locales federales y estatales operan como organismos autónomos, a menudo desconectados en la misma jurisdicción, o en diferentes niveles de gobierno. En este caos aparente sólo las fuerzas privadas, al responder a otros intereses más centralizados generan confianza, sirva de ejemplo la proliferación de expertos y empresas de asesoría privada.

Pero la amenaza del terrorismo ha revelado la necesidad crítica de mejorar la coordinación, cooperación y compartir recursos, tanto de personal, equipo o información, para desarrollar una óptima estrategia que haga frente al futuro del terrorismo¹⁸⁷¹. Hasta el 11 S, el terrorismo dentro de los Estados Unidos no era un tema prioritario en cualquier nivel de gobierno. El terrorismo estaba en gran parte dentro de la competencia del FBI, siendo éste de importancia secundaria en la lucha contra los delitos federales¹⁸⁷². No obstante, las resistencias para tomar acciones conjuntas a nivel federal, se encuentran en la misma estructura del federalismo norteamericano, en la que la tradición del autogobierno, reflejada en la reserva de la constitución para poderes de los estados, ha dado mucho poder a las policías locales. Mucha de esta independencia y fragmentación policial ha creado un obstáculo para el crecimiento profesional de los cuerpos (técnico y humano), y para bien o para mal, el deseo de las comunidades de controlar su policía, genera problemas en la lucha contra la delincuencia organizada¹⁸⁷³, entendiéndose controlar su Policía en todos los sentidos.

Pero era natural que las agencias policiales estatales y locales fueran llamadas a combatir el terrorismo después del 11 S¹⁸⁷⁴. Además de la

¹⁸⁷⁰ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., p. 378.

¹⁸⁷¹ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, op. cit., pgs. 1-2.

¹⁸⁷² WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., p. 381.

¹⁸⁷³ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., p. 268.

¹⁸⁷⁴ Por una parte, los ciudadanos sintieron que las policías locales representaban su seguridad básica, y por el otro, el gobierno federal no tenía más remedio que buscar la ayuda de la policía local, pues estas agencias poseen el número de personal necesario para mantener estas funciones, desplegadas en un vasto territorio nacional y las veinticuatro horas.

superioridad numérica, la policía local es la más adecuada para luchar contra el terrorismo debido al conocimiento de sus comunidades locales, y las modernas tendencias de estrategia policial, incluyendo la policía de proximidad, también llaman para la participación amplia y profunda dentro de la comunidad. Estas respuestas a la delincuencia, al desorden y a otros problemas de la comunidad, requieren el fomento de relaciones proactivas y reactivas con agencias locales sociales, líderes cívicos y organizaciones comunitarias, así como el desarrollo de una conciencia profunda de la comunidad. Armado con este conocimiento y las redes establecidas con la comunidad, la policía local puede mejor que nadie conseguir informantes y detectar irregularidades sospechosas. Pero la ruptura con la sociedad civil es cada vez mayor, la desconfianza crece y la “guetización de clases y división de personas por posiciones sociales” crece.

4.1.1. Federalismo, seguridad nacional y homeland security

La estructura descentralizada policial norteamericana crea desafíos organizacionales para luchar contra el terrorismo. Para empezar, las agencias policiales locales tienen un gran número de personal muy enraizado con sus comunidades locales, lo que las hace un activo valioso para la lucha antiterrorista, en cambio crea una enorme complicación¹⁸⁷⁵. El problema es cómo vincular miles de agencias separadas, pues la heterogeneidad también magnifica la complejidad, máxime cuando la voluntad política ya ha tomado partido.

En los países con fuerzas nacionales de policía (Francia, Italia, España, Portugal), el reto organizativo de coordinación policial contra el terrorismo, se facilita por medio del mando centralizado y jerárquico, pero Estados Unidos no puede utilizar ninguna línea de mando jerárquica, ni mecanismos institucionales para vincular su compleja red policial. Su Constitución fue diseñada para que el gobierno federal no pudiera controlar directamente las agencias policiales locales¹⁸⁷⁶. En su sistema federal era lo normal para preservar la propia república, pero hoy es un impedimento, lo que hace que la responsabilidad de la policía a través de los ciudadanos y el control político, sea relativamente sencillo cuando

¹⁸⁷⁵ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., p. 387.

¹⁸⁷⁶ *Ibid*, pgs. 387-390.

la policía local se centra exclusivamente en sus funciones tradicionales de prevención de la delincuencia y el mantenimiento del orden.

La mayoría de las agencias de policía están financiadas y controladas localmente, y están sujetas a la dirección y supervisión de los funcionarios elegidos por los responsables de las comunidades a las que sirven¹⁸⁷⁷. La idea de que las agencias de policía locales son responsables ante sus propias comunidades, y sensibles a sus necesidades, nunca ha significado que están libres de ignorar las prioridades nacionales. A partir de la década de 1960, el gobierno federal lanzó una serie de iniciativas, por lo general a través de subvenciones, para obtener el apoyo estatal y local de sus policías para combatir la delincuencia y las drogas. Por ejemplo, *Local Law Enforcement Assistance* (LLEA) que proporcionó dinero federal a los estados para luchar contra las drogas, con todo esto, el resultado ha sido un delicado balance para las policías entre su tradicional autonomía y la participación en un sistema federal, constreñido por ley. El mismo término "Seguridad Nacional" parece en cierto sentido incompatible con un sistema policial construido sobre una fuerte tradición de localismo¹⁸⁷⁸, que da como resultado, que combatir el terrorismo no es un sentimiento de la comunidad, mientras que la lucha contra el delito si lo es, lo que pudiera ser (estar siendo) un sistema fracasado de inicio o al menos que provocará (ya lo está haciendo), conflictos.

4.1.2. Rivalidades y diversidad

El desarrollo y la expansión de las policías a nivel federal ya comenzaron en 1919, con el establecimiento de una División Criminal dentro del Departamento de Justicia. Se continuó en 1924 cuando Edgar Hoover (1924-1972) creó el *Department of Investigation* que más tarde llegaría a ser el FBI¹⁸⁷⁹. Esta "variedad" policial hizo que la competición y rivalidad entre cuerpos

¹⁸⁷⁷ Muchos jefes de policía municipales, por ejemplo, son nombrados por los alcaldes electos. Sheriffs del condado son elegidos a menudo directamente. Los gobiernos estatales pueden proporcionar algunos recursos financieros y de otro tipo a las agencias locales de policía, pero las decisiones críticas de asignación presupuestaria son hechas por los propios gobiernos locales. Los policías locales son generalmente nombrados por la comunidad a la que sirven, y en su mayoría están también formados allí.

¹⁸⁷⁸ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., pgs. 392-393.

¹⁸⁷⁹ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., p. 242.

policiales existiera y seguirá existiendo, una realidad que sucede en todas las culturas policiales del mundo.

La cooperación actual contra el terrorismo entre las agencias de policía requiere una coordinación horizontal y vertical¹⁸⁸⁰. La información sobre amenazas o pistas de investigación deben irradiar del centro (a menudo a través de agencias federales como el FBI o el Departamento de Seguridad Nacional) hacia las agencias locales, para hacer operativa esa información, y a su vez, aquellas agencias locales en la periferia, debe dirigir información hacia el centro, donde puede actuar de inmediato el gobierno federal¹⁸⁸¹, esta es una realidad que los operativos tienen muy claro, pero luego, el sistema actual no está preparado.

En este ámbito norteamericano de cooperación/concurrencia interna policial, ha existido siempre la misma queja: el flujo de información tenía una única dirección, en el que las policías locales daban más a las policías federales, y recibían menos. Las policías locales entregaban sus informaciones sobre cualquier tema de investigación a las oficinas regionales del FBI. Esta frustración se agravaba por la percepción de que el FBI no informaban a las policías locales de como ellos usaban esta información, y entre las quejas y las justificaciones, las policías locales aducen que las agencias federales de policía esgrimen la falta de acreditaciones de seguridad de aquellas, para no compartir información. Pero en estos momentos, hay que reconocer que esta dinámica está cambiando¹⁸⁸², y la cooperación en el total de la comunidad policial norteamericana, incluyendo la local, federal y sector privado, es imperativa para el progreso, para la verdadera seguridad y la confianza de la ciudadanía.

Aproximadamente tres cuartas partes de las agencias estatales de policía informan sobre inteligencia relacionada con el tema del terrorismo¹⁸⁸³, lo que ha

¹⁸⁸⁰ Horizontalmente, las agencias de policía locales necesitan comunicarse y colaborar con otras agencias de policía locales. Verticalmente, necesitan comunicarse y colaborar con el estado y agencias federales, debiendo la información fluir a lo largo de estos ejes.

¹⁸⁸¹ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., p. 387.

¹⁸⁸² MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, op. cit., p. 9.

¹⁸⁸³ Hoy en día, son muchas más las agencias estatales de policía que están involucradas, que antes del 11 S. Más del 70% de estas agencias policiales están de acuerdo en que su personal

supuesto nuevos requerimientos que han tenido un sustancial impacto en la inteligencia de estas agencias, su planificación y su actividad policial¹⁸⁸⁴. Por ello las policías federales locales y estatales tienen que construir nuevas relaciones y derribar cualquier impedimento para conseguir una cooperación total, y llevar a cabo sus nuevos mandatos¹⁸⁸⁵. Esas relaciones tienen que estar basadas en la apertura, honestidad y confianza, tal y como sucede en las relaciones de cooperación policial internacional.

4.2. De la *community oriented policing*, Policía dirigida por la comunidad y la *Intelligence-led policing*, Policía dirigida con la inteligencia a la *terrorist-led-policing*, Policía dirigida por (implicaciones) del terrorismo

La *community oriented policing*, Policía dirigida por la comunidad; y la *Intelligence-led policing*, Policía dirigida por la inteligencia, son estrategias y modelos de actuación y de filosofía policial: la primera construye unos lazos con la comunidad y trabaja en estrecha colaboración con ella, mientras que en la segunda, la actuación policial está basada en la inteligencia como filosofía de gestión, en la que el análisis de datos de la inteligencia criminal son fundamentales para la toma de decisiones, para la reducción y la prevención de la delincuencia¹⁸⁸⁶. Estas tienen su origen en el Reino Unido¹⁸⁸⁷ en los años 90, pasando luego a Estados Unidos, donde ambas estrategias han sido los grandes mantras policiales que aún continúan, pero que parecen estar en proceso de transformación.

En Estados Unidos, debido a la existencia de una amplia gama de productos de inteligencia como consecuencia del *Global Intelligence Working*

tiene significantes y nuevas responsabilidades en la inteligencia relacionada con el terrorismo, así como sus investigaciones y respuestas en caso de emergencia.

¹⁸⁸⁴ The Impact of Terrorrism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006, pgs. 7-9.

¹⁸⁸⁵ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, op. cit., pgs. 2-8.

¹⁸⁸⁶ RATCLIFFE J H, *Intelligence Led-Policing*, Willan Publishing, 2008.

¹⁸⁸⁷ CHAPPELL A.y GIBSON S., *Community Policing and Homeland Security Policing. Friend or Foe?* op. cit., p. 328.

Group (GIWG)¹⁸⁸⁸, y la adopción del *Guidelines for Criminal Intelligence Records System*, cualquier cuerpo policial en Estados Unidos, dependiendo de su tamaño, tiene que tener capacidad para comprender las implicaciones que tiene la recogida de información, análisis y compartir la inteligencia¹⁸⁸⁹. Además, es esencial que cualquier cuerpo policial desarrolle líneas de comunicación y protocolos para compartir información con el sector privado, aspecto éste fundamental en comparación con la mentalidad policial y de inteligencia europea y general tan reacias a este tipo de colaboraciones, particularmente aquellos relacionados con las infraestructuras críticas, así como con aquellas entidades privadas que puedan ser objetivos potenciales del terrorismo¹⁸⁹⁰. Además, el intercambio y a conexión de esas informaciones se asegura mediante el uso del *Law Enforcement online* (LEO)¹⁸⁹¹, *Regional Information Sharing Systems* (RISS)¹⁸⁹² y el *Multistate Anti-Terrorist Information Exchange* (MATRIX)¹⁸⁹³.

Debido a este concepto de policía dirigida por la inteligencia, se han creado unidades de inteligencia que puede tener un director o supervisor¹⁸⁹⁴, de 3 a 12 miembros de inteligencia, un número similar de analistas y dentro de un departamento que cuente con 75 o más policías uniformados. En una unidad más pequeña, los analistas pueden estar en una unidad sin encargados asignados específicamente para recoger información, mientras que los investigadores, en otras unidades, pueden encargarse de suministrar los datos. No obstante, no todas las agencias tienen el personal suficiente para crear una unidad formal de inteligencia, pues las pequeñas organizaciones policiales no la necesitan¹⁸⁹⁵. En Estados Unidos, donde muchas agencias reclutan personal

¹⁸⁸⁸ Grupo formado por altos cargos policiales que asesora al Fiscal General de Estados Unidos en temas relativos al uso de la tecnología, normas, y colaboración entre los organismos u organizaciones en el ámbito de la inteligencia criminal.

¹⁸⁸⁹ Cualquier cuerpo policial tiene que organizar un mecanismo para recibir y gestionar la información y la inteligencia, generada o recibida, así como un mecanismo para informar y compartir información crítica con otros cuerpos policiales.

¹⁸⁹⁰ CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 4.

¹⁸⁹¹ Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along, op. cit., p. 177.

¹⁸⁹² <https://www.riss.net/Impact/>, visitada el 4-1-2021.

¹⁸⁹³ <https://www.csoonline.com/article/2116842/multistate-anti-terrorism-information-exchange--matrix---too-much-information-.html>, visitada el 4-1-2021

¹⁸⁹⁴ Idealmente, este puesto debe ser ocupado por una persona experimentada en esta área.

¹⁸⁹⁵ CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 2.

experto en inteligencia, se pide entre 4-5 años de posgrado¹⁸⁹⁶. Se busca que el personal acceda con una formación media-alta para desarrollar esta tarea y aunque la experiencia la adquirirán con el tiempo, no se quiere que el personal llegue a esos puestos para “aprender”.

A menudo y durante bastantes años se ha producido un exceso de confianza en la tecnología, sin tener en cuenta que todos los sistemas están expuestos a la interceptación, decepción o destrucción. Por ello hay que contar con el factor humano, que sobre el terreno sea capaz de seguir consiguiendo información, además de poder confirmar la conseguida por otros medios, sin olvidar que este medio de consecución de información puede ser el único del que dispongamos, en el caso de que fallen los anteriores¹⁸⁹⁷. El recurso humano siempre estará ahí para cuando todos los medios y herramientas hayan desaparecido.

Pero la irrupción del terrorismo está haciendo cambiar el sistema. A pesar de la contribución de la policía de proximidad, *community policing*, a la legitimidad de la policía norteamericana, las cosas están cambiando. Mientras hay reducción¹⁸⁹⁸ de presupuestos para este proyecto, el Departamento de Seguridad Nacional está dando miles de millones de dólares entre las agencias de policía estatales y locales para unirse al gobierno federal en la guerra contra el terror. Así la policía comunitaria, que ya había ganado su prestigio, demuestra su valía en la medida en que anima a los ciudadanos para que cooperen y tengan la misma actitud, para dar información y combatir el terrorismo. Esto es como ver al público como si fuera un grupo ávido de informantes aficionados, voluntariamente informando a la policía, que posteriormente analiza para hacerla operativa.

¹⁸⁹⁶ Intelligence Led Policing: Getting Started. International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA), Richmond, January 2005, p. 6.

¹⁸⁹⁷ BAÑOS P., *Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, julio-nov. 2008, p. 55.

¹⁸⁹⁸ CHAPPELL A. y GIBSON S., *Community Policing and Homeland Security Policing. Friend or Foe?* *op. cit.*, p. 326.

El escéptico se pregunta cómo es de realista esta *community policing* dirigida contra el terrorismo. El “vecindario vigilado”¹⁸⁹⁹ y otros programas y esfuerzos para la prevención del delito, no han demostrado beneficios sustanciales en la reducción de la delincuencia “regular”, por lo que estos nuevos enfoques sobre el terrorismo, parecen aún menos eficaces en el desarrollo de fuentes fiables sobre el terrorismo, en aquellos barrios donde la información más valiosa puede residir en las comunidades de inmigrantes, y sobre todo, en las islámicas-americanas (problema del ahora pero que se puede pasar a cualquier otra comunidad étnicamente cerradas)¹⁹⁰⁰. Aquí los desafíos para la obtención de información terrorista orientada voluntaria son grandes

En la medida en que la policía local responde a la voluntad del gobierno federal para ser un conducto de inteligencia, ¿cómo hace la policía local para distinguirse de las prácticas de las policías federales, que provocan en los inmigrantes y ciudadanos islámicos residentes, tanto miedo (después de visto e incluso sentido redadas, interrogatorios, juicios secretos y encarcelamientos, y deportación de los extranjeros indocumentados)? ¿Cómo las policías locales pueden gestionar y rebajar la tensión y los temores de un público, que soporta las acusaciones de terroristas a los islamistas, mientras demuestra una sensibilidad equitativa a los derechos civiles de todos los ciudadanos?

Defensores de la policía de proximidad se apresuran a asegurar al Congreso que la policía comunitaria es esencial para el éxito de este esfuerzo, aunque algunos han argumentado que esta forma de intermediación de la inteligencia ha sido durante mucho tiempo el sello distintivo de la policía de proximidad, pero el reclutamiento de la policía de proximidad en la guerra interna contra el terror, marca un cambio notable para justificar la reforma.

Las asociaciones que más importan a la Policía con respecto al terrorismo, son las que promueven el intercambio más eficiente de información con las policías federales, la inteligencia, y las que responden a desastres naturales en

¹⁸⁹⁹ *Neighborhood Watch*, o vecindario vigilado, es un movimiento voluntario de prevención del delito en los barrios. Es un movimiento benéfico que une a los vecinos para crear comunidades fuertes, amistosas y activas en las que se puede combatir el delito..

¹⁹⁰⁰ WEISBURD D. y BRAGA A., *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, 2006, p. 64.

todos los niveles de gobierno¹⁹⁰¹. Y muchos están preocupados de que la misión orientada al terrorismo, y en estrecha colaboración con las agencias federales, militares y de inteligencia, acelerarán la militarización y el aislamiento de las fuerzas de policía estatales y locales¹⁹⁰². En realidad, lo que sucedía, es que en esta policía de proximidad, realmente se rebajaba era el miedo al delito, más que su reducción en sí mismo. ¿Esto será el final de la policía de proximidad, tal y como la hemos conocido? En realidad, todo esto no ha transformado la estructura y la operatividad de las policías norteamericanas, sino que ha transformado su retórica¹⁹⁰³. Es realmente la cara que presentan cuando se muestran y trabajan con su comunidad.

Haciendo una abstracción y mostrando otras realidades policiales, esta situación ya es conocida por la Policía de Israel, acostumbrada a trabajar en una comunidad en la que el terrorismo está presente, por eso algunas policías norteamericanas, sobre todo la Policía de Los Ángeles, han enviado personal para formarse en esa realidad¹⁹⁰⁴. Aunque el personal tendrá que hacer previamente un análisis y un filtro de lo que es la sociedad israelita antes de aplicar sus técnicas policiales. Como ejemplo podemos decir que aunque los actos de inmolación de los terroristas ya se suceden en todo el mundo, las fuerzas de seguridad israelitas tienen unos protocolos de actuación que no se llevan a cabo ni en Estados Unidos ni en Europa.

4.3. Incapacidades del FBI y otras agencias federales

El FBI ópera según un número de restricciones que afectan a su posibilidad de dirigir investigaciones y de compartir información. Algunas restricciones son legales, administrativas o culturales. Ahora el FBI puede ejercer funciones que antes no tenía: puede monitorizar funciones y actividades extremistas, incluso cuando el delito no haya sido cometido, aunque las relaciones con el terrorismo

¹⁹⁰¹ Committee to Review Research on Police Policy and Practices, National Academies, 2004, pgs. 209-214.

¹⁹⁰² Lejos de acercarlos a las asociaciones comunitarias, que otorgaron (y otorgan) la legitimidad a la policía de proximidad.

¹⁹⁰³ WEISBURD D. y BRAGA A., *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, op. cit., pgs. 63-65.

¹⁹⁰⁴ RIEBLING M., *Hard Won Lessons: The New Paradigm-Merging Law Enforcement and Counterterrorism Strategies*, Safe Cities Project, Manhattan Institute for Policy Research, January 2006, p.3.

no hayan sido confirmadas. También puede monitorizar chats públicos y visitar páginas web¹⁹⁰⁵, y estas son las nuevas capacidades que tiene este cuerpo después de su reorganización después del 11 S.

¿Cómo el FBI con algo más de 11.000 agentes especiales, 2.500 menos policías que la Policía de Chicago, y el 28% del total de los policías uniformados de NYPD quiere abarcar tantas áreas en el terreno de la seguridad policial interior? Aquí hay algo profundamente arraigado en la naturaleza de la sociedad estadounidense, tal y como dicen Treverton, Wallman Wilke y Lai, en la que la Policía está incrustada: por una parte, la mística que el FBI ha creado alrededor de sí mismo a través de los años, cuando sus agentes representan sólo el 2 % de los policías uniformados de la nación, y por otra, el *ethos jeffersoniano* de la nación, que haría oponerse a la creación de una fuerza de policía nacional, incluso si se pudiera demostrar convincentemente que tal fuerza reduciría significativamente la delincuencia¹⁹⁰⁶. Estas señas identitarias si no cambian generarán conflictos y por tanto para cambiarlas hay que tener excusas reales y trágicas que obliguen a que la gente voluntariamente las cambie y pida una refundación de sus propios principios.

Muchas agencias federales, estatales y locales de policía han aumentado sus niveles de cooperación con el FBI después del 11 S. Más del 60% de las policías estatales han aumentado su interacción con compañías y corporaciones en el ámbito de la seguridad privada¹⁹⁰⁷, también, muchas de estas agencias se apresuraron a reconstruir o reforzar sus unidades de inteligencia. Lo que sucedía a menudo antes del 11 S es que las policías locales creían que la recogida de inteligencia era responsabilidad federal¹⁹⁰⁸, y a partir del 11 S, las policías locales y estatales han tenido que asumir mayores y nuevas responsabilidades que antes llevaban a cabo las agencias federales, tales como delitos financieros, atracos a bancos, crimen organizado y tráfico de drogas. Las policías locales y

¹⁹⁰⁵ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, *op. cit.*, pgs. 44-50.

¹⁹⁰⁶ TREVERTON G., WALLMAN M., WILKE E. y LAI D., *Moving Toward the Future of Policing*, National Security Research Division, 2011, p. 11.

¹⁹⁰⁷ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*, *op. cit.*, pgs. 8-30.

¹⁹⁰⁸ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, *op. cit.*, p. 385.

estatales están obligadas a hacer lo que antes hacían las federales, por lo que tienen que asignar nuevo personal y recursos, y aunque el FBI puede ser responsable de estos casos, es mucho más selectivo hoy después de 2001.

4.4. Nuevas competencias y nuevas culturas en las policías estatales y locales

Las agencias estatales y locales hacen frente a las nuevas y desconcertantes amenazas en sus comunidades intentando identificar todas sus responsabilidades, y definir sus actuales papeles en la lucha nacional contra el terrorismo¹⁹⁰⁹. Pero se necesitan hacer importantes cambios para modificar sus estructuras, políticas, procedimientos, formación de personal y presupuestos. En el terreno de los presupuestos siempre han dispuesto recursos, tal y como se presentó en la Conferencia de Alcaldes¹⁹¹⁰ en la ya lejana reunión de Washington en enero de 2002, con un gasto de más de 2.6 billones de \$ en temas de seguridad, desde finales de 2001 hasta finales de 2002. Pero en este terreno el tema de presupuestos ha cambiado y se está llegando a nuevas situaciones que será difícil equilibrar¹⁹¹¹.

Una encuesta a mediados de la década de 1990 encontró que menos de 40 % de las fuerzas estatales, y sólo la mitad de las locales tenían planes de contingencia para hacer frente a las amenazas terroristas. Alrededor del 40 % de los municipios nunca declararon haber tenido contacto con agencias federales en temas relacionados con el terrorismo¹⁹¹². La Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP) argumentaban que todo “el terrorismo es local”, y que independientemente de las conexiones globales e

¹⁹⁰⁹ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁹¹⁰ La Conferencia de Alcaldes, *US Conference of Mayors*, es una organización oficial no partidista, que reúne a las poblaciones que tienen más de 30.000 habitantes, y que en estados Unidos es de 1.139 localidades.

¹⁹¹¹ A partir de los acontecimientos que se desencadenaron tras la muerte de George Floyd en mayo de 2020, los presupuestos para la Policía se han reducido considerablemente, reasignando muchas de estas partidas a servicios sociales y educación, convirtiendo este hecho en un problema nacional de seguridad, ver <https://usafacts.org/articles/police-funding-local-governments/>, visitada el 2-1-2021.

¹⁹¹² WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, *op. cit.*, p. 381.

internacionales, cualquier ataque real contra el terrorismo va a ocurrir a nivel local, y que será la primera respuesta local que inicialmente lidie con el ataque¹⁹¹³.

Las policías locales y federales han trabajado conjuntamente para prevenir y descubrir el delito: atracos de bancos, secuestros, delitos financieros, delincuencia organizada y drogas. Han coordinado recursos y servicios de laboratorios forenses. Han creado *joint tasks forces conjuntas* dirigidos a una variedad de delitos que se cometían atravesando las fronteras¹⁹¹⁴, pero estas policías no estaban totalmente preparadas para las imprevisibles demandas a las que hay que hacer frente actualmente, como es el terrorismo internacional y la delincuencia organizada, cuya amenaza se ha esparcido por todo Estados Unidos.

Un importante cambio después del 11 S, fue el aumento de la formación de las policías locales y estatales en temas de terrorismo e inteligencia. Los centros de fusión, y los JTTF, dirigidos por el FBI, empezaron a demostrar la importancia de esta cooperación¹⁹¹⁵, por esto, ahora, en el terreno de la formación, las policías locales están también más preparadas, pues han recibido formación de las policías estatales, tanto en técnica como en inteligencia táctica, operativa e Inteligencia estratégica¹⁹¹⁶. Por su parte las policías estatales han cooperado con las federales en asuntos de inmigración, bandas organizadas, en temas de drogas y de investigación criminal, forense de pruebas, delitos de odio, delitos contra bienes patrimoniales, riesgos a la seguridad de infraestructuras¹⁹¹⁷. Estos cambios en estructuras internas, así como la creación de unidades contra terroristas, se llevan a efecto solamente, en las grandes ciudades y en las grandes unidades estatales policiales¹⁹¹⁸, y algunos estudios señalan que

¹⁹¹³ Es la patrulla de la Policía de Proximidad la que se encuentra de pronto con el horror de la escena del atentado: muertos y heridos, restos humeantes de explosivos, estructuras y objetos afectados, en definitiva, todo el pánico desatado.

¹⁹¹⁴ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, op. cit., p. 2.

¹⁹¹⁵ *Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get alone?* op. cit., p. 8.

¹⁹¹⁶ Más del 75% de las policías locales han incrementado su personal para cooperar con las *task forces federales* después del 11 S.

¹⁹¹⁷ *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*, op. cit., p. 8.

¹⁹¹⁸ MARKS D. y SUN I., *The impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcements Agencies*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol. 23, Number 2, May 2007, p. 159.

solamente los departamentos que puedan conseguir fondos, podrán conseguir sus objetivos de *homeland security*. Este concepto y problemática asociada ya llevaba una década en marcha (en el año 2010, cuando aparece esta encuesta), y según Jason Vaughn Lee se necesitan al menos dos décadas para que esta estrategia esté plenamente implantada¹⁹¹⁹. Y aunque aún no ha pasado este periodo de tiempo, lo que sí está claro es que el problema del presupuesto (fondos), se mantiene.

Las policías locales necesitan también ayuda para la reestructuración de su función de inteligencia, y dentro de ese ámbito, necesitan fondos federales para la contratación o subcontratación de herramientas o analistas de datos o de analistas de inteligencia, además de tener una formación estandarizada que normalmente sólo puede proporcionar el FBI. Estas barreras generarán una brecha en poco tiempo cada vez más difícil de superar y que puede que abran la puerta a nuevos riesgos emergentes o híbridos.

4.4.1. *Desacuerdos y diferencias culturales policiales*

Aparte de los desacuerdos entre federales y estatales/locales¹⁹²⁰, existen divergencias entre sus culturas y formas de trabajo, provocando que se difumine la importancia entre lo estratégico y lo operativo:

- Las tácticas de investigación federales tienen que “estar de acuerdo” con los principios de las policías locales, y de acuerdo con los principios de la policía de proximidad, para asegurar que no se crean conflictos. Algo que por definición es altamente conflictivo y de gran dificultad, desde el momento en que la visión y las necesidades se estructuran de forma diferente.
- Cuando es una agencia federal la que investiga, no se da cuenta de que es el jefe local de policía el responsable para la comunidad local,

¹⁹¹⁹ LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, *op. cit.*, pgs. 357-361.

¹⁹²⁰ Las policías locales perciben, sea real o no, que el FBI tiene ilimitados recursos, tanto en equipos, personal, ordenadores, presupuestos e información. Mientras, el FBI a su vez, no entiende que los jefes locales de policía y los sheriffs, son elegidos por sus comunidades, y por eso tienen que mantener con estas una relación próxima, ver MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, *op. cit.*, pgs. 10-57.

y por tanto, el que conoce la identidad y los principios de seguimiento necesarios a la delincuencia o problemática de ese entorno.

- El FBI está intentando trabajar con las minorías de la comunidad, y espera encontrar una relación próxima con las policías locales para mostrar un compromiso unificado¹⁹²¹. Pero aún no ha salvado la imagen que se tiene de ellos de ser demasiado “intrusivos” o poco respetuosos a la hora de tomar las riendas de investigaciones o comunicar avances en las mismas.

Las policías locales recogen información a nivel, local, de calle, y emplean diferentes métodos que las federales, estas últimas tienen la posibilidad de utilizar informantes y pagarles¹⁹²². La acreditación de seguridad es un punto difícil de salvar: unos dicen que seguridad de comunicaciones y de a donde pudiera ir la información que “localmente se desviaría a otros intereses”, otros porque dicen que la formación y preparación en estas acreditaciones no es rentable para el servicio que estas policías pueden dar de forma puntual (se supone que no está el riesgo asociado durante demasiado sitio a una población concreta)¹⁹²³, en resumen, que las comunicaciones entre el FBI y las policías locales, a veces, son difíciles¹⁹²⁴. No obstante, los fondos federales para apoyar estos esfuerzos, incluyendo los fondos de *Edward Byrne Memorial State and Local Law Enforcement Assistance Grant* y *Community Oriented Policing Services program*, se han reducido o han desaparecido desde el 11 S¹⁹²⁵, lo que lleva de nuevo a predecir un fracaso o el cambio de un modelo hacia una mayor eficacia, es decir se camina hacia la progresiva “subcontrata y privatización de recursos”

¹⁹²¹ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁹²² Aunque no cuentan con el apoyo o conocimiento cercano de la comunidad, además que cada agencia federal tiene su propia acreditación de seguridad, y puede que cuando se trabaje con una policía local, ésta no tenga ninguna.

¹⁹²³ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, *op. cit.*, pgs. 12-43.

¹⁹²⁴ Porque hay que sumar que las policías estatales y locales (recién llegadas a este nuevo escenario terrorista), se están involucrando con las nuevas prioridades del FBI: “proteger Estados Unidos de los ataques terroristas”.

¹⁹²⁵ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions, *op. cit.*, p. 10.

4.4.2. Inteligencia y Seguridad Nacional

Las actividades contraterroristas y las respuestas a *homeland security*, generalmente se centran en grandes departamentos de policía, que se corresponden con los grandes centros de población, y con mayor riesgo de ser objetivos terroristas¹⁹²⁶. En este sentido se reconoce que para muchos jefes de policía de departamentos estatales y locales, el terrorismo no es una alta prioridad, como puede suceder para las policías de Nueva York, Washington DC o New Jersey. Y cuando se encuentre la necesidad de capacitación de inteligencia por cualquier cuerpo policial, no se debe esperar a que sea el FBI quien la suministre (no siempre se puede conseguir esta formación en todas las oficinas regionales del Bureau), por lo que tienen que conseguirla por sus propios medios¹⁹²⁷. Éste es el espíritu de una sociedad liberal que cuando siente un problema se enfrenta a él de forma reactiva, y siempre por ende de forma tardía, pero muy rentable para otros intereses¹⁹²⁸. Solamente se hacen cambios, y en este sentido, dentro de los cambios internos de las policías norteamericanas, en todos sus niveles, más de 100 agencias han establecido algún tipo de unidad de inteligencia¹⁹²⁹, pero la relación coste/beneficio sale muy alta, y socialmente no se aprecia una mayor sensación de seguridad.

La tensión creada últimamente entre las misiones tradicionales policiales y la expansión de la inteligencia contraterrorista, tiene que ser examinada con detalle, pero no hay tiempo para ello, aparte de no ser objeto directo de esta tesis. De facto la “misión tradicional policial” ha queda obsoleta y no hay límites claros, por lo que es importante identificar los procesos y acciones con los que las policías estatales y locales sirven para apoyar la inteligencia contra el terrorismo, y también es importante entender, primero, si estas funciones de inteligencia pueden ser sustanciadas y a qué costo¹⁹³⁰. Para conseguir que esta

¹⁹²⁶ RILEY J., TREVERTON G, WILSON J. y DAVIS L., *State and Local Intelligence in the War on Terrorism*, RAND, 2005, p. 59.

¹⁹²⁷ RIEBLING M, *Hard Won Lessons: The New Paradigm-Merging Law Enforcement and Counterterrorism Strategies*, *op. cit.*, pgs. 10-12.

¹⁹²⁸ La política de tener una “red tan grande que controlar” es que siempre habrá fisuras que continuamente deben ser tapadas de forma infinita.

¹⁹²⁹ MARKS D. y SUNI I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, *op. cit.*, p. 165.

¹⁹³⁰ RILEY J., TREVERTON G, WILSON J. y DAVIS L., *State and Local Intelligence in the War on Terrorism*, *op. cit.*, p. 48.

inteligencia sea realmente operativa, existe una supervisión de las actividades de inteligencia de las policías estatales y locales, *Law Enforcement Agencies* (LEA) que es sobre todo informal, sin capacidad más que de aconsejar o asesorar, pero carente de capacidad ejecutiva. Se lleva a cabo generalmente a través de la cadena de mando de esos cuerpos, aunque algunos grandes departamentos policiales tienen órganos "externos" de revisión, como le sucede a la Policía de Los Ángeles (LAPD), que cuenta con el Comité Civil, que aprueba las operaciones encubiertas. Este comité no actúa en la supervisión de las actividades de las policías estatales y locales, con las consecuentes inercias o vicios, cuando no problemas legales derivados¹⁹³¹. A pesar de todos los problemas, en general, la recogida de inteligencia estatal y local se ha incrementado, sobre todo procedente de escuchas telefónicas y otras comunicaciones interceptadas, y cuyos resultados reales de eficiencia se esperan aún por ver, pues este tipo de políticas necesitan de cierto tiempo para ser calificadas de útiles o no, y en ese tiempo las amenazas y riesgos habrán cambiado de categoría y de escenarios.

La imagen de la participación de LEA en la inteligencia antiterrorista es un tanto contradictoria, pues relativamente pocas policías estatales y locales parecen estar apoyando las actividades de inteligencia en gran medida¹⁹³². Tampoco está claro que el modelo actual de financiación de inteligencia del terrorismo de las LEA (y, en general, las misiones de seguridad nacional de éstas), sea sostenible por mucho tiempo¹⁹³³, lo que provocará desasistencia y desafección en los problemas locales que afecta a la imagen social y reputacional de ciertas policías en ciertas localidades.

En el ámbito penal además, la mayoría de los procesos por delitos directamente relacionados con el terrorismo son investigados y judicializados a nivel federal. Las capacidades de investigación en este nivel son muy amplias y sofisticadas, y es la ley la que precisamente recoge, que la persecución de los

¹⁹³¹ Eso puede ser en gran parte porque la mayoría de la inteligencia recogida, sobre todo la que no procede de delitos cometidos, es suministrada por los federales, a través de autorizaciones federales.

¹⁹³² RILEY J., TREVERTON G., WILSON J. y DAVIS L., *State and Local Intelligence in the War on Terrorism*, *op. cit.*, pgs. 49-60.

¹⁹³³ Los municipios constantemente informan que están reorientando sus recursos tradicionales de control de la delincuencia, en beneficio de las misiones de seguridad nacional.

delitos de terrorismo es a nivel federal, y no a nivel estatal ni local¹⁹³⁴, lo que provocan disfunciones que afectan al éxito de la investigación y posterior persecución.

4.4.3. Reconocimiento de la labor de las policías estatales y locales

El conocimiento de calle y sus ciudadanos es mayormente responsabilidad de las agencias estatales y locales que tienen más competencias y más actuaciones, un hecho menos conocido, precisamente por el marco estatutario y de referencia general de las leyes federales. Esto no sucede con las agencias federales policiales, y de la Comunidad de Inteligencia, particularmente del FBI y de la CIA, que han sido mostradas ampliamente en los medios de comunicación¹⁹³⁵. Esta disfunción provoca desafección y “mirar a otro lado en demasiadas ocasiones, cuando no ocultar información”

Aunque el concepto de *homeland security* es relativamente nuevo para las policías estatales y locales, la literatura reciente señala la necesidad importante para los papeles policiales en la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, en 2003 el informe de la *National Criminal Justice Association*, ya aseguraba que las policías locales y estatales son la primera línea de defensa en la recogida de la inteligencia criminal, desarrollando estrategias para defender las comunidades y sus infraestructuras críticas, protegiendo objetivos vulnerables y preparando una agresiva respuesta a los actos de terrorismo¹⁹³⁶. Esto es posible porque las autoridades federales intentan conseguir apoyos a nivel local, y por ejemplo en el ámbito de la inmigración, en el que las policías estatales y locales no son competentes, sus agentes visitan estas policías y las instruyen en estos temas. Este tipo de relación-cooperación siempre generará un ambiente de seguridad en las comunidades, y un beneficio de inteligencia para el ámbito federal¹⁹³⁷, y esto indudablemente es un reconocimiento explícito al valor que tienen las

¹⁹³⁴ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., p. 384.

¹⁹³⁵ MARKS D. y SUN I., *The impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcements Agencies*, op. cit., p. 160.

¹⁹³⁶ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions, op. cit., p. 12.

¹⁹³⁷ RIEBLING M., *Hard Won Lessons: The New Paradigm-Merging Law Enforcement and Counterterrorism Strategies*, op. cit., pgs. 6-7.

policías locales. Ahora falta que se compruebe la eficiencia de estas medidas y ver cuánto de cambio habrá en las propias policías en sus criterios de acción.

Un elemento espinoso surge ahora: hay que vigilar para que no se infrinjan las libertades civiles en el nivel local¹⁹³⁸. Las mayores competencias de las policías locales, las hace potencialmente valiosas desde el punto de vista de contraterrorismo, pero por otra parte, en esta relación, las agencias federales no tienen en cuenta la relación con la comunidad de las agencias locales, y que aquellas no son responsables políticamente ante ellas (las comunidades)¹⁹³⁹. Esto crea un deterioro en las relaciones con la comunidad, especialmente si son minorías, que luego cuesta trabajo recuperar.

4.4.4. Cambios en las interacciones con la comunidad

Las relaciones entre la Policía y la comunidad están cambiando. En realidad siempre tuvieron esta dinámica, pero ahora el objetivo es cómo lograr que los ciudadanos se involucren en la lucha contra el terrorismo, dentro de la nueva *community policing*¹⁹⁴⁰. Las policías estatales y locales están contactando cada vez con más grupos y nuevas organizaciones. Con la comunidad también está cambiando esa relación, debido a la necesidad de conseguir inteligencia relacionada con el terrorismo¹⁹⁴¹, creando a su vez, a nivel de estado y condado, nuevas redes para compartir información¹⁹⁴². Ahora solo se necesita un apoyo económico adecuado, pero desgraciadamente, la gran mayoría de los departamentos de policía no reciben los adecuados presupuestos y por tanto,

¹⁹³⁸ Debido a que la policía local, a diferencia del FBI, tiene competencias más amplias en lo referente al servicio público, sus actividades de rutina tienden a penetrar más amplia y profundamente en grupos comunitarios, cívicos y organizaciones religiosas.

¹⁹³⁹ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., p. 403.

¹⁹⁴⁰ Y no es que los resultados anteriores de la *community policing*, tanto en Estados Unidos como en Reino Unido, hasta ahora hayan sido satisfactorios: la delincuencia en estos países es superior a la delincuencia de la Europa continental, y los disturbios callejeros, son por lo menos tan violentos e imprevisibles. Ver PASQUA C. *Perspectivas para una Policía Moderna*. Harlax, 2000, nº 33, p. 23.

¹⁹⁴¹ Y aquí es donde podríamos volver a hablar de la *terrorist-led-policing*

¹⁹⁴² A esto añadimos que las relaciones con las agencias federales también han cambiado, y aquellas policías locales y estatales, olvidadas en sus territorios “y poco apreciadas”, han tomado un nuevo protagonismo en el complejo modelo policial estadounidense.

les resulta imposible implementar estos cambios¹⁹⁴³. Tampoco se vislumbra que esto cambie, por lo que el nivel de frustración crece y su tolerancia hace que se empiecen a ver problemas operativos o de interpretación de la información que deriva en condenas o actos judiciales fallidos o simplemente que deben ser anulados, con la consiguiente merma en la moral y las capacidades de actuación policial.

Aquí es donde tenemos que recordar a *sir* Ian Blair, Jefe de la Policía Metropolitana de Londres¹⁹⁴⁴ que afirmó:

La seguridad nacional depende de la seguridad de los agentes locales (de barrio). No va a ser un oficial de una unidad especial de Scotland Yard quién se va a enfrentar a un terrorista, sino un agente local (de la calle). No van a ser las agencias de inteligencia las que triunfen sobre el delito, el terrorismo..., sino las comunidades¹⁹⁴⁵.

4.5. Era de *homeland security*

Las policías estatales, después del 11 S, tienen nuevas competencias¹⁹⁴⁶ y nuevas responsabilidades en el terreno de *homeland security*¹⁹⁴⁷. Si estas policías ya tenían problemas con la falta de personal¹⁹⁴⁸, estas nuevas cargas provocan una fuerte presión a los estados, haciendo que sus necesidades estratégicas internas y externas no estén cubiertas.

¹⁹⁴³ MARKS D. y SUN I., *The impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcements Agencies*, op. cit., pgs. 169-171 y LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, op. cit., p. 352.

¹⁹⁴⁴ *Commissioner* de la Policía Metropolitana (MET) de Londres entre 2005 y 2008.

¹⁹⁴⁵ SHEARING C. y WOOD J., *Pensar la Seguridad*, Gedisa, 2007, p. 79.

¹⁹⁴⁶ -Coordinar actividades de *homeland security* a nivel estatal.

-Recoger, analizar y compartir información crítica e inteligencia.

-Proteger infraestructuras críticas.

-Asegurar las fronteras aéreas, terrestres y marítimas.

-Cooperar con las agencias federales y locales en las *task forces*.

-Responder con los nuevos equipos, tácticas, sistemas y entrenamiento, ver *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*, op. cit., p. 7.

¹⁹⁴⁷ -Luchar contra las nuevas drogas sintéticas como las metanfetaminas.

-Controlar los registros de los nuevos autores contra delitos sexuales.

-Cooperar con los agentes federales de inmigración e investigación, ver *The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions*, op. cit., p. 10.

¹⁹⁴⁸ Muchas de ellas pertenecen a la reserva de la Guardia Nacional, y por lo tanto están movilizados para el servicio en Afganistán e Irak.

4.5.1. Aspectos estratégicos

Homeland security no solo tiene el componente de terrorismo¹⁹⁴⁹, sino que también es la lucha contra los desastres naturales y protección de infraestructuras críticas. Todo esto requiere que hayan aparecido unos desconocidos, hasta ahora, necesarios niveles de cooperación por parte de estos nuevos agentes¹⁹⁵⁰. Ilustrémoslo con unos breves datos estadísticos:

- Unos 2,8 millones de personas hubo que evacuar a causa del huracán Francés (agosto-septiembre 2004), la mayor evacuación en la historia de Florida.
- La infraestructura viaria de Estados Unidos cuenta con aproximadamente 6,2 millones de Km. de carretera y 600.000 puentes.
- Un millón y medio de personas entran a Estados Unidos diariamente, de los que setecientos mil son extranjeros¹⁹⁵¹.

Cuando una ciudad busca la protección de su comunidad, tanto los beneficios como los costes redundan en ella, porque tanto la seguridad de los ciudadanos, como de la ciudad, es ella misma¹⁹⁵². Si una ciudad incrementa sus gastos para protegerse de la delincuencia, serán los residentes quienes reciban/perciban estos beneficios, pero en el tema de los ataques terroristas, estos pueden cometerse en cualquier lugar, y por lo tanto los resultados no se ven. Comunicar esto último es tarea muy ardua, difícil y de casi ímprobo esfuerzo permanente de “informar”, saturando al canal y oyente y por tanto perdiendo eficacia el mensaje.

Los esfuerzos federales para estimular la protección de la comunidad en el nivel local sería posible alcanzarlos, si se pusiera el mismo entusiasmo con que saludaron muchos de los programas intergubernamentales, tal y como sucedió

¹⁹⁴⁹ Aunque lo sea principalmente.

¹⁹⁵⁰ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions, op. cit., p. 25.

¹⁹⁵¹ SHIFFMAN G., DILLON-MERRIL R., LESTER G. y TINSLEY C., *Intelligence Analysis for Homeland Security*, Create. Homeland Security Center, 2010, pgs. 2-29.

¹⁹⁵² Pero el terrorismo es de ámbito nacional o incluso internacional, y los beneficios no llegan a la ciudad, en cambio los costes repercuten en ella.

en 1994, cuando se promulgaron leyes contra la delincuencia¹⁹⁵³. Todo estos esfuerzos requerirían profundos cambios estructurales en el gobierno de Estados Unidos e incluso hacer que las expectativas federales sean más modestas. Consecuentemente la naturaleza descentralizada del gobierno¹⁹⁵⁴ de Estados Unidos, pone límites muy estrictos a los políticos que quieren movilizar a la gran mayoría de los policías de los condados para servir a objetivos nacionales¹⁹⁵⁵. Este problema es de suyo insalvable si no cambia el propio sistema federal, lo cual implica cambiar el modelo de estado. No diremos que no se esté haciendo, pero nos tememos que los objetivos no están claros y los caminos son espurios.

Consideremos, por ejemplo, que un policía vigila una mezquita sospechando que es un foro de predicación del extremismo. Dejando de lado cómo la ley local o reglamentos internos regulan la vigilancia de los grupos, la entrada de un policía uniformado local genera menos recelos entre sus miembros, que si fuera un policía del FBI¹⁹⁵⁶. Esto crea una preocupación en que las relaciones tradicionales de policía comunitaria se trunquen, y que la comunicad piensa que está siendo espiada (algo que por otro lado sabemos que es veraz). La vigilancia crece y el control aumenta, provocando frecuentes revueltas y numerosos altercados.

4.5.2. *El caso de estudio de Homeland security en Dearborn*

Vamos a estudiar ahora como *homeland security* se ha aplicado en un lugar concreto: Dearborn¹⁹⁵⁷. Más de 200.000 árabes norteamericanos viven en la ciudad de Detroit, haciendo de esta región una de las mayores concentraciones de árabes en el mundo fuera de oriente medio.

¹⁹⁵³ Si los organismos federales esperan conseguir cooperación de los gobiernos locales para perseguir a los delincuentes, tendrán que reconocer las fuertes razones de las ciudades para resistirse.

¹⁹⁵⁴ Y su sentimiento federal.

¹⁹⁵⁵ THACHER D. *The Local Role in Homeland Security*, Law & Society Review, Vol. 39, Number 3 (2005), p. 672.

¹⁹⁵⁶ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., pgs. 399-402.

¹⁹⁵⁷ Ciudad del condado de Wayne (Míchigan), pertenece a la zona metropolitana de Detroit, que en el censo de 2010 tenía una población de 98.153 habitantes

A mediados de 1990, la policía de Dearborn tenía una mala reputación dentro de la comunidad árabe de Detroit. Después de un incidente en la *high school* en 1990, el departamento fue investigado por abusos contra los estudiantes árabes por el FBI, y concluyó que no había evidencia para estas acusaciones. Para mejorar esta situación, se reclutaron policías árabes en el departamento de Policía, no obstante, a pesar de no existir las mejores condiciones de entendimiento y cooperación entre ambas comunidades, después del 11 S las relaciones de la policía de Dearborn con su comunidad habían mejorado tanto, que estos hechos no provocaron ninguna violencia en la comunidad¹⁹⁵⁸. En el terreno de las relaciones humanas no se puede nunca dejar de trabajar para mejorarlas, casos como el de Dearborn muestran como no se puede caer en la desidia y la dejación por muy difícil que se considere la situación.

El 9 de noviembre de 2001 el Departamento de Justicia anunció un plan para entrevistar a alrededor de 5.000 personas que tenían un visado temporal, y que procedían de países que podían haber sido utilizados por Al Qaeda¹⁹⁵⁹. La reacción de la comunidad a este anuncio fue variada: unos estaban a favor otros en contra, luego se cambió el nombre a la oficina, y en vez de ser "*homeland security*" se llamó "*community preparedness*"¹⁹⁶⁰. En este conjunto, la policía de Dearborn tenía asignado un oficial a la JTTF que lideraba el FBI, siendo la principal función de esta *task force* coordinar las investigaciones de potenciales actividades terroristas en la región.

4.5.3. Reflexiones sobre el caso.

La evolución de *homeland security* en Dearborn muestra lo que sucede en un gobierno local. Antes, con la policía de proximidad, el gobierno local sabía que se iba a beneficiar de su implantación, ahora los beneficios de las nuevas

¹⁹⁵⁸ THACHER D. *The Local Role in Homeland Security, op. cit.*, pgs. 647-648.

¹⁹⁵⁹ Entre estos visados temporales, 200 correspondían a personas que residían en Dearborn. Unas 655 de estas encuestas fueron hechas por el departamento de Policía. Para este trabajo, en 2002, Dearborn anunció que establecería una oficina local de *Homeland Security* en esa zona, y se alojaría en el interior departamento de Policía.

¹⁹⁶⁰ THACHER D. *The Local Role in Homeland Security, op. cit.*, pgs. 655-665.

actividades policiales de *homeland security*, no están definidos¹⁹⁶¹. No pertenecen a lo que se conoce como *community policing*.

Este caso muestra cómo la evolución de las instituciones legales en Norteamérica está conformada dentro del sistema federal de gobierno¹⁹⁶². La posición estructural de los gobiernos locales en un sistema federalista influye en sus intereses, sus políticas y las decisiones que ellos tienen que hacer con respecto a la policía. Aunque esta extensión que tiene una importancia general para la teoría socio-legal sobre la policía y también para las instituciones que están situadas en el nivel local, tiene especial importancia para entender el papel local en *homeland security*¹⁹⁶³.

4.6. Programas para compartir inteligencia

Para equilibrar la descentralización de la seguridad norteamericana, se han creado unidades, programas y bases para compartir inteligencia¹⁹⁶⁴. La filosofía de estos programas es compartir una información marco que soporte un flujo efectivo y eficiente en todos los sentidos, y que esta información permita a todos los niveles de gobierno que contrarreste y responda a las amenazas¹⁹⁶⁵.

Pero esto tiene sus complejidades:

- En primer lugar, la expansión de una red de intercambio de información crea riesgos para la privacidad e información, especialmente de carácter personal, recogidos en una localidad que luego es distribuida más ampliamente a otros niveles de gobierno.
- En segundo lugar, el intercambio de información también conlleva riesgos de seguridad. Por ejemplo, la información sobre amenazas o

¹⁹⁶¹ THACHER D. *The Local Role in Homeland Security, op. cit.*, pgs. 666-667.

¹⁹⁶² Es fácil perder este hecho si localizamos principalmente los esfuerzos a nivel de calle para controlar el crimen y el desorden, como hasta ahora ha hecho la Policía, tanto desde el punto de vista de los costes como los beneficios. Por contra, un problema nacional como es *homeland security* indica la limitación de poderes, dentro del espacio geográfico del gobierno local en el papel de su policía.

¹⁹⁶³ THACHER D. *The Local Role in Homeland Security, op. cit.*, 671.

¹⁹⁶⁴ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11, op. cit.*, pgs. 380-390.

¹⁹⁶⁵ El problema no se circunscribe simplemente en recoger y transmitir esta información, sino analizarla y priorizarla.

investigaciones en curso, que el gobierno federal espera mantener en silencio, pueden ser desvelados por agencias que tienen acceso a esa información. De hecho, las presiones políticas sobre la policía local, pueden hacerlos más propensos que los federales¹⁹⁶⁶.

Una red eficiente y eficaz también requiere un cierto grado de estandarización a través de los miles de agencias de policía en todos los niveles¹⁹⁶⁷, pero para que funcionara debería haber un cambio de sistema, lo cual implica una refundación institucional y eso es ya un tema muy delicado.

Mostremos algunos ejemplos de programas para integrar, compartir y analizar información en el terreno policial:

- *Hampton Roads Crime*¹⁹⁶⁸, un software que permite a policías de siete jurisdicciones acceder a los sistemas de información de justicia criminal desde los ordenadores policiales.
- *Chicago Clear*¹⁹⁶⁹, que está alimentado por 120 agencias y que permite analizar problemas de delincuencia, realizar prospectivas, identificando posibles objetivos futuros, así como mostrar casos parecidos a los que se están investigando.
- *Minnesota CriMNet*¹⁹⁷⁰, que dentro de un sistema de Internet secularizado, permite su utilización a más de 1.100 jurisdicciones criminales de justicia.
- *Law Enforcement On-Line (LEO)*¹⁹⁷¹, una red virtual privada que contiene importante pero no clasificada de información. Es una página web libre para todos los niveles de policía y administrada por

¹⁹⁶⁶ WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, op. cit., pgs. 390-391.

¹⁹⁶⁷ Pero la estandarización en sí es difícil de lograr cuando las fuerzas policiales varían en tamaño, capacidad, sofisticación, equipamiento y jurisdicciones, y sobre todo cuando el gobierno federal carece de autoridad para dictar una reforma a nivel local.

¹⁹⁶⁸ <https://www.programmableweb.com/api/hampton-roads-crime>, visitada 7-1-2019.

¹⁹⁶⁹ <https://home.chicagopolice.org/online-services/i-clear-application-for-law-enforcement/>, visitada el 7-1-2019.

¹⁹⁷⁰ <https://itlaw.wikia.org/wiki/CriMNet>, visitada el 7-1-2019.

¹⁹⁷¹ <https://www.fbi.gov/services/cjis/cjis-link/law-enforcement-online-enterprise-portal-makes-access-more-convenient>, visitada el 7-1-2019.

el FBI, conectado con el *Regional Information Sharing System Network* (RISSNet) y dividido en seis regiones geográficas¹⁹⁷².

5. COOPERACIÓN CONTRA EL BLANQUEO DEL DINERO Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Aunque hablemos del fenómeno del terrorismo en un país concreto, y su financiación, en el caso Estados Unidos, resulta imposible focalizar totalmente el fenómeno en este punto, y entonces somos conscientes que para abordar el tema hay que abrir el campo de investigación, para comprender el problema en toda su dimensión poliédrica. Por esta razón hay que hacer constantes referencias al entorno “global”, en el que el problema de la financiación en general, y del terrorismo en particular, ya no es un problema que hable de fronteras.

En los últimos 50 años, el escenario en el que ha actuado el terrorismo ha cambiado¹⁹⁷³. Al Qaeda existe ahora desde Marruecos hasta Egipto y llega hasta Filipinas. En sí mismo, esta organización es un fenómeno, y Bin Laden fue su líder carismático, que era más que un organizador o gestor, teniendo los grupos armados islamistas un carácter transnacional, lo que supone un concepto de nueva adquisición y una nueva clasificación del terrorismo¹⁹⁷⁴. Y esta nueva concepción es la que estudiaremos.

La financiación del terrorismo en Estados Unidos tiene en sí los mismos componentes y las mismas características, que para el resto del mundo, y en este apartado, se quiere mostrar algunas facetas, no solo de la financiación en general, sino el caso específico del 11 S. En este último suceso, la Comisión del

¹⁹⁷² MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, op. cit., pgs. 62-63.

¹⁹⁷³ Las “tradicionales” organizaciones armadas, como ETA, IRA o PKK, perseguían objetivos concretos y eran activos en un único país o región ya que buscaban un objetivo político de subversión del sistema o de cambio de régimen. Hoy el terrorismo es transnacional y se mueve libremente de un estado a otro.

¹⁹⁷⁴ NAPOLEONI L., *Terror incorporated. Tracing the dollars behind the terror networks*. Seven Stories Press, 2005, p. 13.

11 S, que ya se ha desarrollado en esta tesis, ha permitido descubrir los mecanismos que entonces se desarrollaron, así como las actuaciones de las fuerzas policiales y de inteligencia, que no pudieron, o no supieron, atajar esta tragedia, bien por no poder ver la amenaza en sí misma, bien por no creerla a tiempo, pero lo que seguro sí fue es un error de prospectiva y de flexibilidad mental para ver las alertas que se veían en el horizonte.

Los foros que han desarrollado los temas de financiación del terrorismo y sus fenómenos colaterales son muy numerosos y vienen de hace mucho tiempo. En Madrid, del 8 al 11 de mayo 2005, se celebró una reunión de la *Terrorist Finance*¹⁹⁷⁵, dentro de la *International Summit on Democracy, Terrorism and Security*¹⁹⁷⁶. Esta reunión abogó por la creación de un Procedimiento Internacional Judicial basado en la lucha contra las redes de financiación del terrorismo, que serviría en última instancia para los casos en que se revisaran la confiscación de los bienes de los terroristas¹⁹⁷⁷. Se está hablando de una complejidad en las iniciativas, que son parejas con la naturaleza global del fenómeno de financiación que estamos tratando.

Las organizaciones terroristas no pueden continuar sus operaciones como el 11 S sin una adecuada financiación, por lo que el ataque a su estructura financiera es fundamental para desarrollar una estrategia preventiva¹⁹⁷⁸, teniendo en cuenta que los mayores ataques terroristas siempre han necesitado una financiación *adecuada*¹⁹⁷⁹. Es decir, los recursos y el flujo de dinero tiene que ser periódico y medible para que sea eficaz y de continuidad a las actividades.

¹⁹⁷⁵ <http://summit.clubmadrid.org/>, visitada el 4-5-2018.

¹⁹⁷⁶ Llegó a la conclusión de que la lucha contra el terrorismo sería siempre una responsabilidad irrenunciable de los Estados, por lo que las responsabilidades críticas debían ser delegadas a estructuras multilaterales apropiadas, incluyendo también al sector privado. Entre las muchas acciones que se tomaron, fue una recomendación para la creación de un centro independiente de Investigación de la Financiación Internacional contra el terrorismo, con un mandato que liderara todas las actividades multilaterales en este campo, el cual tendría que ser supervisado por el Consejo de Seguridad de la ONU.

¹⁹⁷⁷ NAPOLEONI L. y CARISCH R. *Terrorist Finance, International Summit on Democracy, Terrorism and Security*, 8-11 mayo 2005, Club de Madrid.

¹⁹⁷⁸ GURULÉ J., *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism*, Library of Congress, 2008, pgs. 21-24.

¹⁹⁷⁹ El atentado del 11 S costó a los terroristas entre 400.000 y 500.000 \$.

Dentro de la lucha internacional contra la financiación del terrorismo, Estados Unidos juega un papel muy activo, sin ninguna discusión¹⁹⁸⁰, por los siguientes procesos:

- Participando en preparar, diseñar e implementar estándares internacionales, desarrollándolos e incluso liderándolos.
- Dirigiendo numerosas actividades de inteligencia en diferentes agencias policiales para dismantelar el flujo de financiación terrorista en el extranjero, lo que incluye, entre otros, recoger y compartir inteligencia con otros países.
- Suministrando asistencia técnica y de formación a países vulnerables para que se reafirmen regímenes seguros contra el terrorismo y su financiación¹⁹⁸¹.

5.1. Estrategia de Seguridad Nacional contra el blanqueo del dinero

Dentro del conjunto de estrategias citadas, la Estrategia Nacional contra el lavado del dinero, *The National Money Laundering Strategy*, NMLS¹⁹⁸², demandada por la legislación federal de 1998, ha servido como una herramienta de coordinación de las agencias federales policiales para combatir el lavado del dinero y la financiación del terrorismo¹⁹⁸³. Para actualizarla correctamente se estableció que esta estrategia se debía redefinir cada año a partir del 1 de febrero, desde 1999 a 2003¹⁹⁸⁴. Luego, en febrero de 2004 el FBI y *US Immigration and Customs Enforcement*, ICE, pusieron en funcionamiento el Acuerdo de Entendimiento firmado en 2003 sobre investigaciones en la financiación del terrorismo.

¹⁹⁸⁰ DUQUE J. y VELASCO L., *Normativa Comunitaria e Internacional tras el 11-S en la lucha contra la financiación del terrorismo: Repercusiones para la Guardia Civil*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, septiembre 2009, pgs. 44-45.

¹⁹⁸¹ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, pgs. 1-2.

¹⁹⁸² <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/nmls.pdf>, visitada el 4-2-2018.

¹⁹⁸³ Investigating Money Laundering and Terrorist Financing. Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges. GAO-04-710T, May 11, 2004, p. 1.

¹⁹⁸⁴ Una ley posterior amplió esta estrategia hasta 2006.

Otra instrucción preventiva de esta estrategia autoriza al secretario del Tesoro a señalar áreas de alta prioridad para blanqueo del dinero relativo a la financiación del crimen, *High Intensity Money Laundering and Related Financial Crime Areas*, HIFCA¹⁹⁸⁵, dentro de las cuales las agencias federales, estatales y locales de policía trabajan conjuntamente¹⁹⁸⁶. No obstante, han aparecido algunas voces críticas que informaron que estas *task forces* no estuvieron, en un principio, lo suficientemente preparadas y las sinergias que se esperaban no se cumplieron.

5.2. Estrategia de Seguridad Nacional contra el terrorismo¹⁹⁸⁷

El GAO¹⁹⁸⁸, en 2004, a petición del Congreso estableció las siete estrategias nacionales sobre el terrorismo y la seguridad interior, que son las que se establecen en el documento clasificado del Plan Nacional Militar Estratégico para la Guerra contra el Terrorismo:

- Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.
- Estrategia Nacional para Homeland Security, *The National Strategy for Homeland Security*, July 2002.
- Estrategia Nacional para combatir el terrorismo, *The National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003.
- Estrategia Nacional para combatir las armas de destrucción masiva, *The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002.
- Estrategia Nacional para la protección física de infraestructuras críticas, *The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets*, February 2003.

¹⁹⁸⁵ <https://www.fincen.gov/hifca>, visitada el 4-2-2018.

¹⁹⁸⁶ Investigating Money Laundering and Terrorist Financing, *op. cit.*, p. 4.

¹⁹⁸⁷ GAO-04-408T. *Combating Terrorism. Evaluation of Selected Characteristics in National Strategies Related to Terrorism*. Febrero 2004.

¹⁹⁸⁸ Oficina de Rendición de Cuentas. *Government Accountability Office*. Agencia independiente, perteneciente a la rama legislativa, que mediante sus informes y auditorías, apoya al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y ayuda a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del Gobierno Federal.

- Estrategia Nacional para asegurar el ciberespacio, *The National Strategy to Secure Cyberspace*, February 2003.
- Estrategia para el lavado del dinero, *The 2002 National Money Laundering Strategy*, July 2002¹⁹⁸⁹.

De una forma resumida, estas estrategias se resumen en estos objetivos:

- Prevenir y desbaratar ataques terroristas.
- Proteger al pueblo estadounidense, su infraestructura crítica, y sus principales recursos.
- Responder y recuperarse de los incidentes que se produzcan.
- Continuar con el fortalecimiento de las bases para garantizar nuestro éxito a largo plazo.

5.2.1. Documentos de Estrategia de Seguridad Nacional

Los primeros documentos sobre estrategias de Seguridad Nacional¹⁹⁹⁰ ya citados en este apartado, se fueron actualizando y renovando en el tiempo. Nosotros aquí los reflejamos y aparecen a lo largo de esta tesis, pues son necesarios para su comprensión.

El primer documento que vamos a citar es el *Global Trends 2040*, que representa la séptima edición del informe sobre las Tendencias Globales del Consejo Nacional de Inteligencia, que se publica cada cuatro años desde 1997, y que evalúa las tendencias e incertidumbres del entorno estratégico para Estados Unidos durante las próximas dos décadas¹⁹⁹¹. Es un documento público y de libre acceso¹⁹⁹².

¹⁹⁸⁹ VILLALBA A., *Strategic Planning against terrorism and the Role of Intelligence*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, 2008 n° 3, p. 143.

¹⁹⁹⁰ Son documentos desclasificados y públicos que dan claridad y transparencia a líneas estratégicas. Cumplen con la obligación de publicitar y dar visibilidad pública de las estrategias de los servicios de inteligencia al poder legislativo y a los ciudadanos, son documentos formales y no desvelan, en absoluto, ni los procesos ni los procedimientos de las respectivas estrategias.

¹⁹⁹¹ *Global Trends 2040. A more contested world*. National Intelligence Council. March 2021.

¹⁹⁹² Este documento está diseñado para proporcionar un marco analítico para los decisores políticos al principio de cada administración mientras se elabora una estrategia de seguridad nacional. El objetivo no es ofrecer una predicción específica del mundo en 2040, sino ayudar a los legisladores y a los ciudadanos para que vean más allá del horizonte próximo y preparar una serie de futuros posibles.

Los autores de cada edición de *Global Trends* son los miembros del Consejo Nacional de Inteligencia que desarrollan una metodología y formulan su análisis, que se basa en tres direcciones:

-Explorando las fuerzas estructurales en cuatro áreas centrales: demografía, medio ambiente, economía y tecnología.

-Examinando cómo estas fuerzas estructurales interactúan y se cruzan con otros factores para afectar dinámicas emergentes en tres niveles de análisis: los individuos y la sociedad, los estados y el sistema internacional.

-Identificando varias incertidumbres clave y utilizándolas para crear escenarios futuros para el mundo en 2040. Estos escenarios no pretenden ser predicciones, sino ampliar la apertura en cuanto a las posibilidades, explorando varias combinaciones de cómo podrían desarrollarse las fuerzas estructurales, la dinámica emergente y las incertidumbres clave.

Los diferentes documentos de estrategia nacional se enumeran a continuación:

Estrategia Nacional para tecnologías críticas y emergentes¹⁹⁹³, *National Strategy for Critical and Emerging Technologies*, 2020

La Estrategia Nacional para tecnologías críticas y emergentes representa el compromiso de la nación con el liderazgo tecnológico, la colaboración con las empresas tecnológicas y la gestión del riesgo tecnológico, basada en: promover la base nacional de innovación en seguridad y proteger la ventaja tecnológica. Luego, en su desarrollo se describen 20 prioridades de actuación¹⁹⁹⁴. Una nación como Estados Unidos es lógico que su potencial tecnológico lo quiera proteger

¹⁹⁹³ [2020 National Strategy for Critical & Emerging Technologies - SLAMR 2.0 - Naval Postgraduate School \(nps.edu\)](#), visitada el 12-2-2021.

¹⁹⁹⁴ Computación avanzada; Tecnologías avanzadas de armas convencionales; Materiales avanzados de ingeniería; Fabricación avanzada; Detección avanzada; Tecnologías aeromotrices; Tecnologías agrícolas; Inteligencia artificial; Sistemas Autónomos; Biotecnologías; Tecnologías de mitigación químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN); Tecnologías de comunicación y redes; Ciencia y almacenamiento de datos; Tecnologías de contabilidad distribuida; Tecnologías energéticas; Interfaces hombre-máquina; Tecnologías médicas y de salud pública; Ciencia cuántica de la información; Semiconductores y microelectrónica y Tecnologías espaciales.

y desarrollar en una estrategia nacional, y solamente viendo sus prioridades de actuación tecnológica nos hacemos una idea de sus poderosas capacidades.

Estrategia Nacional de Inteligencia, *National Intelligence Strategy of the United States of America*, 2019

La Estrategia Nacional de Inteligencia (NIS) proporciona a la Comunidad de Inteligencia (IC) la dirección estratégica del Director de Inteligencia Nacional (DNI) para los próximos cuatro años. Respalda las prioridades de seguridad nacional de la Estrategia de Seguridad Nacional, así como otras estrategias nacionales. Y sus principios son muy claros: “avanzar en nuestra seguridad nacional, fortaleza económica y superioridad tecnológica, logrando un acceso incomparable a información protegida y un conocimiento de las intenciones y capacidades de nuestros adversarios y manteniendo una conciencia global de dimensión estratégica, agregando un valor único para la Nación”¹⁹⁹⁵.

Estrategia de Defensa Nacional, *National Defence Strategy*, 2018

El documento no puede ser más explícito y define claramente el camino que sigue EE UU: “China es un competidor estratégico que utiliza la economía depredadora para intimidar a sus vecinos mientras se militariza. Rusia ha violado las fronteras de las naciones cercanas y persigue el veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de sus vecinos. Irán no cesa en su violencia y continúa siendo un peligro para la estabilidad de Oriente Medio. Corea del Norte utiliza una retórica imprudente a pesar de la censura y las sanciones de las Naciones Unidas, y tras la derrota del califato de ISIS, las amenazas a la estabilidad siguen siendo de peligrosos grupos terroristas que continúan asesinando a inocentes y amenazando la paz”¹⁹⁹⁶.

Estrategia Nacional Contrterrorista, *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, nov 2018

"El panorama terrorista de hoy es más fluido y complejo que nunca. Por esta razón, el contrterrorismo sigue siendo una de las principales prioridades de esta Administración. Nuestros principales enemigos terroristas son los grupos terroristas islamistas radicales que buscan realizar ataques a nivel mundial,

¹⁹⁹⁵ <https://www.hsdl.org/?abstract&did=820509> visitada el 5-8-2019.

¹⁹⁹⁶ <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> visitada el 8-6-2019.

violan nuestras fronteras, radicalizan y reclutan a posibles extremistas dentro de los Estados Unidos y en el extranjero. Continuamos enfrentando amenazas de Irán, el estado más importante patrocinador del terrorismo, a través de su red global de agentes y su apoyo continuo a una serie de grupos terroristas. Estas amenazas terroristas son diferentes en muchos aspectos, pero todas buscan utilizar la violencia para socavar a los Estados Unidos y perturbar el estilo de vida estadounidense"¹⁹⁹⁷. Luego, en un plan más técnico, significa a la Inteligencia Artificial como factor que cambiará la sociedad y la guerra¹⁹⁹⁸.

Estrategia Nacional contra el terrorismo, *National Strategy for Counterterrorism*, octubre 2018¹⁹⁹⁹

El presidente de EE.UU., Donald Trump, presentó la estrategia que seguirá su gobierno en contra del terrorismo, en donde pone especial énfasis en combatir la "ideología" del "islamismo radical" y las acciones de Irán, ya que considera a esto las dos principales amenazas a los intereses estadounidenses en el mundo.

Guiados por esta estrategia, usaremos todos los instrumentos del poder estadounidense para proteger a nuestra gran nación y derrotaremos con la fuerza completa a nuestros enemigos", dijo Trump en un comunicado.

La llamada "estrategia nacional contra el terrorismo" mantiene muchos de los principios adoptados por el Gobierno de Barack Obama en su propio plan, publicado en 2011, como la importancia de las alianzas multilaterales para combatir las amenazas²⁰⁰⁰.

La principal diferencia está en sus reiteradas referencias al "terrorismo islamista radical", un término que Obama se negó a emplear por considerar que podía entenderse como una condena al Islam en su conjunto y que Trump ha abrazado sin tapujos. La estrategia advierte de que Estados Unidos "sigue en

¹⁹⁹⁷<https://toinformistoinfluence.com/2018/10/05/national-strategy-for-counterterrorism-of-the-united-states-of-america/> visitada el 18-7-2019.

¹⁹⁹⁸ MICHAEL F. y SHANEMAN S., *The imperative for Artificial Intelligence*. National Defense. August 2018, p. 4.

¹⁹⁹⁹ <https://www.lawfareblog.com/document-national-strategy-counterterrorism-2018>, visitada 5-6-2019.

²⁰⁰⁰ La principal diferencia está en sus reiteradas referencias al "**terrorismo islamista radical**", un término que Obama se negó a emplear por considerar que podía entenderse como una condena al Islam en su conjunto y que Trump ha abrazado sin tapujos.

guerra" contra el terrorismo²⁰⁰¹, 17 años después de que el entonces presidente George W. Bush lanzara esa batalla tras los atentados del 11 S.

Estrategia Nacional para contrarrestar las armas de destrucción masiva
*National Strategy for Countering Weapons of Mass Destruction
Terrorism*, diciembre 2018

La Estrategia Nacional para contrarrestar las armas de destrucción masiva (WMD, describe el enfoque del gobierno de los Estados Unidos para contrarrestar las amenazas de armas de destrucción en masa, enfatizando la necesidad de una presión continua contra los grupos terroristas con capacidad de materiales WMD materiales en todo el mundo, y una mayor carga compartida con nuestros socios extranjeros. La Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo con armas de destrucción masiva está diseñada para lograr un conjunto de objetivos estratégicos cuyo objetivo común es reducir en gran medida la probabilidad de que grupos extremistas lleven a cabo ataques usando este tipo de armas²⁰⁰².

Estrategia de Seguridad Nacional, *National Security Strategy*, diciembre 2017

Sus estrategias están muy bien definidas: América primero. China y Rusia son las amenazas más importantes contra la nación y el cambio climático ya no es una prioridad²⁰⁰³. La Estrategia de Seguridad Nacional establece una dirección estratégica positiva que pretende reafirmar las ventajas de Estados Unidos en el escenario mundial, aprovechando las grandes fortalezas del país²⁰⁰⁴, introduciendo el concepto de "agresión económica"²⁰⁰⁵. Durante la Administración Trump:

El pueblo estadounidense puede estar seguro de que su seguridad y prosperidad siempre serán lo primero. Una América segura, próspera y libre será

²⁰⁰¹ <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181005/donald-trump-estrategia-nacional-contrata-terrorismo-7071874>, visitada el 27-8-2019.

²⁰⁰² https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/12/20181210_National-Strategy-for-Countering-WMD-Terrorism.pdf, visitada el 27-7-2019.

²⁰⁰³ IQBAL K., *American hangover of unipolar world*. Geo-Political Affairs. Defence Journal. January. Vol. 21, No. 21, 2018, p. 65.

²⁰⁰⁴ WEAVER J., *The 2017 National Security Strategy of the United States*. Journal of Strategic Security, Vol. 11, Issue1, Article 4, 2018, p.

²⁰⁰⁵ GOMART T., *Le triangle Pekin-Moscou-Washington*. Politique International. N° 162, Hiver 2018-2019, p. 214.

fuerte y estará lista para liderar en el extranjero y proteger nuestros intereses y nuestra forma de vida. La renovada confianza estratégica de Estados Unidos se basa en nuestro nuevo compromiso con los principios inscritos en nuestros documentos fundadores. La Estrategia de Seguridad Nacional celebra y protege lo que estimamos: la libertad individual, el estado de derecho, un sistema democrático de gobierno, la tolerancia y la oportunidad para todos. Esta estrategia está guiada por un realismo de principios. Es realista porque reconoce el papel central del poder en la política internacional, afirma que los estados soberanos son la mejor esperanza para un mundo pacífico y define claramente nuestros intereses nacionales, que difunden la paz y la prosperidad en todo el mundo²⁰⁰⁶.

Estrategia Nacional de Contrainteligencia de Estados Unidos, *National Counterintelligence Strategy of the United States of America*, 2016

La Estrategia Nacional de Contrainteligencia de los Estados Unidos de América 2016 fue desarrollada de acuerdo con la Ley de Mejora de Contrainteligencia de 2002²⁰⁰⁷. Establece cómo el gobierno de los Estados Unidos identificará, detectará, explotará, interrumpirá y neutralizará las amenazas de entidades de inteligencia extranjeras (FIE). Proporcionará orientación para la contrainteligencia, y cada departamento y agencia del Gobierno de los EE. UU. implementará esta estrategia en cada uno de sus ámbitos, pero teniendo en cuenta que ninguno de ellos podrá llevar a cabo actividades de contrainteligencia que no estén autorizadas por ley, orden ejecutiva o cualquier regulación aplicable²⁰⁰⁸.

Plan de Implementación Estratégica 2011 para Empoderar a los Socios Locales para Prevenir el Extremismo Violento, *Strategic, Implementation Plan to Empower Local Partners to Prevent Violent Extremism in the United States*, octubre 2016.

En 2011, los Estados Unidos adoptaron la Estrategia para capacitar a los socios locales para prevenir el extremismo violento en los Estados Unidos (Estrategia) y su correspondiente Plan de Implementación Estratégica. Desde su publicación, la misión para prevenir el extremismo violento ha progresado y es violenta y las amenazas extremistas han continuado evolucionando. El objetivo general de la Estrategia no se modifica: evitar que los extremistas violentos y sus

²⁰⁰⁶ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, visitada el 6-7-2019.

²⁰⁰⁷ 50 USC sec 3383 (d) (2).

²⁰⁰⁸ <https://publicintelligence.net/us-counterintelligence-strategy-2016/>, visitada el 14-8-2019.

partidarios inspiren, radicalicen, financien o recluten a personas o grupos en los Estados Unidos para que cometan actos violentos. Este plan reemplaza el Plan de Implementación Estratégica 2011 para Empoderar a los Socios Locales para Prevenir el Extremismo Violento en los Estados Unidos"²⁰⁰⁹.

Estrategia Militar Nacional, *National Military Strategy of the United States of America*, junio 2015

Esta Estrategia Militar Nacional (NMS) describe cómo utilizar las fuerzas militares para proteger y promover los intereses norteamericanos. “Debemos poder adaptarnos rápidamente a las nuevas amenazas mientras mantenemos una ventaja comparativa sobre las tradicionales. El éxito será cada vez mayor dependiendo de lo bueno que sea para apoyar a los otros instrumentos de poder y habilitar nuestra red de aliados y socios. Refuerza el ejército de los EE. UU. y preserva nuestra red de alianzas”. Luego añade de forma muy emotiva: “A pesar de lo que probablemente sea un futuro difícil, tenemos la bendición de contar con los jóvenes estadounidenses que eligen servir, vivir una vida poco común y defender a sus conciudadanos. Nuestro enfoque debe ser que sean la fuerza mejor liderada y mejor equipada del mundo, y la Estrategia Militar Nacional 2015 de los Estados Unidos ofrece un plan para ese fin”²⁰¹⁰.

Estrategia para la Defensa Nacional y apoyo de Defensa de las Autoridades Civiles, *Strategy for Homeland Defense and Defense Support of Civil Authorities*, febrero 2013.

Defender el territorio de los EE. UU y el pueblo de los Estados Unidos es la máxima prioridad del Departamento de Defensa (DoD), proporcionando el apoyo adecuado a las autoridades civiles (DSCA). Esta estrategia orienta al Departamento hacia un entorno estratégico cada vez más complejo. Enfatiza los enfoques innovadores, una mayor integración, la profundización de las asociaciones externas y una mayor eficacia y eficiencia en las actividades de la Patria del Departamento de Defensa, y aplica las capacidades vitales de la Fuerza Total, en los Componentes Activos y de Reserva, para hacer que la nación sea más segura y resiliente”²⁰¹¹.

²⁰⁰⁹<https://www.dhs.gov/publication/2016-implementation-plan-empowering-local-partners-prevent-violent-extremism-united>, visitada el 3-7-2019.

²⁰¹⁰https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf, visitada el 13-7-2019.

²⁰¹¹<https://www.hsdl.org/?abstract&did=732192>, visitada el 29-7-2019.

Estrategia nacional para el intercambio y la protección de información²⁰¹²,
National Strategy for Information Sharing and Safeguarding, diciembre
2012

"Nuestra seguridad nacional depende de nuestra capacidad para compartir la información correcta, con las personas adecuadas, en el momento adecuado. Este mandato de intercambio de información requiere una colaboración sostenida y responsable entre los socios federales, estatales, locales, tribales, territoriales, privados y extranjeros. La Estrategia Nacional para el intercambio y la protección de información de 2012 proporciona orientación para el desarrollo, la integración y la implementación efectiva de políticas, procesos, estándares y tecnologías para promover un Intercambio de información seguro y responsable, por lo que nuestras respuestas a estos desafíos deben ser estratégicas y basados en tres principios básicos: primero, tratar la Información como un Activo Nacional, reconociendo que los departamentos y las agencias han logrado una capacidad sin precedentes para recopilar, almacenar y utilizar información, para después poner esa información en beneficio de las misiones de seguridad nacional; segundo, que nuestro enfoque reconoce que el intercambio de información, y su protección requiere la gestión de riesgos compartidos; tercero, que la premisa principal es que la información sirve para la toma de decisiones"²⁰¹³.

Estrategia de Inteligencia de Defensa, *Defense Intelligence Strategy*,
2008

La Estrategia de Inteligencia de Defensa responde a dos misiones: primera, responder a los requisitos únicos de política, operación y adquisición del Departamento de Defensa, y segunda, responder a las misiones de inteligencia nacional asignadas al Departamento de Defensa. Esta primera estrategia de inteligencia de defensa busca integrar las dos misiones demostrando cómo, dónde y por qué las actividades de inteligencia de defensa, contrainteligencia y

²⁰¹²Sustituyó a la Estrategia de Seguridad Nacional, de octubre de 2007, que es una continuación de la primera estrategia publicada en julio de 2002, y refleja un mayor conocimiento de las amenazas terroristas a las que se enfrenta los Estados Unidos. Incorpora las lecciones aprendidas tanto en el terrorismo como del mundo de las catástrofes (incluidas las del huracán Katrina).

²⁰¹³https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf, visitada el 7-8-2019.

seguridad apoyan la estrategia de inteligencia nacional y responden a los requisitos de los militares de los EE. UU. y el Departamento de Defensa²⁰¹⁴.

Plan Estratégico Militar Nacional de Guerra contra el terrorismo, *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, enero 2006

“El Plan Estratégico Militar Nacional para la Guerra contra el Terrorismo (NMSP-WOT) constituye el plan militar integral para procesar la Guerra Global contra el Terrorismo (GWOT), para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Este documento refleja las lecciones de los primeros cuatro años de Guerra Global contra el Terrorismo, incluidas las recomendaciones de la Comisión del 11S, y un examen riguroso dentro del Departamento de Defensa (DoD), dirigido personalmente por el Secretario de Defensa y el presidente del Estado Mayor Conjunto. El NMSP-WOT describe la planificación estratégica del Departamento y proporciona orientación estratégica para actividades y operaciones militares en el GWOT”²⁰¹⁵.

Estrategia Nacional para combatir el terrorismo, *National Strategy for Combating Terrorism*, actualizada en septiembre 2006

Se basa directamente en la Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2006, así como en la Estrategia Nacional de lucha contra el terrorismo de febrero de 2003, esta estrategia quiere destruir la red más grande de Al Qaeda. “Hoy, nos enfrentamos a un movimiento terrorista global y debemos enfrentarnos a la ideología radical que justifica el uso de la violencia contra los inocentes en nombre de la religión. Avanzaremos en democracias efectivas como el antídoto a largo plazo para la ideología del terrorismo, previniendo ataques terroristas, negando a los terroristas el apoyo de sus santuarios, negando a los terroristas el control de cualquier nación que usarían como base y plataforma de lanzamiento para el terror”²⁰¹⁶.

Estrategia Nacional para la Victoria en Irak, *National Strategy for Victory in Iraq*, nov 2005

²⁰¹⁴https://mafiadoc.com/defense-intelligence-strategy_59b769861723dddcc6dafddf.html, visitada el 5-6-2019.

²⁰¹⁵ <https://ssi.armywarcollege.edu/pdf/files/gwot.pdf>, visitada el 25-7-2019.

²⁰¹⁶ <https://fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>, visitada el 15-7-2019.

Articula la estrategia general que el presidente estableció en 2003 y brinda información actualizada sobre el progreso y los desafíos pendientes. La estrategia detalla cómo Estados Unidos continuará ayudando al pueblo iraquí a derrotar a los terroristas y a construir un Estado democrático inclusivo.” A corto plazo, esperamos un Irak que esté progresando constantemente en la lucha contra los terroristas y neutralizando la insurgencia, cumpliendo los hitos políticos; la construcción de instituciones democráticas y la creación de fuerzas de seguridad sólidas, abordando reformas económicas clave para sentar las bases de una economía sana. La guerra contra el terrorismo es el desafío que define a nuestra generación, al igual que la lucha contra el comunismo y el fascismo fueron los desafíos de las generaciones anteriores. Los Estados Unidos están totalmente comprometidos a enfrentar este desafío y haremos todo lo necesario para ganar”²⁰¹⁷.

5.3. Cooperación contra la financiación del terrorismo antes del 11 S

En Estados Unidos (como en España y otros países del mundo), ha habido una gran concentración de recursos en la lucha contra el terrorismo, a expensas de otros problemas de seguridad, lo que denota una mala gestión de medios, especialmente durante la época del presidente George W. Bush²⁰¹⁸. La financiación del terrorismo²⁰¹⁹ no era una prioridad nacional para ninguna de las agencias de inteligencia norteamericanas antes del 11 S, por lo que sus productos de inteligencia y sus herramientas en este ámbito de seguridad eran insuficientes, pobres e inadecuados²⁰²⁰. Aunque el Consejo Nacional de Seguridad consideraba que esta parcela en la lucha contra el terrorismo era un aspecto importante para el desmantelamiento de Al Qaeda, otras agencias no lo

²⁰¹⁷https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/ns-victory-iraq_051130.htm, visitada el 27-7-2019.

²⁰¹⁸ GLENNY M., *McMafia*, Destino 2008, p. XIX.

²⁰¹⁹ El término de *financiación del terrorismo* se utiliza para dos tipos de actividad: Financiación de células terroristas operativas, que consiste en conseguir los fondos que estas células necesitan para vivir, planear y realizar sus actos terroristas y recaudación de fondos que necesitan para su financiación los grupos terrorista. Ver *National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States. Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission*, p. 52.

²⁰²⁰ GIRALDO J., y TRINKUNAS H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007, p. 283.

tuvieron tan claro. La falta de un mecanismo de interagencias y de un responsable en este ámbito, hizo que este aspecto se trabajara por una mirada de agencias, aunque cada una haciéndolo independientemente²⁰²¹, tal y como se hacía antes del 11 S: sin coordinación y sin cooperación.

Los terroristas del 11 S utilizaron instituciones financieras tanto de Estados Unidos como fuera de ellos para usar, mover y devolver su dinero. Depositaron dinero en cuentas norteamericanas, en un primer momento mediante transferencias recibidas, y luego mediante dinero en efectivo llegado desde fuera del país²⁰²². De todo este dinero, los terroristas devolvieron aproximadamente 26.000 \$ a un colaborador de Emiratos Árabes en los días previos al atentado²⁰²³.

En Estados Unidos los terroristas gastaron dinero en metálico para los cursos de vuelo, viajes, alojamiento, comidas, coches y seguros de automóviles. Ni los terroristas ni sus colaboradores eran expertos en el sistema financiero internacional, y tampoco se ha demostrado que Al Qaeda fuera financiada ni por los beneficios del mercado de la droga, ni de piedras preciosas, ni que tampoco fuera financiado por un gobierno extranjero²⁰²⁴. El territorio norteamericano no ha sido una fuente de financiación de Al Qaeda, aunque algunos hayan servido para él y sus afiliados²⁰²⁵, y hasta ahora no se ha podido determinar el origen del dinero utilizado para el 11 S, aunque esta cuestión carece de importancia²⁰²⁶, y sorprende este hecho, y es que a la Comisión del 11 S este extremo no le importó demasiado.

La Comunidad de Inteligencia norteamericana fracasó en conocer los métodos de Al Qaeda, su crecimiento, sus movimientos y sus provisiones de dinero, porque dedicaban pocos recursos a recoger inteligencia financiera²⁰²⁷. La

²⁰²¹ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, *op. cit.*, p. 4.

²⁰²² Recibieron fondos procedentes de Alemania y de Emiratos Árabes, y también accedieron desde Estados Unidos a otros fondos con tarjetas de crédito. El coste total del atentado del 11 S se sitúa entre 400.000 y 500.000 \$, de los que aproximadamente 300.000 \$ pasaron por las cuentas bancarias norteamericanas, pertenecientes a los 19 terroristas.

²⁰²³ Al Qaeda financió de tres formas básicas: transferencias bancarias desde fuera de Estados Unidos; transporte físico de dinero o de cheques de viaje a Estados Unidos y accediendo a fondos de instituciones internacionales mediante el uso de tarjetas de crédito.

²⁰²⁴ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, *op. cit.*, p. 3.

²⁰²⁵ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, p. 147-161.

²⁰²⁶ *Ibid*, p. 144.

²⁰²⁷ Pero esto es solo lo referente a un aspecto concreto de Al Qaeda, porque si lo consideramos en su conjunto, habrá que tener en cuenta que esta organización apareció en 1988, al final de la

dispersión y la descoordinación de agencias de inteligencia fue el origen de estos errores, pero aún resulta más incomprensible cuando ya había habido una previsión de inteligencia distribuida en 1995, que señalaba que durante los próximos años Estados Unidos podía ser blanco de ataques terroristas²⁰²⁸, en la que también se señalaba lo ya citado anteriormente en relación a que el atentado de 1993 al *World Trade Center*, se cometió con la intención de matar a personas, y no con intencionalidad política²⁰²⁹. La financiación de Al Qaeda era en muchos aspectos un objetivo difícil en cuanto a la obtención de inteligencia por los métodos tradicionales.

El Gobierno de Estados Unidos había reconocido la importancia de la comunidad internacional en sus esfuerzos para detener el flujo de capital a Al Qaeda. Los esfuerzos diplomáticos habían tenido éxito en persuadir a la ONU para que Bin Laden fuera sancionado económicamente, aunque estas sanciones fueran ampliamente ineficaces. Arabia Saudita y Emiratos Árabes, necesariamente cooperadores en cualquier esfuerzo efectivo contra la financiación del terrorismo, se mostraron ambivalentes y cooperaron muy desigualmente con Estados Unidos. Los saudíes generalmente se resistían a la cooperación contra la financiación de Al Qaeda, aunque también. Estados Unidos no tenía este asunto como prioritario en sus relaciones bilaterales con aquel país. Otros asuntos como Irak, el proceso de paz en Oriente Medio, los acuerdos económicos, el petróleo o el apoyo a los talibanes, tenían prioridades en la agenda Estados Unidos-Arabia Saudita.

5.4. Cooperación contra la financiación del terrorismo después del 11 S

Resulta normal afirmar que a partir del 11 S el mundo ha cambiado, y que esta conclusión es particularmente de aplicación a los esfuerzos norteamericanos en la financiación del terrorismo. El gobierno norteamericano focalizó por primera vez sus esfuerzos concretamente en este ámbito, lo que ha

ocupación soviética en Afganistán, y no empezó a ser contemplada en los documentos de la Comunidad de Inteligencia hasta 1999.

²⁰²⁸ Los objetivos podían ser la Casa Blanca, el Capitolio, símbolos capitalistas como *Wall Street*, redes de infraestructuras, concentraciones de personal (estadios) y aviación civil, en general.

²⁰²⁹ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, pgs. 105-353.

hecho que Estados Unidos actualmente conozca mucho mejor los métodos en la obtención, utilización y movimiento de capitales del terrorismo.

A la vista de estos hechos se suceden una serie de acciones contra el terrorismo y su financiación, sin precedentes: El 23 de septiembre de 2001, el presidente Bush firmaba la Orden Ejecutiva 13224²⁰³⁰, invocando los poderes que le concedía la Ley de Poderes de Emergencia Económicos, IEEPA. Según esta orden, se incluyeron a 12 personas y 15 entidades sobre los que se ejecutó la confiscación de sus bienes en Estados Unidos. Estos 27 elementos se consideraron como *Specially Designated Global Terrorists*, SDGT, e incluidos en el anexo de esta orden ejecutiva²⁰³¹. Cuatro meses después del 11 S, el Departamento del Tesoro ya tenía una lista de 164 organizaciones sobre los que se había ejecutado un embargo de más de 60 millones de \$²⁰³². A partir de este momento se suceden una serie de acuerdos y resoluciones con una celeridad que no se conocía hasta ese momento:

- El 28 de septiembre de 2001 la ONU adoptaba la Resolución 1373²⁰³³, que era mucho más amplia que sus predecesoras, la 1267 y 1333, cuyo ámbito de aplicación se extendía únicamente al embargo de los bienes de Osama Bin Laden, Al Qaeda y sus asociados. También se promulgó la Resolución 1373, que trataba de impedir el flujo de capitales de las organizaciones terroristas²⁰³⁴.
- En octubre de 2001 se promulgaba la Patriot Act, que ya ha sido desarrollada, y el 31 de octubre de 2001 el GAFI daba a conocer sus ocho Recomendaciones Especiales contra la Financiación del Terrorismo²⁰³⁵, a la que unió otra más en 2004. Las nueve

²⁰³⁰ Esta ley autoriza al presidente a declarar una emergencia nacional, cuando se trate de amenazas extraordinarias e inusuales por parte de acciones exteriores a Estados Unidos, y el Presidente Bush consideró que el 11 S fue una amenaza de este tipo.

²⁰³¹ Estos elementos incluían miembros de Al Qaeda, grupos terroristas afiliados, organizaciones islámicas de caridad sospechosas de financiar a grupos terroristas y otras organizaciones afines.

²⁰³² Hasta 2008 había registrados en estas listas hasta 490 organizaciones que han sido objeto de embargos de sus capitales.

²⁰³³ Por la que ordenó a todos los miembros de la ONU la adopción de medidas específicas para combatir el terrorismo y la creación del Comité Contra el Terrorismo (CCT) para verificar el cumplimiento de esta resolución.

²⁰³⁴ GURULÉ J., *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism*, op. cit., pgs. 6-8.

²⁰³⁵ <http://www.fatf-gafi.org>, visitada el 13-2-2017.

Recomendaciones Especiales contra la financiación del Terrorismo, combinadas con la “40 Recomendaciones contra el Blanqueo de Capitales”, representan los estándares internacionales más representativos contra las actividades internacionales de financiación del terrorismo.

- En 2002 el Congreso promulgó la Ley de Implementación de Supresión de la Financiación del Terrorismo, con posteriores legislaciones que alcanzaron al Título 31 del Código de Estados Unidos §532, que castiga el contrabando de capital y efectos negociables dentro o fuera de Estados Unidos, con la intención de evadirlos, y el §1960, que prohíbe la transmisión de dinero, incluida en la hawala, sin consentimiento del Departamento del Tesoro.

Hay que destacar que en las siete semanas que siguieron a los atentados del 11 S, la comunidad internacional desarrolló una serie de estándares internacionales contra la financiación del terrorismo, que previamente había eludido²⁰³⁶. Posteriormente, se establecieron acciones civiles que pueden ser llevadas a cabo por las víctimas del terrorismo, según el Título 18 del Código de Estados Unidos §2333 (a), dentro de la Ley Antiterrorista de 1991 (ATA), y el Estatuto de Reclamación Extracontractual Extranjera, *Alien Tort Claims Act* que autoriza a las víctimas extranjeras de un atentado terrorista a reclamar sus derechos como tales. En definitiva, el panorama contra la financiación del terrorismo cambió drásticamente después del 11 S, pasando de ser una débil estructura legal interior, a una robusta legislación que se extendió fuera de las fronteras de Estados Unidos²⁰³⁷. Hasta este momento, Estados Unidos no había sido afectada y no conocía los efectos del terrorismo.

²⁰³⁶ Estos ataques sirvieron de catalizador para que la Convención Internacional contra la Supresión de la Financiación del Terrorismo, y que firmada por los Estados miembros necesarios, entrara en vigor en abril de 2002. Otras disposiciones contra la financiación del terrorismo la constituyen el Título 18 del Código de Estados Unidos §2339 A y §2339 B, que persiguen las fundaciones y los que proporcionan fondos a las organizaciones terroristas, que forma parte de la Ley de 1994 sobre control del Crimen Violento.

²⁰³⁷ GURULÉ J., *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism*, *op. cit.*, pgs. 9-13.

Por su parte, la Comunidad de Inteligencia²⁰³⁸, incluido el FBI, creó nuevos departamentos y contrató expertos en el ámbito de la financiación del terrorismo y en los movimientos clandestinos de capital. Estos nuevos departamentos comenzaron a ser dirigidos por personas experimentadas que utilizaron la inteligencia financiera para comprender las redes terroristas, destruir sus operaciones, integrando los aspectos de la financiación contra el terrorismo en las políticas de sus respectivas agencias. Además, otros de los obstáculos legales que antes existían fueron removidos.

La *National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States* señaló que la CIA, al igual que el resto de agencias de la comunidad norteamericana, también comenzó a dedicar importantes recursos a la investigación financiera de Al Qaeda, y este esfuerzo fue liderado por expertos en este ámbito. Los encausamientos de la financiación de los movimientos yihadistas, siempre fueron difíciles por la imposibilidad de obtener informes de otros países, y por la complejidad de los flujos de capitales de las operaciones terroristas. Pero la situación cambió y en la actualidad los fiscales tienen acceso a la información de las investigaciones, y el Departamento de Justicia ha creado una unidad que coordina un ambicioso esfuerzo nacional para combatir la financiación del terrorismo.

La comunidad nacional financiera y algunas otras instituciones internacionales empezaron a suministrar tanto a las agencias policiales como de inteligencia información y cooperación, en muchos casos cambiando legislaciones. Se crearon dentro de las instituciones financieras departamentos con información sobre células terroristas, aunque esto no ha dado demasiados buenos resultados, pues la habilidad de estas instituciones para detectar esta financiación parece limitada²⁰³⁹.

²⁰³⁸ La actual Comunidad de Inteligencia utiliza la inteligencia de la financiación contra el terrorismo en coordinación con otros tipos de inteligencia, para identificar y seguir a los grupos terroristas.

²⁰³⁹ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, *op. cit.*, pgs. 1-8.

5.5. Respuesta militar en el ámbito del terrorismo

Estados Unidos ha dado siempre respuestas de tipo militar contra el terrorismo para castigar determinadas acciones contra sus intereses y contra sus ciudadanos²⁰⁴⁰. Sus respuestas han sido siempre muy amplias: desde petición de responsabilidades e indemnizaciones, presiones, amenazas, bloqueos, respuestas similares a los ataques recibidos, castigos militares vía intervención directa o financiación de las mismas a terceros y como último recurso la confrontación directa o conflicto²⁰⁴¹. Muchas veces estas respuestas, sobre todo en ambientes no favorables, se debe a que las fuerzas policiales no puedan actuar de forma directa, sobre todo en temas de narcoterrorismo o contrainsurgencia:

- En 1986 una bomba explotó en una discoteca berlinesa matando a dos soldados norteamericanos²⁰⁴².
- La respuesta militar fue también tomada en 1991 contra Irak, cuando con motivo de la visita del presidente norteamericano George H. W. Bush a Kuwait, los servicios de inteligencia de este país descubrieron un intento de asesinato por parte del régimen de Irak. No solamente se reforzaron las medidas de protección del presidente durante esta visita, sino que el presidente Clinton ordenó el ataque de Irak con misiles Tomahawk²⁰⁴³.
- Los ataques militares de 1986 contra Libia y en 1993 contra Irak demostraron al estamento militar que la fuerza militar podía ser utilizada en el ámbito del contraterrorismo. Lo que quedaba era la

²⁰⁴⁰ El Pentágono se hizo cargo de las misiones de contraterrorismo, con ocasión de un secuestro en 1970. En junio de 1976 terroristas palestinos secuestraron un avión de Air France con 105 pasajeros israelíes y aterrizaron en Entebe (Uganda). Un comando israelí asaltó el aparato, eliminó a todos los terroristas y rescató a todos los rehenes excepto a uno. En octubre de 1977, el GSG 9 alemán efectuó una operación de similares características en un avión de Lufhansa que había sido secuestrado y llevado hasta Mogadisho.

²⁰⁴¹ ROLLINS J. y WYLER L., *Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service, R41004, June 11, 2013, p. 25.

²⁰⁴² La inteligencia estableció conexiones entre el atentado y el régimen del Coronel Gadafi, por lo que el presidente Reagan ordenó un ataque aéreo sobre Libia. Las evidencias posteriores a este atentado mostraron, incluyendo el atentado de 1988 al vuelo de Pan Am 103, el grado de implicación del régimen de Gadafi en el terrorismo. En estos casos la respuesta a esta agresión era utilizar la fuerza militar.

²⁰⁴³ El ataque se realizó de noche con el lanzamiento de 23 misiles y el cuartel general de la inteligencia iraquí fue destruido.

difícil cuestión de cómo la disuasión podía ser efectiva cuando el adversario pertenecía a una débil red transnacional²⁰⁴⁴.

5.6. Instrumentos de cooperación contra el terrorismo y su financiación

Además de la *Patriot Act*, son muchas y muy variadas las agencias, normativas e instrumentos que Estados Unidos ha desarrollado para conseguir una cooperación para hacer frente a la amenaza terrorista y ejercer el liderazgo a escala mundial. Su complejidad es pareja con su sistema de seguridad.

Red contra la financiación del delito, *Financial Crimes Enforcement Network*, FinCEN

Es la unidad anti blanqueo de Estado Unidos²⁰⁴⁵, cuyas competencias fueron ampliadas por la Sección 361 de la *Patriot Act*²⁰⁴⁶. Esta unidad mantiene un amplio acceso gubernamental de datos, recogidos según la legislación antiblanqueo, para ser utilizada por todas las oficinas gubernamentales, además de disponer de información tanto privada como pública²⁰⁴⁷. La *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, IRTPA también ha reforzado la posición del FinCEN, promoviendo mejoras en la tecnología para permitir a los órganos autorizados la aplicación de la ley y las reglamentaciones financieras, e imponiendo a las instituciones financieras obligaciones de facilitar al FinCEN determinada información²⁰⁴⁸. Ha establecido un centro de comunicaciones especializado en los delitos financieros, que suministra a las agencias policiales y de inteligencia información relativa a las investigaciones y operaciones encubiertas²⁰⁴⁹. También coopera en la recogida de inteligencia referida al funcionamiento de las formas de transacciones a través de la *hawala*.

²⁰⁴⁴ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, pgs. 96-98.

²⁰⁴⁵ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, p. 4.

²⁰⁴⁶ Este organismo se transformó de un departamento administrativo a otro estatutario del Departamento del Tesoro, estableciéndose que su director sería nombrado por el secretario del Tesoro.

²⁰⁴⁷ También esta unidad puede analizar y difundir información a las agencias federales, locales, estatales y extranjeras para poder identificar posibles actividades delictivas referidas al blanqueo de dinero. Esto consigue el descubrimiento de nuevas tendencias en los métodos de blanqueo de capitales, que supongan una financiación del terrorismo.

²⁰⁴⁸ VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, *op. cit.*, p. 47.

²⁰⁴⁹ Sección 361.

En el segundo informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, sponsored by the Council on Foreign Relations²⁰⁵⁰, se recomendó vigorizar y ampliar las capacidades del FinCEN como unidad de inteligencia financiera, pidiendo a la Administración la ampliación de su presupuesto, personal y autoridad para que haga posible estos nuevos papeles.

Operation Green Quest

Fue una interagencia financiera²⁰⁵¹, liderada por el Servicio de Aduanas, incluye el IRS, Servicio Secreto, ATF, OFA, FinCEN, Servicio Postal, Servicio Naval Criminal y fiscales federales del Departamento de Justicia²⁰⁵². Asegura que ninguna agencia duplique o entre en conflicto con otras que ya tengan en marcha alguna investigación en este terreno²⁰⁵³, es decir, evita la concurrencia de investigaciones en un mismo asunto²⁰⁵⁴. Tiene un importante componente internacional a través de los agregados en el extranjero del Servicio de Aduanas, además proporciona formación y asistencia a los gobiernos extranjeros²⁰⁵⁵, y aunque en enero de 2003 el Servicio de Aduanas amplió esta interagencia a 300 agentes y analistas que trabajaban exclusivamente en este ámbito, por disidencias entre el FBI y el Departamento del Tesoro, se acabó desmantelando.

Oficina de Control de Activos Extranjeros, Office of Foreign Assets Control, OFAC²⁰⁵⁶

Desarrolla sus actividades en el ámbito del bloqueo de bienes de terroristas²⁰⁵⁷ y cualquier otro país u organización que represente una amenaza a Estados Unidos. En su informe de 2004 informó que se habían bloqueado casi

²⁰⁵⁰ De 15 de junio de 2004, p. 42.

²⁰⁵¹ https://avalon.law.yale.edu/sept11/customs_002.asp, visitada el 11-07-2018.

²⁰⁵² Creada por el Departamento del Tesoro el 25 de octubre de 2001, que se ocupaba de la vigilancia y la interdicción de las fuentes de financiación del terrorismo.

²⁰⁵³ Su operación más espectacular la llevó a cabo el 20 de marzo de 2002 en una serie de registros llevados a cabo en 19 entidades sin fines de lucro conocidas como Fundación SAAR. No hubo detenciones, pues no se encontraron pruebas incriminatorias, por lo que los materiales confiscados tuvieron que ser devueltos.

²⁰⁵⁴ El FBI rechazó participar en esta interagencia por problemas políticos.

²⁰⁵⁵ DUQUE J. y VELASCO L., Normativa Comunitaria e Internacional tras el 11-S en la lucha contra la financiación del terrorismo: Repercusiones para la Guardia Civil, *op. cit.*, pg. 120.

²⁰⁵⁶ Administra y hace cumplir las sanciones económicas y comerciales de Estados Unidos, sobre la base de la política exterior y de seguridad nacional contra objetivos orientados a países extranjeros, terroristas, narcotraficantes internacionales,—y delincuencia relacionada con la proliferación de armas de destrucción masivas.

²⁰⁵⁷ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, pgs. 5-6.

10 millones de \$ en bienes de siete organizaciones terroristas²⁰⁵⁸, además de haber congelado 1,6 billones de dólares en bienes procedentes de seis estados extranjeros que apoyaban a terroristas.

En el ámbito de la defensa de otros estados, se puede ver en su última intervención: el 15 de abril de 2021 ejecutó una orden ejecutiva del presidente Biden para bloquear propiedades con respecto a actividades extranjeras de la Federación de Rusia, así como para aprobar nuevas sanciones, algunas en coordinación con aliados de Estados Unidos, dirigidas a personas y entidades relacionadas con la interferencia rusa en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2020, la ocupación de Crimea por parte de Rusia, y la campaña de ciberespionaje que explotó la plataforma SolarWinds²⁰⁵⁹.

Centro de seguimiento de bienes de terroristas extranjeros, *Foreign Terrorist Asset Tracking Center*²⁰⁶⁰, FTATC

Fue creado en octubre de 2000²⁰⁶¹, dentro del Departamento del Tesoro²⁰⁶², pero por problemas burocráticos y resistencias del Tesoro y la CIA, hicieron que realmente no empezara a funcionar hasta después del 11 S²⁰⁶³.

Comité interagencias de Coordinación de Políticas de financiación del terrorismo, *NSC,s interagency Policy Coordinating Committee*, PCC²⁰⁶⁴

Su éxito se basa en que es una interagencia²⁰⁶⁵.

Sección de Operaciones contra la financiación del terrorismo, *Terrorist Financing Operations Section*, TFOS²⁰⁶⁶

²⁰⁵⁸ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>, visitada el 11-07-2018.

²⁰⁵⁹ <https://www.jdsupra.com/legalnews/president-biden-signs-new-executive-5503186/>, visitada el 24-4-2021.

²⁰⁶⁰ <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>, visitada el 11-07-2018.

²⁰⁶¹ Comenzó a ser operativa en septiembre de 2001, como interagencia dentro del Departamento del Tesoro, en la que se integran unidades de este departamento, CIA, FBI, y NSA.

²⁰⁶² Se encarga de recoger las experiencias tanto de este departamento como de CIA, FBI y NSA para desmantelar las finanzas de los grupos terroristas.

²⁰⁶³ La CIA creía que este centro duplicaría determinadas funciones.

²⁰⁶⁴ <https://ctc.usma.edu/combating-terrorist-financing-at-the-agency-and-interagency-levels/>, visitada el 1-02-2019.

²⁰⁶⁵ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, *op. cit.*, p. 8.

²⁰⁶⁶ <https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/usa-patriot-act-terrorism-financing-operations-section>, visitada el 1-02-2019.

Se encuentra dentro de la División de Contraterrorismo del FBI, y representa la oficina nacional del FBI contra la financiación del terrorismo²⁰⁶⁷.

*Grupo de Trabajo contra la financiación del terrorismo, Terrorist Financing Working Group, TFWG*²⁰⁶⁸

Es una interagencia creada en octubre de 2001 y liderada por el Departamento de Estado, cuenta con elementos del Departamento del Tesoro, Departamento de Justicia, DHS, Consejo Nacional de Seguridad y CIA, entre otros²⁰⁷⁰.

*INTOSA*²⁰⁷¹

Una interagencia en la que está representada el GAO, que tiene como objetivo diseñar y promover políticas, estrategias y acciones para ampliar las capacidades de lavado de dinero²⁰⁷².

*Sección de confiscación de bienes y blanqueo de capitales*²⁰⁷³,
*Asset Forfeiture and Money Laundering Section, AFMLS*²⁰⁷⁴

²⁰⁶⁷ En los días siguientes al 11 S el FBI creó un Grupo de revisión financiera, *Financial Review Group, FRG*, para intentar controlar el caótico sistema de análisis de financiación del terrorismo, pues cada oficina regional del FBI dirigía su propia investigación como si fuera la única oficina que tuviera este caso. El objetivo inicial de este grupo era investigar el 11 S e intentar encontrar algún apoyo que pudiera tener Al Qaeda por si pudiera efectuar un segundo ataque. En este grupo trabajaron conjuntamente las más importantes agencias federales, así como expertos financieros de todo el país. Este grupo posteriormente se transformó en la TFOS, ver National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, *op. cit.*, p. 41.

²⁰⁶⁸ Establecido por el Consejo Nacional de Seguridad.

²⁰⁶⁹ https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc294252/m2/1/high_res_d/113472.pdf, visitada 5-07-2018.

²⁰⁷⁰ Terrorist Financing. Agencies Can Improve Efforts to Deliver Counter-Terrorism-Financing Training and Technical Assistance Abroad. GAO-06-632T, April, 6, 2006, p. 2 y 24.

²⁰⁷¹ <http://intosai.org/committeesworking-groupstask-forces/goal-3/wgfacml.html>, visitada el 14-08-2018.

²⁰⁷² Organización profesional de entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de los países pertenecientes a las Naciones Unidas o a sus organismos especializados. Las EFS desempeñan una función esencial en la fiscalización de las cuentas y las actividades de la Administración pública, y en la promoción de una gestión financiera sana con la obligación de rendir cuentas a los gobiernos.

²⁰⁷³ <https://www.justice.gov/criminal-mlars>, visitada el 14-08-2018.

²⁰⁷⁴ Se encuentra dentro de la División Criminal del Departamento de Justicia, proporciona administración centralizada al departamento de confiscación de bienes, para garantizar y maximizar su potencial. También proporciona orientación al departamento de blanqueo de capitales. Esta sección inicia, coordina y revisa propuestas legislativas y políticas que repercuten en el programa de confiscación de bienes y blanqueo de dinero.

Oficina de Financiación del Terrorismo y Política de Sanciones Económicas²⁰⁷⁵, *Office of Terrorism Finance and Economic Sanctions Policy*²⁰⁷⁶

Oficina de Contraterrorismo y Unidad Financiera²⁰⁷⁷, *Counterterrorism Office and Counterterrorism Finance and Designation Unit*²⁰⁷⁸

Oficina contra el Terrorismo e Inteligencia Financiera²⁰⁷⁹, *Office of Terrorism and Financial Intelligence*, TFI²⁰⁸⁰

Oficina Ejecutiva para el decomiso de bienes²⁰⁸¹, *Executive Office for Asset Forfeiture*, TEOAF²⁰⁸²

Oficina contra la financiación del terrorismo y la delincuencia²⁰⁸³, *Office of Terrorist Financing and Financial Crimes*, TFFC²⁰⁸⁴

Ley de Protección de Norteamérica, *American Protect Act 2007*²⁰⁸⁵

Aprobada por el Congreso con amplia mayoría el 4 de agosto de 2007, previamente sancionada por el Senado el día anterior, por la que se concede al gobierno poderes para poder intervenir llamadas telefónicas y correos electrónicos sin autorización judicial, de extranjeros que realicen con ciudadanos norteamericanos²⁰⁸⁶.

²⁰⁷⁵ <https://2009-2017.state.gov/e/eb/esc/tfs/>, visitada el 14-08-2018.

²⁰⁷⁶ Administrativamente dentro del Departamento de Estado, coordina esfuerzos para construir una sólida base internacional contra la financiación del terrorismo. Coordina esfuerzos para crear, modificar o ejecutar sanciones unilaterales contra regímenes tales como Irán, Irak, y Libia.

²⁰⁷⁷ <https://www.ice.gov/counterterrorism-and-criminal-exploitation-unit>, visitada el 14-08-2018.

²⁰⁷⁸ Está bajo el coordinador de contraterrorismo y coordina todos los esfuerzos para mejorar la cooperación con gobiernos extranjeros, participando en el desarrollo, coordinación e implementación de la política contraterrorista norteamericana.

²⁰⁷⁹ <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Terrorism-and-Financial-Intelligence.aspx>, visitada el 14-08-2018.

²⁰⁸⁰ Dentro del Departamento del Tesoro, se encarga de formar el departamento de inteligencia con el doble objetivo de salvaguardar el sistema financiero contra los estados fallidos, delincuentes, terroristas, blanqueadores de dinero, droga y otras amenazas a la seguridad nacional.

²⁰⁸¹ <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/treasury-executive-office-of-asset-forfeiture-teoaf>, visitada el 4-01-2019.

²⁰⁸² Oficina Ejecutiva del Departamento del Tesoro para confiscación de bienes.

²⁰⁸³ <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Terrorism-and-Financial-Intelligence.aspx>, visitada el 4-01-2019.

²⁰⁸⁴ Dependiente del Departamento del Tesoro, trabaja conjuntamente con todos los actores de la Comunidad de Seguridad Nacional, entre las que están las nacionales, sector privado y gobiernos extranjeros, con el fin de identificar y abordar las amenazas que presenten todas las formas ilícitas que intenten penetrar en el sistema financiero internacional.

²⁰⁸⁵ <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070806-5.html>, visitada el 4-01-2019.

²⁰⁸⁶ Es una reforma de la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), por la que había que contar con autorización judicial para intervenir las comunicaciones de sospechosos de terrorismo dentro de territorio estadounidense.

Ley de Control del blanqueo de dinero de 1986, *Money Laundering Control Act of 1986*²⁰⁸⁷.

Ley Internacional de Emergencia de Poderes Económicos, *International Emergency Economic Powers Act*, IEEPA²⁰⁸⁸.

Permite el bloqueo administrativo y la congelación de bienes contra los ciudadanos y entidades norteamericanos sospechosos de apoyo a organizaciones terrorista extranjeras, sin que esta decisión esté sujeta a una supervisión judicial²⁰⁸⁹.

Task force de acción financiera contra el blanqueo de dinero, *Financial Action Task Force on Money Laundering*²⁰⁹⁰

Task force con Arabia Saudi

Se creó en agosto de 2003 con base en Rihad²⁰⁹¹, en el que participan FBI e *Internal Revenue Service Criminal Investigation División* (IRS-CID), con lo que se accede por primera vez a cuentas, testigos y otras evidencias relacionadas con los sauditas²⁰⁹².

Task forces conjuntas contra el terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces*, JTTF

Son herramientas claves en la investigación, prevención y persecución del terrorismo²⁰⁹³. En estas unidades el FBI trabaja conjuntamente con 20 agencias

²⁰⁸⁷ <https://www.advisoryhq.com/articles/money-laundering-control-act-of-1986/>, visitada 4-01-2019.

²⁰⁸⁸

<https://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf>, visitada el 4-01-2019.

²⁰⁸⁹ National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States, *op. cit.*, p. 8.

²⁰⁹⁰ <http://www.fatf-gafi.org/about/>, visitada el 4-8-2018.

²⁰⁹¹ La publicación del primer informe de la *Task Force on Terrorist Financing* suscitó una agresiva reacción del gobierno saudita, en la que el ministro de asuntos exteriores, Príncipe Saud al-Faisal declaró a la CNN que “el informe era una grave acusación pero sin ninguna prueba”, a la vez que el embajador en Washington afirmaba que “el informe de la task force era falso”, mientras aseguraba que Arabia Saudita tenía todas las herramientas, recursos y normativa legal adecuada para combatir el terrorismo y su financiación”. Después de posteriores presiones por parte de la Casa Blanca y sin que se dieran a conocer públicamente las mejoras en la cooperación entre ambos países, se produjo un atentado en Rihad el 12 de mayo de 2003, en una zona frecuentada por estadounidenses y otros residentes extranjeros, seguidos de otros varios en noviembre de 2003, abril de 2004 y dos más en mayo de 2004 contra la industria petrolífera saudita. Todo esto hizo que la situación cambiara y las autoridades sauditas procedieran a establecer una serie de acciones de todo tipo en contra de los grupos islámicos terroristas de Al Qaeda.

²⁰⁹² 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, *op. cit.*, pgs. 2-5.

²⁰⁹³ Investigating Money Laundering and Terrorist Financing, *op. cit.*, p. 5.

federales, habiendo extendido estas a todas las oficinas regionales, alcanzando un total de 84 *task forces*²⁰⁹⁴. En la actualidad hay una JTTF en cada una de las 56 oficinas regionales del FBI.

Naciones especialmente señaladas y personas bloqueadas²⁰⁹⁵, *Specially Designated Nationals (SDNs) and Blocked Persons*²⁰⁹⁶

Estrategia Nacional contra el lavado de capitales, *National Money Laundering Strategy*²⁰⁹⁷

Programa de seguimiento de financiación del terrorismo²⁰⁹⁸, *Terrorist Finance Tracking Program*²⁰⁹⁹

Orden Ejecutiva 13224, Executive Order on Terrorist Financing. *Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who Commit, Threaten to Commit or Support Terrorism*²¹⁰⁰

Firmada por el presidente Bush el 24 de septiembre de 2001, sobre financiación terrorista, bloqueó los bienes y transacciones²¹⁰¹, de 27 individuos y organizaciones terroristas vinculadas a al-Qaeda.

²⁰⁹⁴ En la actualidad, en las 84 *task forces* hay 3.371 agentes de los que 832 pertenecen a las policías locales y estatales, 746 pertenecen a otras agencias federales y 1.793 pertenecen al FBI.

²⁰⁹⁵ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>, visitada el 13-07-2019.

²⁰⁹⁶ Fue creada por orden de 10 de agosto de 2004.

²⁰⁹⁷ Es la estrategia genérica que el gobierno sigue para dirigir su política contra el blanqueo de capitales.

²⁰⁹⁸ <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>, visitada el 13-07-2019.

²⁰⁹⁹ Es un programa que permite un control adicional para el seguimiento de las transacciones entre las células terroristas. Algunas fuentes plantean que este programa clasificado podría ser una violación a las leyes de privacidad financiera, tanto de Europa como de Estados Unidos. Este programa le permite al gobierno de los Estados Unidos poder acceder a la base de datos de SWIFT, *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, organismo financiero que tienen su sede en Bélgica, que establece los estándares en las transacciones financieras en todo el mundo.

²⁰⁹⁹ Estados Unidos, pensando que esta orden ejecutiva solo cubría al personal nacional y sus transacciones, presionó a la ONU para que se emitiera una resolución que lo hiciera universal. Así el Consejo de Naciones Unidas materializó esta intención en la Resolución 1373 de 28 de septiembre. En los meses siguientes al 11 S, en un intensivo esfuerzo diplomático de Estados Unidos alrededor del mundo, más de 100 naciones ratificaron esta resolución contra la financiación del terrorismo. En todo el mundo y en un corto periodo de tiempo, se congelaron más de 136 millones de \$, en los que se incluían 36 millones en Estados Unidos. En la actualidad más de 170 naciones tienen la capacidad legal de requisar los bienes de las organizaciones terroristas.

²¹⁰⁰ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13224.pdf>, visitada el 13-07-2019.

²¹⁰¹ Estados Unidos, pensando que esta orden ejecutiva solo cubría al personal nacional y sus transacciones, presionó a la ONU para que se emitiera una resolución que lo hiciera universal. Así el Consejo de Naciones Unidas materializó esta intención en la Resolución 1373 de 28 de septiembre. En los meses siguientes al 11 S, en un intensivo esfuerzo diplomático de Estados Unidos alrededor del mundo, más de 100 naciones ratificaron esta resolución contra la

Orden Ejecutiva 13234²¹⁰², *Citizen Preparedness in War on Terrorism Executive Order*²¹⁰³

Orden Ejecutiva 13315, *Executive Order 13315*²¹⁰⁴

Firmada el 28 de agosto de 2003, con el propósito de bloquear las antiguas propiedades del antiguo régimen iraquí, sus oficiales, y sus familias.

Orden Presidencial de 13 de noviembre de 2001, *Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism*²¹⁰⁵

Esta orden crea tribunales militares de excepción para extranjeros acusados de terrorismo²¹⁰⁶, que tiene sus orígenes en 1942 durante el mandato del presidente Roosevelt. Estos tribunales se establecieron, a pesar de no haber existido una declaración de guerra del Congreso, sino solamente una declaración del Estado de Emergencia Nacional del 14 de septiembre de 2001, *Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks*²¹⁰⁷.

Lista de exclusiones de terroristas²¹⁰⁸, *Terrorist Exclusion List*, TEL²¹⁰⁹.

Vemos que el volumen de regulaciones y de organismos norteamericanos es enorme y extenso. Otra vez más, este complejo sistema produce gran cantidad de cambios y modificaciones, que alguna vez pueden llevar a error a las instituciones que actúen, pero se admite esta complejidad en beneficio de la

financiación del terrorismo. En todo el mundo y en un corto periodo de tiempo, se congelaron más de 136 millones de \$, en los que se incluían 36 millones en Estados Unidos. En la actualidad más de 170 naciones tienen la capacidad legal de requisar los bienes de las organizaciones terroristas.

²¹⁰² <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011109-15.html>, visitada el 9-12-2018.

²¹⁰³ Dictada el 9 de noviembre de 2001, crea una *task force* compuesta por responsables de organismos ejecutivos con la misión de preparar a ciudadanos norteamericanos en sus casas, colegios, lugares de trabajo y otros espacios contra las potenciales consecuencias que pudieran causar un posible atentado terrorista en los EEUU, apoyando a las autoridades sanitarias en los esfuerzos por prevenir y responder ante un posible ataque terrorista.

²¹⁰⁴ <https://www.hsdl.org/?abstract&did=440348>, visitada el 9-12-2018.

²¹⁰⁵ <https://www.federalregister.gov/documents/2001/11/16/01-28904/detention-treatment-and-trial-of-certain-non--citizens-in-the-war-against-terrorism>, visitada el 9-12-2018.

²¹⁰⁶ CONDE E. y GONZALEZ H. *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*, Real Instituto Elcano, ARI nº 7-2006.

²¹⁰⁷ DUQUE J. y VELASCO L., Normativa Comunitaria e Internacional tras el 11 S en la lucha contra la financiación del terrorismo: Repercusiones para la Guardia Civil, op. cit., pgs. 119-126.

²¹⁰⁸ <https://www.state.gov/terrorist-exclusion-list/>, visitada el 9-12-2018.

²¹⁰⁹ La Sección 411 de la *Patriot Act* autoriza al Secretario de Estado, en consulta con el Fiscal General, establecer una lista de organizaciones terroristas, con el fin de impedir a sus miembros la entrada en Estados Unidos.

seguridad²¹¹⁰. Todo es válido para asegurarse el éxito contra el terrorismo, aunque a veces no se repare en cómo se consigue.

5.7. Otros recursos y regulaciones adicionales contra la financiación del terrorismo

Comisión Nacional del 11 S, *The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*²¹¹¹.

Comisión Monográfica de financiación del terrorismo del 11 S, *9/11 Commission Monograph On Terrorist Financing*²¹¹².

6. DE LO POLICIAL A LA SEGURIDAD NACIONAL

La Policía, si eliminamos las estructuras de clan y los criterios de justicia basados en códigos sagrados u órficos, ha sido la primera organización que proveía de seguridad al Estado (sea lo que entendamos como tal: grupo de gente o estructuras *Zoom Politicon*). Sin querer hacer un estudio pormenorizado, de la misma forma que el concepto de internacional ha pasado a global, el ámbito y la actividad policial se han ido transformando, con la aparición de nuevos actores y nuevas relaciones a seguridad nacional. Entendiendo como seguridad nacional desde los principios identitarios o fundamentados en una idea de “sentir o ser”, hasta la preservación de un sistema “burocrático” en su sentido más Hegeliano.

Veamos como este concepto se ha desarrollado de forma muy diferente, según los intereses de cada momento o las necesidades de responder a un mundo “polimórfico”. *Homeland security*, cuando surgió en sus comienzos en 2001, se comenzó traduciendo como referido a “seguridad de la patria”, pero cuando solamente se hablaba de “terrorismo y defensa de la patria” ante

²¹¹⁰ MULLER W., KÄLIN C. y GOLDSWORTH J., *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons Ltd. y Henley Partners, 2007, p. 123.

²¹¹¹ Fue una comisión bipartita independiente creada por el Congreso, firmada por el presidente George W. Bush a finales de 2002, creada para investigar las circunstancias que rodearon los ataques del 11 de septiembre de 2001, incluyendo la preparación y la respuesta inmediata a los ataques. La Comisión tiene también el mandato de proporcionar recomendaciones para la protección contra futuros ataques.

²¹¹² Es un estudio monográfico sobre la financiación del terrorismo, surgido del informe general del 11 S.

enemigos externos, extraños y contra la siempre difusa amenaza de “lo otro, lo diferente a uno mismo”. Posteriormente, cuando el enemigo se amplió a los “disidentes o riesgos internos” (al amparo de ese juramento tan anglosajón y formalista de “defender contra enemigos externos e internos”) se institucionalizó la *National Strategy for Homeland Security* 2002, y el gobierno federal la definía como

Un esfuerzo nacional concertado para prevenir ataques terroristas en los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América del terrorismo, reducir al mínimo los daños y recuperarse de los ataques sufridos²¹¹³.

En la actualidad, a la definición pobre y “difusa” de 2002, se le ha añadido lo que la nación ha aprendido acerca de la política de seguridad nacional visto desde el interior de sus propias contradicciones, añadiendo la mutabilidad necesaria en estrategia y tácticas de la última década. Y así surge la *Quadrennial Homeland Security Review* (QHSR) de febrero de 2010, en la que la Seguridad Nacional:

... es una empresa, o un esfuerzo intrínsecamente conjunto y en cooperación con los esfuerzos conjuntos de los organismos federales, estatales, locales, tribales, sector privado y socios no gubernamentales con un interés común en el bienestar y la seguridad pública de los Estados Unidos²¹¹⁴.

Esta estrategia, pretende sin lograr dar forma al “Leviatán” nacido, definiendo la misma como aquella que “integra sin fisuras la cooperación entre los gobiernos federal, estatales y locales para la prevención, protección y respuesta a las amenazas terroristas y los desastres naturales”. Es decir, un mero voluntarismo ético y legal.

Además se señala (en un alarde polisémico que sirve como cajón de sastre) que “el terrorismo es percibido como estrategia de guerra asimétrica que se dirige a las personas, en particular contra los civiles y no combatientes, en violación de las leyes de la guerra” y “Estados Unidos está librando una guerra contra los terroristas de alcance global”. El enemigo no es un régimen político o persona, religión o ideología, el enemigo es el terrorismo, algo premeditado, en

²¹¹³ KILTZ L. y RAMSAY J. *Perceptual Framing of Homeland Security*, op. cit., pgs. 2-3.

²¹¹⁴ KILTZ L. y RAMSAY J. *Perceptual Framing of Homeland Security*, op. cit., p. 3.

contra de inocentes”²¹¹⁵. Es un primer paso para la legitimación de lo que se conoce como “derecho penal del enemigo”, que todo el mundo jurídico democrático repudia por considerarse el preludio de un sistema de “arbitrariedades jurídicas”, pero que va calando en los legisladores poco a poco a nivel mundial.

Por último, el creciente número de desastres naturales siempre derivados a esta luz como fruto de las acciones de otros, combinados con el creciente número de violencia social siempre provocados por “no integrados o anti *moda de vida*, asesinatos y la violencia relacionada con el narco tráfico en la frontera México-Estados Unidos (sin preocuparse de sistemas de oferta y demanda), las crecientes amenazas a la infraestructura cibernética²¹¹⁶ derivado del no cumplimiento de los propios estándares lógicos del sistema, ha dado lugar a un cambio significativo en la misión del Departamento de Seguridad Nacional, que bajo la presidencia de Obama (y se reafirma en la actualidad) se ha organizado en cinco misiones:

- prevención del terrorismo y mejora de la seguridad
- proteger y administrar las fronteras
- hacer cumplir y administrar las leyes de inmigración
- salvaguardia del ciberespacio
- protección contra los desastres naturales²¹¹⁷

Estas líneas se crean suscribiendo las estrategias anteriores, pero añadiendo una evaluación más realista de las amenazas, además de una supuesta y deseada mayor capacidad de preparación, en marzo de 2011, el presidente Obama promulgó la Directiva Presidencial de Política 8: Preparación

²¹¹⁵ *Ibid*, p. 12.

²¹¹⁶ El último ataque cibernético se dio a conocer el 4-7-2015, cuando en realidad se produjo en abril-2015. Eva Font. Un ciberataque compromete datos de millones de empleados del Gobierno de EEUU <http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/05/5570e5cce2704e635b8b4592.html>, visitada el 5-07-2018.

²¹¹⁷ KILTZ L. y RAMSAY J. *Perceptual Framing of Homeland Security*, *op. cit.*, p. 18.

Nacional, *Presidential Policy Directive 8: National Preparedness*²¹¹⁸, que es hasta el momento la última norma en cuanto a *homeland security*.

6.1. Colonización de la Policía por parte de la Comunidad de Inteligencia

En un artículo del New York Times titulado “Historia secreta de la CIA y la administración Bush”, el periodista James Risen aseguraba que Bush simplemente rechazó las capacidades de la Policía en favor de la Comunidad de Inteligencia por ser más opacas y resilientes al verdadero control jurídico, y esto significa que para los observadores, la guerra contra el terror después del 11 S, se ha transferido a los militares (o entidades privadas acreditadas) y al aparato de inteligencia ya sea público o subcontratado²¹¹⁹. En este contexto "el muro" entre Policía y comunidades de seguridad nacional aún existe. Y permanecerá hasta que el sistema cambie.

¿Y por qué este rechazo de la Policía? La Policía está formada para controlar y reprimir, y los servicios de inteligencia son parte de los epicentros de los gobiernos que se forman para conocer y dirigir tendencias, porque estos dependen sólo de ellos y están en línea directa con los líderes políticos. Sucede que aquellos son el segundo segmento de gobierno que más se beneficia, en términos de poder, misión, y financiación en la guerra global contra el terrorismo de Estados Unidos. De hecho, como lo manifestó el vicepresidente Cheney en la cadena nacional de televisión FOX, que la guerra contra el terrorismo fue y es un esfuerzo llevado cabo entre los militares norteamericanos y los servicios de inteligencia y no por las policías²¹²⁰. De tal manera que si la Policía desea sobrevivir su propio sistema se derivará a métodos y funciones de Inteligencia, con lo que ello implica jurídicamente.

²¹¹⁸ CAUDL S. *Homeland Security: Advancing the National Strategic Position*. Homeland Security Affairs. Vol. 8. Article 11. August 2012, p. 18.

²¹¹⁹ La participación de las policías federales en misiones de coordinación contraterrorista es muy pequeña, y la coordinación ha sido asignada a la inteligencia militar en aras de eficacia versus eficiencia.

²¹²⁰ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, *op. cit.*, p. xv y pgs. 7-12.

La idea de la cooperación informal internacional en las relaciones policiales que no están reguladas, y con una falta de responsabilidad es un terreno resbaladizo. No obstante, la tendencia del 11 S ha sido integrar las policías con funciones de los servicios inteligencia (por tanto, fagocitarlas estructuralmente y operativamente, pero sobre todo cognitivamente), como ha ocurrido con el FBI. Esta unión que se está afectando y que está siendo implementada también en Europa tiene sus desencuentros²¹²¹. Esto significa que las relaciones informales y las tendencias en relaciones sociales dentro de las instituciones, no han logrado superar la barrera entre lo tácito y explícito, y por ende no cuadrar la materialización pragmática entre ambas esferas.

6.2. Valor añadido del componente policial en la lucha contra el terrorismo

Sin querer introducir una gran profundidad en cuanto a la historia y quedándonos en los últimos dos o tres lustros, las prácticas policiales estaban empezando a moverse desde la persecución a la prevención o al análisis prospectivo de sus actividades para lograr una mayor eficiencia. Ahora, estamos viviendo un proceso de cambio, con sus altibajos, crestas y valles. En poco tiempo, y sin poder precisar fecha, la naturaleza de las amenazas ha borrado “líneas tradicionales”²¹²², y ya no hay casi separación entre lo diplomático, político, social, militar y policial

El 11 S ha generado un gran debate sobre cómo la Policía puede utilizar mejor la información y la inteligencia para combatir tanto el terrorismo como los problemas a nivel local. David Carter y Joseph Schafer han revisado la situación del desarrollo de procesos y técnicas de la inteligencia en la policía y describen su futuro como ciertamente inquietante. La inteligencia no tiene que estar solamente enfocada a los problemas de terrorismo y *homeland security*, sino que una inteligencia bien estructurada y enfocada puede también ayudar a las policías a responder a los problemas locales²¹²³. Pero ahora (por fin nos damos

²¹²¹ *Ibid*, p. xvii.

²¹²² *Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get alone? op. cit.*, p. v.

²¹²³ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime, op. cit.*, p. 25

cuenta con varios decenios de retraso), el terrorismo no es solamente un delito, sino que necesita apoyo de redes de honda raíz social y de redes de connivencia criminales²¹²⁴. Los terroristas necesitan colaborar con redes de delincuentes para su infraestructura y apoyo logístico, cometiendo ellos también delitos compartidos para financiarse sus actividades terroristas.

Como dice Mike Bayer “Los policías tienen sus asentamientos y raíces en comunidades locales, y están en posición de poder encontrar una información sensible que puede ser decisiva cuando estamos hablando de la radicalización ideológica o de cualquier otro tipo. Por esto, las redes de policía serían en el papel ideales para combatir las redes del terrorismo internacional y la insurgencia en todas sus fases o facetas, y pueden tener los mejores instrumentos disponibles para luchar contra redes: la confianza y conocimiento de las comunidades”²¹²⁵, a lo que hay que añadir que también son capaces de una especial habilidad para generar cooperación, así como mayor transparencia que las agencias de inteligencia.

6.2.1. Significado de lo internacional en la cooperación.

Las dinámicas contemporáneas de la cooperación internacional en las áreas de inteligencia y de Policía, tienen sus orígenes en el siglo XIX. En la era de la globalización, que experimentamos hoy, tiene una intensidad a gran escala, y en este sentido, las agencias de policía han ejercido su habilidad de coordinarse con sus colegas internacionales en toda la variedad de la delincuencia²¹²⁶, incluyendo la organizada, tráfico de drogas, tráfico de seres

²¹²⁴ Así como de una amplia gama de actividades paralelas a las actividades criminales, incluyendo, por ej., fraudes con tarjeta de crédito o fraude generalizado, contrabando de armas, contrabando de seres humanos, extorsión y soborno.

²¹²⁵ Para continuar diciendo que “Las redes de Policía tienen grandes ventajas en virtud de que sus investigadores tienen acceso a una variedad de bases de datos policiales, como antecedentes criminales e información transfronteriza. Su presencia internacional hace a las policías piezas ideales en la investigación y prevención del terrorismo si son formados para ello y cuentan con los requisitos jurídicos de la cooperación transfronteriza. Esto lo favorece el hecho de que las redes de inteligencia y militares no tienen la rapidez de mutación de las redes del terrorismo internacional, aunque hasta el presente, los talentos de las redes informales de policía en Estados Unidos han estado muy dormidos, porque las policías tienen técnicas especiales y sistemas informales para detectar todo este tipo de actividades. Estos también tienen un gran despliegue a nivel local”, BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., pgs. viii-xi y 95.

²¹²⁶ *Ibid*, p. 14.

humanos, tráfico de armas ilegales, localización de huidos de la Justicia y terrorismo, entre otros

Este planteamiento nada novedoso lo encontramos en lo que dice Andreas Nadelmann: “el sentimiento de un policía es que es un policía, no importa que emblema lleve, y un criminal es un criminal no importa el delito que haya cometido. Las luces de emergencia pueden borrar las diferencias políticas y los procedimientos formales”²¹²⁷. Esto es el aceite y el pegamento para la policía internacional, en definitiva lo que le da su “ser”:

Mientras los sentimientos ideológicos, las respuestas políticas, y las formas de las leyes contra el terrorismo pueden ser diversos en el mundo, el objetivo del terrorismo a nivel del policía está definido en un idioma que puede ser compartida por muchas instituciones policiales en el mundo, sin importar el uniforme ni el sentimiento personal. Para muchos la única forma en la que “para aprovechar el potencial de sus policías, el gobierno norteamericano puede y debe hacer más uso de sus propias policías en el extranjero y capacidades para combatir el terrorismo internacional, y así destruir las actividades criminales que apoyan la actividad terrorista, y apostar en lo policial más que en la inteligencia o lo militar”²¹²⁸.

6.3. Militarismo: Nuevas tendencias en Seguridad con Intercambio de roles

Para poder entender tanto la seguridad como parte de la ideología de la sociedad norteamericana, tenemos que mostrar como se presenta el Ejército en Estados Unidos.

Los círculos académicos y los *think tanks*²¹²⁹, como respuesta a la petición del Pentágono²¹³⁰, introdujeron en su sociedad la idea del papel de las élites

²¹²⁷ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p 232.

²¹²⁸ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., p. ix y 85.

²¹²⁹ Institución o grupo de expertos de naturaleza investigadora, con funciones de reflexión intelectual sobre asuntos de política social, estrategia política, economía, militar, tecnología o cultura.

²¹³⁰ Creado en 1947, suprimiéndose los ministerios de la Guerra y de la Marina. En esa misma época se creó el *Strategic Air Command*, (SAC), que agrupa a los bombarderos nucleares de largo radio de acción, y que también se integra en el Pentágono. Este nuevo ministerio no solo tiene bajo su mando las tres armas, sino que reúne los objetivos de la Ley de Seguridad Nacional: continuar con las sinergias en materia de investigación y desarrollo entre militares e investigadores de las ramas civiles, industriales y universitarias.

militares, en el que el Ejército tiene la consideración de grupo decisivo en la determinación del estado de la nación. Esta creencia en la predestinación de la élite militar fundamenta la esperanza de ver cómo se transforma en agente privilegiado de una modernización que hasta entonces no se había producido por la demagogia y la politización de las élites civiles²¹³¹. En contra de Estados Unidos, la U E, que no tiene en la misma consideración y estima a sus militares, no se plantea la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado desde una perspectiva militar, de ahí la importancia de la cuestión del espacio judicial y del espacio policial²¹³². También hay que considerar que el diferente enfoque de la función militar entre sistemas (continental o anglosajón) hace que la sociedad norteamericana y su sistema jurídico vea a los “delincuentes organizados” como terroristas que atentan contra su modo de vida y por tanto es factible su eliminación, mientras que los delincuentes en el sistema continental no se les ve como subversores del sistema por lo que son “reconducibles”.

6.3.1. Militarismo de la sociedad norteamericana

El Departamento de Defensa ha conseguido un papel muy superior al que tenía antes del 11 S en el ámbito de la seguridad nacional²¹³³, pues fue ampliamente promocionado:

La fuerza militar es usada en el exterior, porque los civiles extranjeros no son votantes americanos, y es raramente usada en casa porque los votantes encuentran que el gobierno con estilo militar es intolerable, excepto en casos de tumulto o insurrección²¹³⁴.

El presidente Eisenhower afirmó que los gastos militares de Estados Unidos eran una cruz de hierro que podía limitar las necesidades nacionales. Ahora, que no hay graves amenazas sobre esta supremacía, más del 60% de los gastos discrecionales de Estados Unidos van para apoyar la defensa, incluyendo los presupuestos del Pentágono, Veteran´s Affairs, Inteligencia, DHS y armas nucleares. Ninguna otra agencia en Estados Unidos recibe más del 10% de los gastos

²¹³¹ MATTELART A., *Un mundo vigilado*, op. cit., p. 88.

²¹³² *Ibid*, p. 205.

²¹³³ BOLZ F., DUDONIS K. y SCHULZ D., *The Counterterrorism Handbook. Tactics, Procedures and Techniques*, CRC Press, p. 13.

²¹³⁴ POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, op. cit. p. 251.

discrecionales: Sanidad y Servicios Sociales solamente reciben el 7%, Educación menos del 6%, y Urbanismo menos del 7%²¹³⁵.

La supremacía global que Estados Unidos disfrutaba hace tiempo sin discusión, pero ahora ya en pugna con China, ha llegado a ser el centro de la identidad nacional norteamericana,²¹³⁶ y las raíces de la militarización de la política exterior de Estados Unidos tienen su origen en el año 1947, con el comienzo de la Guerra Fría²¹³⁷. Hoy en día, la política de seguridad nacional actual está dominada por el Ejército²¹³⁸, tendencia empezada con Clinton, y totalmente completada en la administración Bush, con la *Global War on Terror*.

En 1994, Henry Kissinger dijo algo perfectamente aplicable al día de hoy:

Quando Estados Unidos decida crear un nuevo orden en el mundo, estará volviendo a los preceptos del presidente Wilson.

Después del 11 S, la administración Bush instintivamente volvió a tomar la doctrina Wilson, y en esta ocasión, Estados Unidos no cambió, sino que volvió a ser él mismo, por lo que su militarismo no ha aflorado últimamente por el 11 S, sino que pertenece a sus raíces más profundas²¹³⁹. Sus señas identitarias de las que tantas veces hemos hablado hunden sus raíces en este modelo cognitivo.

En estos momentos, la supremacía militar norteamericana es un bien incondicional²¹⁴⁰. En la historia de la humanidad, nunca había existido una concentración tan grande de fuerza militar en una sola nación²¹⁴¹, por lo que tampoco debe extrañar el sentimiento de antiamericanismo expandido por todo el mundo²¹⁴². Y esta supremacía con respecto a sus aliados y demás países,

²¹³⁵ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 118.

²¹³⁶ BACEVICH A., *The New American Militarism. How Americans are seduced by war with a new Afterword*, Oxford University press, 2005, p. 1 y SMITH J. y STOKES J. *Obama braucht eine neue Nationale Sicherheitsstrategie*, op. cit., p. 43.

²¹³⁷ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., p. 11.

²¹³⁸ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., p. 1.

²¹³⁹ BACEVICH A., *The New American Militarism. How Americans are seduced by war with a new Afterword*, op. cit., pgs. 2-13.

²¹⁴⁰ Evidencia la superioridad de Estados Unidos y muestra que este poder armado puede ser la llave que cree un orden internacional, en el que se acomoden los valores americanos.

²¹⁴¹ FLYNN S. *America the Vulnerable. How our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*, op. cit., p. 5.

²¹⁴² ETZIONI A. *Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy*, op. cit., p. 215.

tanto en capacidades, innovación, calidad y cantidad de su fuerza, persiste a pesar de una importante reducción que sufrieron los presupuestos de Defensa norteamericanos en los años noventa²¹⁴³, pero de los que se han recuperado muy rápido.

El resultado de este consenso, en los últimos 25 años, ha sido la militarización de la política norteamericana, que fomenta la tendencia a que la sociedad americana se enamore tanto de su propia imagen, como del poder militar excesivo. Este modo de mirar, es un trasunto en toda la sociedad norteamericana, se exuda por cada poro de su estructura social, este nuevo militarismo se manifiesta en muchas formas, pero sobre todo, en el coste y configuración del *establishment* militar norteamericano²¹⁴⁴.

Los Estados Unidos no son solo un estado militar, sino una sociedad militarizada: un país en dónde el poder armado es la medida de la grandeza nacional, y la guerra, o la planificación de la guerra es el ejemplar proyecto común. Tony Judt, *The New York Review of Books*.

Durante los últimos treinta años, todas las élites políticas e intelectuales norteamericanas han contribuido al exceso de énfasis del país en guerra, los soldados y las soluciones militares. James Mann, autor de *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*.

Si los Estados Unidos se desoccidentalizan, Occidente queda reducido a Europa y a unos pocos países ultramarinos de colonos europeos escasamente poblados. Sin los Estados Unidos, Occidente se convierte en una minúscula y decreciente parte de la población del mundo, en una península pequeña y sin trascendencia, situada en el extremo de la masa continental euroasiática²¹⁴⁵.

Cuantificar el número de bases e instalaciones militares norteamericana en el mundo no es fácil. Aparte de ser una cifra clasificada, podemos aproximarnos a estas cifras con algunos autores y fuentes: En 2005, según Armand Mattelart, y para 2005, las bases militares estadounidenses ascendían a 737, aunque esta

²¹⁴³ ALLI J.C. *Seguridad Nacional, Defensa y Fuerzas Armadas en Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención del Estado en la sociedad*. Colex, 2007, pgs. 369-371.

²¹⁴⁴ BACEVICH A., *The New American Militarism. How Americans are seduced by war with a new Afterword*, Oxford University Press, 2005, p. 15.

²¹⁴⁵ HUNTINGTON S., *El choque de civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós Ibérica, 2006, p. 417.

cifra omitía un gran número de infraestructuras construidas después del 11 S en el Próximo Oriente y en las antiguas repúblicas soviéticas²¹⁴⁶. Más recientemente, otras fuentes²¹⁴⁷ señalan el número de estas bases entre 760 y 800, diseminadas por 70 países y con un coste de mantenimiento de 100.000 millones \$. Los costos de este despliegue ya se aprecian: casi dos tercios de la financiación de adquisiciones del Ejército, y casi la mitad de los costes de su personal, están incluidos en solicitudes suplementarias a los presupuestos ordinarios²¹⁴⁸. En fin, un presupuesto que solo una potencia como la norteamericana puede dispensar, pero que para parte de su sociedad, estas bases en el extranjero perjudican a Estados Unidos y al mundo²¹⁴⁹.

Aparte de esta fortaleza militar, propiamente en su terreno, también es evidente que los militares están fortaleciendo y estrechando cada vez más sus vínculos de protección con las comunidades²¹⁵⁰, intentando emular lo que hace la Policía, pero con su estilo y sus formas. Es decir, haciendo asumir como normal por la población la presencia militar en cualquier parte, sin que ello genere preocupación o rechazo. La fascinación que muestra continuamente la parafernalia militar que se vive en Estados Unidos, es una vocación que forma parte de la devoción por lo militar²¹⁵¹. Es la transferencia de valores o costumbres, es la integración de la guerra externa como parte de la vida cotidiana, lo que se llama coloquialmente “*The cost of militarism*”.

²¹⁴⁶ MATTELART A., Un mundo vigilado, op. cit., p. 197.

²¹⁴⁷ <https://actualidad.rt.com/actualidad/176300-bases-eeuu-mundo-causas>, visitada el 9-2-2021 y https://www.abc.es/internacional/abci-inmensa-militar-estados-unidos-domina-mundo-201704171957_noticia.html, visitada el 9-2-2021..

²¹⁴⁸ *Project on National Security Reform. Preliminary Findings*. Center for the Study of the Presidency, July 2008, p. 86.

²¹⁴⁹ VIN D., *Base Nation: How U.S. Military Bases Abroad Harm America and the World* (American Empire Project), Metropolitan Books, 2015, p. 15.

²¹⁵⁰ LEVITT M. y JACOBSON M., *National Security and the Rule of Law in Combating International Terrorism*, Continuity and Change, Reshaping the Fight against Terrorism, The Washington Institute, April 2010, p. 3 y LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, op. cit., p. 360.

²¹⁵¹ Va desde los adolescentes, que juegan a ser *Navy Seal* o estrellas de Hollywood, que ceden el asiento a un militar que viaja de uniforme en un transporte público. El problema está en el cambio de mentalidad que experimentan los policías, que se sienten parte de “una guerra contra el crimen”, salen a la calle armados, parapetados en un vehículo blindado, como lo pudieran hacer en Faluya o Kandahar.

6.3.2. Militarización de la seguridad y la inteligencia

Estados Unidos pierde su visión estratégica en el mundo cuando les falta un enemigo, y continúa gastando mucho más en defensa, seguridad interior e inteligencia que el resto del mundo junto. Es la nación del mundo que despliega sus fuerzas militares más para apoyar su política exterior, que para defender sus fronteras y su gente²¹⁵².

Estados Unidos que sólo tienen el 5% de la población mundial y que tienen un cuarto de la economía mundial, gasta más de la mitad del total de los gastos militares en el mundo, aunque otros autores lo rebajan al 40% del total mundial²¹⁵³. Esta impresionante fuerza se traslada a una militarización de las instituciones de seguridad nacional (policiales y de inteligencia), debido a una cultura de veneración de los militares, porque lo que existe es una debilidad de nuestras instituciones diplomáticas y una falta de ideas estratégicas. Es el proceso de cambio y de cultura en la seguridad que queremos demostrar aquí.

Esto provoca que en Estados Unidos los militares están muy influidos por las políticas del presidente y su administración, pues están en línea directa con su comandante en jefe, y por esta razón, es el hecho de que utilice preferentemente militares y agencias de inteligencia en los esfuerzos contra el terrorismo. Estados Unidos inadvertidamente ha limitado sus capacidades, pensando en ser más flexibles y eficientes, ya que estas agencias no buscan autonomía del gobierno central, pues son parte integral de él²¹⁵⁴. La administración Bush militarizó virtualmente todas y cada una de las zonas de la seguridad nacional, especialmente la inteligencia, y si esto fuera poco, Ministerio de Defensa controla el 80% del presupuesto de la Comunidad Inteligencia²¹⁵⁵, algo que no es nuevo, pues siempre ha sido así.

6.3.2.1. Cultura militarista norteamericana

²¹⁵² GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, Open Media Series, City Lights Books. San Francisco, 2013, *op. cit.*, p. 10.

²¹⁵³ ALDRICH R. *Dangerous Liaisons. Post-September. Intelligence Alliances*. Harvard International Review. Fall 2002, p. 54.

²¹⁵⁴ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, *op. cit.*, p. xv y p. 146.

²¹⁵⁵ *Ibid*, p. 2.

George W. Bush y Obama establecieron fuertes lazos entre el Pentágono y la Comunidad de Inteligencia, lo que contribuyó a la militarización de esta, una idea totalmente contraria a la de Truman, cuando creó la CIA²¹⁵⁶, pues el presidente quería una separación entre la Comunidad de Inteligencia (civil) y el Pentágono.

El Pentágono recibe informes de inteligencia de las agencias de Policía violando la *US Privacy Act* de 1974, que ordena la purga de todas las informaciones después de 90 días si no forman parte de una investigación. En 2003, el Pentágono creó la *Counterintelligence Field Activity* (CIFA)²¹⁵⁷. Una agencia con unos cientos de empleados, con un presupuesto secreto que tiene capacidad de actuar contra delitos cometidos de Estados Unidos, así como contra en el espionaje extranjero y económico. Por tanto, los garantes de la libertad, se saltan sus propios principios morales a la hora de consumir el control de la información y de las personas, incluyendo su pasado y su futuro.

Uno de los casos más serios de militarización y politización de la inteligencia fue el informe sobre las armas de destrucción masiva de Saddam: La Casa Blanca y el Pentágono presionaron a la CIA, haciendo que el vicepresidente Cheney hiciera numerosas visitas a la CIA, y en este sentido el uso de una inteligencia hecha a medida para justificar una guerra inmoral, y fue el resultado directo de esta militarización de la inteligencia en la administración Bush, circunstancia esta, la de justificación, bien sea por parte de militares o civiles se perpetua hasta ahora.

Siguiendo esta línea de militarización, el nombramiento del general Petraeus fue uno de los pasos para borrar la línea que previamente existía entre la inteligencia militar y la inteligencia de la Comunidad de Inteligencia²¹⁵⁸. Fue el responsable de una orden ejecutiva secreta de septiembre de 2009, que

²¹⁵⁶ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., pgs. 263-267 y 376.

²¹⁵⁷ Una agencia que mantenía una base de datos policiales de potenciales amenazas terroristas. Perteneció al DoD con un tamaño y presupuesto clasificado, creada por orden nº 5105.67 de 19 de febrero de 2002. El 8 de agosto de 2008 se cerró y fue absorbida por el Centro de Inteligencia Humana y Contrainteligencia de Defensa, *Defense Counterintelligence and Human Intelligence Center*, que luego se consolidó en el Servicio Clandestino de Defensa, *Defense Clandestine Service*, GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., pgs. 387-388 y https://fas.org/irp/doddir/dod/d5105_67.htm, visitada el 23-10-2020.

²¹⁵⁸ Incluyendo la de operaciones especiales militares y operaciones encubiertas de la CIA.

autorizaba a las fuerzas de la *American Special Operations* a realizar misiones de reconocimiento y crear redes de inteligencia en el medio este y en Asia central²¹⁵⁹. Además, en esta época, numerosos militares fueron nombrados responsables en la seguridad nacional, algo sin precedentes, y para ver el grado de militarización que se hizo en el ciclo de inteligencia, solamente se dejó fuera de la inteligencia militar, y del Pentágono, al *Bureau of Intelligence and Research* (INR), una pequeña agencia de inteligencia, encargada de la diplomacia estadounidense, dependiente del Departamento de Estado²¹⁶⁰.

6.3.2.2. Pentágono contra CIA

Rumsfeld estaba determinado a llevar al Pentágono a lo más alto de las organizaciones de seguridad en la lucha contra el terrorismo, y a residenciar en su estructura los grupos especiales de operaciones (encargados de operaciones encubiertas y clandestinas), por lo que empezó con conseguir un importante aumento de sus presupuestos²¹⁶¹. Y todos sabemos que siempre en toda organización se busca más presupuesto incluso para justificar su propia existencia.

En marzo de 2004, después de una intensa batalla burocrática, consiguió llevar al *US Special Operations Command* (SOCOM) como líder en la guerra contra el terrorismo²¹⁶², a pesar de los esfuerzos del resto de fuerzas convencionales y policiales. Otra ventaja de este nuevo poderío, es que el ámbito de actuación de estas fuerzas era mundial²¹⁶³. La expansión de las fuerzas de operaciones especiales del Pentágono era a costa de la CIA: esta última tenía

²¹⁵⁹ Con la intención de penetrar, destruir grupos militares y preparar el espacio para futuras acciones militares norteamericanas.

²¹⁶⁰ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., pgs. 152-201 y 269.

²¹⁶¹ En el año fiscal de 2007 el presupuesto para operaciones especiales alcanzó los 5,1 billones de \$, un millón de \$ más que el año anterior, y el doble de lo presupuestado en 2001. Pero el futuro de estos grupos era espectacular, en el 2006 Quadrennial Defense Review, el documento que adelanta los planes del Pentágono para los próximos cuatro años, señalaba que los 50.000 miembros de estas fuerzas especiales de 2006, aumentarían en 14.000 más para 2011.

²¹⁶² Esto le permitía una independencia del Congreso, por lo que podía pagar informadores, reclutar paramilitares extranjeros para combatir, así como comprar material y equipos para personal combatiente extranjero. Hasta ahora, estos gastos solo los podía hacer la CIA.

²¹⁶³ KIBBE J. *Covert Action and the Pentagon*. Intelligence and National Security, Vo. 22, N° 1, February 2007, pgs. 58-64.

entre 700-800 agentes frente a los 10.000-13.000 miembros del Pentágono²¹⁶⁴. Esto no es sino una de las rivalidades entre ambas organizaciones, cada una tiene elementos operativos y con las mismas misiones que la otra.

La pugna entre ambas organizaciones fue feroz²¹⁶⁵. Los militares tenían sus ventajas: podían tomar las decisiones en los despliegues con mayor rapidez (las operaciones se decidían dentro del Pentágono y las aprueba el Secretario de Defensa), con menos niveles de aprobación que necesita la CIA²¹⁶⁶.

6.3.3. Militarización y cambio de cultura en la Policía

Las diferencias entre la policía y los militares se están borrando desde hace años. Cada vez más, los departamentos de Policía de todo el país están recibiendo entrenamiento de estilo militar y se les recomienda adquirir arsenales que sean compatibles con los militares. Y mientras que los departamentos de Policía civil están siendo militarizados, los militares están asumiendo misiones de policía en el país y en el extranjero: mantenimiento de la paz en puntos conflictivos, patrullando las fronteras estadounidenses y cazando traficantes de drogas²¹⁶⁷.

Las imágenes de agentes con uniformes de combate y armamento militar enfrentándose a manifestantes desarmados en Ferguson²¹⁶⁸, han reabierto un debate hasta ahora soterrado. Las críticas no vienen sólo de la izquierda también se alzan voces conservadoras. La militarización de nuestras calles no se corresponde con la forma de gobierno democrático que tenemos en nuestro país, dijo Hank Johnson²¹⁶⁹ (congresista republicano contra la militarización de la Policía norteamericana)²¹⁷⁰.

²¹⁶⁴ ALDRICH R. *Dangerous Liaisons. Post-September. Intelligence Alliances*. Harvard International Review. Fall 2002, p. 53.

²¹⁶⁵ La CIA contaba con ventaja: velocidad y rapidez de despliegue; una experiencia mucho mayor en este tipo de operaciones; tenía agentes estacionados en muchas embajadas y tenía una extensa red de contactos que los militares no tenían.

²¹⁶⁶ KIBBE J. *Covert Action and the Pentagon*, op. cit., pgs. 66-69.

²¹⁶⁷ You Can't Camouflage the Military Cop convergent. Seattle Weekly News. Knut Berger, 9-12-2006.

²¹⁶⁸ El 9 de agosto de 2014, Michael Brown, un afroamericano, es muerto a tiros por un policía blanco en Ferguson, estado de Missouri.

²¹⁶⁹ Congresista republicano que lidera la H.R.5478, Ley para detener la militarización de la Policía, *Stop Militarizing Law Enforcement Act*. 2013-2014.

²¹⁷⁰ Estados Unidos empieza a cuestionar la militarización de su policía. Silvia Ayuso, *El País*, 16-8-2014.

La cultura policial americana es hoy en día militarista. Y así, frente a la opinión del ex-alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg en 2011, que se “sentía orgulloso de tener el departamento de Policía de New York, que es el séptimo ejército más grande del mundo”, se alzaba no solo en contra el congresista republicano Hank Johnson, que declaraba en el diario *USA Today* norteamericano que: “militarizar las calles de América no nos hará más seguros, sino más miedosos y más desconfiados”²¹⁷¹, sino una militarización institucional bastante evidente²¹⁷². Al final, estas dos últimas posiciones estaban (y están) en lo cierto.

En estos momentos hay dos tendencias claras en el país: la adaptación del trabajo de la policía y una mayor actividad de los militares. Muchos investigadores están de acuerdo que la policía ha sido militarizada como parte de la tendencia general para aumentar la supervisión burocrática y control social formal de la población²¹⁷³. ¿Pero no se quería establecer una supremacía de lo civil sobre lo militar?

6.3.3.1. Programa 1033

El Programa 1033 fue creado por la Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 1997, *National Defense Authorization Act of Fiscal Year 1997*, como parte de la Agencia de Logística de Defensa Disposición Servicios del Gobierno de Estados Unidos, *U.S. Government's Defense Logistics Agency Disposition Services* (DLA), por el que se transfería el exceso de material militar a policías federales y estatales sin costo (o pagado por DHS)²¹⁷⁴. A partir de 2014, más de 8.000 agencias policiales locales participaron en este

²¹⁷¹ *Francotiradores, acorazados y metralletas: esto no es Irak, sino un pueblecito americano*, Angel Villarino, El Confidencial Digital, 19-8-2014.

²¹⁷² JAMES N. y ELSE H., *The Militarization of Law Enforcement and the Department of Defense's 1033 Program*. CRS Insight IN10138, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IN10138.pdf>, visitada el 2-2-2021.

²¹⁷³ WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*. *Cooperation and Conflict*, 46 (3), 2011, p. 399.

²¹⁷⁴ ELSE D., *The “1033 Program,” Department of Defense Support to Law Enforcement*. Congressional Research Service. R43701. February 16, 2016; BAILEY V., *Defense Surplus Equipment Disposal, Including the Law Enforcement 1033 Program*. Congressional Research Service RS20549. September 5, 2014;

programa²¹⁷⁵, en el que se transfirieron 5,1 mil millones \$ en equipos militares del Departamento de Defensa de los que 449 millones de \$ fueron transferidos tan sólo en 2013²¹⁷⁶.

Este programa permite utilizar un material que quedaría fuera de uso, y que puede servir para ayudar a los ciudadanos, aseguraba John Kirb, Portavoz del Pentágono: lanzagranadas, vehículos blindados, aeronaves y embarcaciones²¹⁷⁷. Pero la evolución de los índices de criminalidad en Estados Unidos ofrece argumentos tanto a los detractores como a los defensores de utilizar armas y estrategias militares en las calles²¹⁷⁸. Por ejemplo, la tasa de asesinatos se ha reducido a la mitad desde 1991, que aunque es cierto, sigue siendo aún muy superior a la media europea. Por tanto, la idea vigente actual de pensamiento de inseguridad no solo no está fundamentada, sino que está interesadamente sesgada para triunfo de cierto pensamiento.

El programa ha sido criticado en los últimos años por los medios locales, por la Oficina del Inspector General del Departamento de Defensa de EEUU, *Office of the Inspector General, U.S. Department of Defense* en 2003 y GAO²¹⁷⁹ encontró que había despilfarro, abuso y fraude. No fue hasta que la cobertura mediática de la policía militarizada durante en agosto de 2014, en los disturbios de Ferguson, atrajera la atención sobre este programa a nivel nacional²¹⁸⁰. El presidente Obama ordenó su revisión, y finalmente decidió mantenerlo a pesar de las protestas que siempre tuvo y sigue teniendo.

²¹⁷⁵ Esta cifra nos dice que más de 8.000 agencias que reciben este programa: En Estados Unidos hay alrededor de 12.500 agencias locales, según el último censo del Departamento de Justicia, con otras 1.500 agencias estatales. La mitad de las agencias locales tienen menos de 10 policías uniformados, y unas 9.000 de estas agencias sirven a poblaciones con menos de 10.000 habitantes. Ver *Ferguson and the lessons on conflict zone policing*, Jason Fritz, August 19, 2014, <http://warontherocks.com/2014/08/ferguson-and-the-lessons-of-conflict-zone-policing/> visitada el 23-5-2018.

²¹⁷⁶ *DLA Disposition Services*. January 27, 2011.

²¹⁷⁷ Desde el año 2006 se han adquirido a través de este programa, al menos 867 vehículos blindados, 533 aviones, cañones de sonido, y 93.763 ametralladoras.

²¹⁷⁸ Y es que, aunque sigue habiendo barrios muy violentos, desde principio de los años 60 los americanos nunca habían estado tan seguros como hoy.

²¹⁷⁹ Oficina de Rendición de Cuentas. *Government Accountability Office*. Agencia independiente, perteneciente a la rama legislativa, que mediante sus informes y auditorías, apoya al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y ayuda a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del Gobierno Federal.

²¹⁸⁰ The 1033 Program, How America's Police Became an Army. Taylor Wofford, *Nesweek*:

13-08-2014. <http://www.newsweek.com/how-americas-police-became-army-1033-program-264537> visitada el 22-5-2015, visitada el 1-04-2019.

Para hacernos una idea de lo que ha significado este programa, veamos cómo algunos departamentos de Policía pequeños, se han equipado con un material, totalmente desproporcionado a sus necesidades, para atender a unas poblaciones totalmente pacíficas (para lucro de sistemas y empresas privadas de armamento):

- La Policía de Johnston, Rhode Island, con una población inferior a 29.000 habitantes, adquirió dos robots de desactivación de explosivos, 10 camiones tácticos, 35 rifles de asalto, más de 100 armas con visores infrarrojos y calzado diseñado para proteger contra las minas explosivas. El departamento de policía de Johnston tiene una plantilla de 67 policías uniformados.
- La División de Parques de Departamento de Recursos Naturales de Delaware, recibió veinte rifles M-16, mientras que la División de Protección de la fauna fluvial, recibió otros veinte fusiles M-16, además de ocho fusiles M-14 y diez pistolas automáticas calibre 45.
- La División de Parques de Departamento de Recursos Naturales de Delaware, recibió veinte rifles M-16, mientras que la División de Protección de la fauna fluvial, recibió otros veinte fusiles M-16, además de ocho fusiles M-14 y diez pistolas automáticas calibre 45.
- La Policía del Campus de la Universidad de Luisiana, Monroe, recibió doce fusiles M-16 para ayudar a proteger los 8.811 estudiantes que allí cursan estudios²¹⁸¹.

Aunque el peso de la influencia militar se hizo más patente cuando la administración Nixon lanzó la guerra “contra las drogas”, no fue hasta la “guerra contra el terrorismo” cuando un alto grado de excedentes militares de sus arsenales pasó a las policías locales y estatales. Una prueba muy evidente de esta política, refleja que en la actualidad, hay alrededor de 432 vehículos militares blindados de 30 Tm., capaces de resistir explosiones de minas

²¹⁸¹ The Pentagon Finally Details its Weapons-for-Cops Giveaway, Shawn Musgrave, Tom Meagher and Gabriel Dance, <https://www.themarshallproject.org/2014/12/03/the-pentagon-finally-details-its-weapons-for-cops-giveaway> , visitada el 23-5-2017.

terrestres, asignados a las policías norteamericanas²¹⁸². Y aunque este tipo de programas, estaban aparentemente diseñados para ayudar a las fuerzas del orden en la guerra contra las drogas²¹⁸³ y el terrorismo, la consecuencia es que han provocado una alteración en la cultura de los departamentos de Policía. Este hecho pudiera entrar en colisión con la Cuarta Enmienda²¹⁸⁴, y tiene un impacto muy grande en las comunidades habitadas por gente de color, que son a menudo las más fuertemente vigiladas. Esto está provocando de nuevo un rebrote de violencia de origen étnico o racial.

6.3.3.2. Equipos SWAT

La policía en los años 60 empezó a solicitar la creación de unidades especiales que pudieran actuar en acciones de alto riesgo, y en los que hubiera rehenes o francotiradores implicados²¹⁸⁵. De esta forma, el concepto SWAT, *Special Weapons And Tactics*, surgió en Los Ángeles, cuando más rechazo había contra la guerra en Vietnam, y fue originariamente desarrollado para dar a la policía más potencia de fuego, así como una mayor eficiencia cuando tratara con hechos criminales violentos²¹⁸⁶. Los miembros del SWAT son policías altamente entrenados y dedicados a la protección de sus comunidades de las

²¹⁸² Estados Unidos empieza a cuestionar la militarización de su policía. Silvia Ayuso, El País, 16-8-2014.

²¹⁸³ En los últimos años se ha apreciado un aumento alarmante en el consumo de heroína. En 2012 se detectaron casi 700.000 ciudadanos estadounidenses que consumen heroína, en comparación con 373.000 en 2007. En Estados Unidos, entre 2006 y 2010 las muertes por heroína aumentaron en un 45%. Se ha encontrado un aumento significativo en las principales ciudades de Estados Unidos, incluyendo Atlanta, Denver, Chicago, San Diego y Seattle. En los Estados Unidos, entre 2006 y 2011 las muertes de heroína aumentaron en un 110%, ver *International Narcotics Control. Strategy Report. Volume I, Drug and Chemical Control Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. March 2015, p. 9.*

²¹⁸⁴ IV Enmienda: El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas.

²¹⁸⁵ KRASKA P., *SWAT in the Commonwealth: Trends and Issues in Paramilitary Policing*. Kentucky Justice and Safety Research Bulletin, 1 (3), 1999, p. 2.

²¹⁸⁶ AVDIJA A., *SWAT Team: A Life-Saving Not a Life-Taking Police Operation*, *Global Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, July-August, Vol. 3(4):151-155, 2014, p. 151 y MAWBY R., *Policing across the world*, *op. cit.*, p. 159; O'BRIEN, WEISS J. y DAVIS M., *The role of local Law Enforcement in counterterrorism: The Cleveland, Ohio, Police Experience*. *Journal of Counterterrorism & Homeland Security International*. Vol. 22, No. 1, Spring 2016, p. 31.

situaciones criminales más peligrosas²¹⁸⁷, y normalmente reciben el entrenamiento de unidades especiales militares

Si en otros tiempos, la creación de una Policía centralizada creaba muchas tensiones, lo es mucho más la actual militarización de la Policía, con la aparición de unidades tipo SWAT, s, que irrumpen violentamente en los domicilios de los norteamericanos, alrededor de cien veces al día en toda la nación, unas veces para perseguir un delito “normal”, otras para un registro de drogas, situación que está empezando a normalizarse dentro de imaginario colectivo de las comunidades.

La militarización de la Policía se ha manifestado en la rápida proliferación de unidades especiales tanto de estas SWAT,s como de las PPU,s (Public Protection Unit). La expansión de estas unidades se argumenta, porque estamos ante una revolución en el terreno policial²¹⁸⁸, y que en realidad no representa ningún cambio de filosofía policial²¹⁸⁹. Los miembros de estos equipos han cambiado su tradicional uniforme de color azul, por el uniforme de guerra, y sus miembros han sido entrenados por *Navy Seals* o *Army Rangers*, y esta es la dominante cultura militar que predomina, dentro de las nuevas agencias policiales²¹⁹⁰. Y esta imagen no puede negar el aspecto militar y agresivo policial.

Hasta ahora, los SWAT,s nunca han sido muy estudiados por los investigadores, pero siempre estuvieron y actuaron²¹⁹¹. Por ejemplo, en un departamento de una pequeña ciudad como puede ser Kentucky, con 9.000 personas, tiene un SWAT compuesto por quince miembros²¹⁹². Y la actuación de

²¹⁸⁷ WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*, op. cit., p. 399.

²¹⁸⁸ Otros expertos, en cambio, sugieren que este incremento es simplemente una respuesta a una específica necesidad bajo determinadas circunstancias,

²¹⁸⁹ CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States*. *Armed Forces & Society*, 36(2), 2010, p. 329.

²¹⁹⁰ BALKO R. *Rise of the Warrior Cop. The Militarization of America's Police Forces*. Public Affairs New York, 2013. Introducción.

²¹⁹¹ Estas unidades siempre han constituido un potencial negativo en los departamentos pequeños de policía, por el tema de su organización, que enfatiza lo militar, algo opuesto a los valores democráticos norteamericanos,

²¹⁹² KRASKA P., *SWAT in the Commonwealth: Trends and Issues in Paramilitary Policing*, op. cit., p. 3; DUQUE J., *Policía de Nueva York*, *Revista Guardia Civil*, nº 753, enero 2007, pgs. 40-47 y DUQUE J., *Policía de Nueva York*, *Astinomiki*, *Revista profesional de la Policía griega*, abril 2007, pgs. 28-31.

estos equipos no se hace público, porque así como la oficina del Departamento de Justicia, *Bureau of Justice Statistics* (BJS), *Department of Justice's Office*, publica información relativa a las prisiones, administración de justicia, delitos, victimización, etcétera, éste no publica ninguna información sobre los incidentes y despliegues de los SWAT,²¹⁹³.

6.3.3.3. Las gendarmerías como organizaciones policiales de carácter militar

En esta discusión sobre la militarización de la Policía, tenemos que hacer una breve reflexión a las gendarmerías, para ver cómo son cuerpos policiales que combinan de forma natural, a la vez, su esencia y su estructura policial y militar²¹⁹⁴.

Las gendarmerías son organizaciones policiales que puede ser utilizadas en ambientes “normales”, como cualquier Policía, y en los de “mayor violencia”. Esta experiencia y eficacia la han demostrado en los despliegues que han tenido, tanto en conflictos internos como externos del Estado²¹⁹⁵, en este sentido las fuerzas de gendarmería, que sólo existen en determinados países, hace algún tiempo que han empezado a tomar un mayor protagonismo, algo que ya tenían, pero sin reconocimiento, en el terreno de la seguridad interna²¹⁹⁶. Como ya hemos señalado anteriormente, normal coexistencia con policías civiles.

²¹⁹³ *War Comes Home. The Excessive Militarization of American Policing*. American Civil Liberties, 2014, p. 29.

²¹⁹⁴ Francia 1994 (Gendarmería Nacional), Italia 1994 (Carabinieri), España 1994 (Guardia Civil), Portugal 1996 (Guarda Nacional Republicana), Turquía 1998 (Jandarma), Países Bajos 1999 (Royal Marechaussee), Marruecos 1999 (Gendarmería Real), Rumanía 2002 (Gendarmería), Gendarmería Nacional Argentina (2005), Carabineros de Chile (2005), Fuerza Lakhwiya de Qatar (2013), Policía Militar y Cuerpo Militar de Bomberos de Brasil (2017), Jordania 2011 (Gendarmería), Túnez 2016 (Guardia Nacional), Ucrania 2017 (Guardia Nacional), Palestina 2017 (Fuerzas Seguridad Nacional), Djibuti 2018 (Gendarmería Nacional), Senegal 2019 (Gendarmería Nacional) y Kuwait 2019 (Guardia Nacional), a las que hay que sumar: Carabinieri Trupelor de Moldavia y Bangladesh Ansar & VDP Batallion, así como las gendarmerías pertenecientes a la OGA africana, que ya señalamos en el Cap. I de esta tesis.

²¹⁹⁵ DEREK L. *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39(1). 2004, p. 47; HOVENS J. y ELK G., *Gendarmeries and the Security Challenges of 21st Century*. FIEP Seminar Publication 2011; MARCZUK K., y POPLAWSKI D., *Trzecia opcja: gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2007.

²¹⁹⁶ WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*, *op. cit.*, p. 399.

6.3.3.4. Diferencia entre policías y militares

Compartir y coordinar no son típicamente actitudes de los militares y de las agencias de inteligencia²¹⁹⁷.

Los militares y los policías son profesiones que comparten tareas comunes, pero en ámbitos de seguridad distintos²¹⁹⁸. La Policía y los militares comparten el uso real y legal de la fuerza, pero mientras los militares desarrollan y utilizan métodos para producir grandes daños, la Policía tiene que ser restrictiva en el uso de la fuerza, y solo puede hacer detenciones²¹⁹⁹. La distinción entre las dos fuerzas reside en los métodos y las herramientas que aplican, mientras la regulación de los militares no está claramente definida, el trabajo de la Policía está muy regulado. De esta forma, los militares defienden el Estado contra un enemigo colectivo, la Policía trata con individuos que violan la ley, por esto la Policía trabaja bajo el concepto de utilización de la mínima fuerza, lo que significa que se aplica la menor violencia posible, solo necesaria para mantener el orden en cada caso²²⁰⁰. Los militares, por contra, siguen una lógica diferente.

En la sociedad norteamericana ambas instituciones se han mantenido separadas²²⁰¹, y esta evidencia sugiere un crecimiento de la convergencia entre la policía y lo militar, y como esta convergencia tiene ramificaciones sustanciales, este cambio envuelve consideraciones políticas, legales, y ocupacionales.

Tanto en medios de comunicación como en círculos académicos, se observan y han notado un cambio en la naturaleza de la policía norteamericana. Por todo el país, muchos departamentos de Policía han experimentado un desarrollo hacia lo militar, alterando la tradicional relación entre ciudadanos y policía (civil), pero también, por otra parte, se ha apreciado el incremento del papel tradicional de la Policía en asuntos militares.

²¹⁹⁷ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., p. 84.

²¹⁹⁸ CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States*, op. cit., p. 327.

²¹⁹⁹ WENGER D., *The Reluctant Army: The Functioning of Police Departments During Civil Disturbances*. American Behavioral Scientist, 16:326, 1973, p. 329.

²²⁰⁰ WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*, op. cit., p. 401.

²²⁰¹ Ahora, alguna evidencia nos indica que esta tradicional separación entre estas dos ocupaciones es débil, y estas líneas de separación se están borrando.

6.3.3.5. Resultados: Encaje forzado policial-militar

Hay varios aspectos que han acelerado el proceso de militarización de la policía norteamericana, uno ha sido *homeland security*, y que hará que América “se fortifique”²²⁰², y otro también importante e influyente, ha sido la “guerra contra las drogas”²²⁰³, esta última duradera en el tiempo, tuvo menos influencia, pero se ha mantenido con fuerza hasta ahora.

Que la Policía no ha sido suficientemente considerada, en beneficio de lo militar, lo manifestó Dick Cheney, días después de los ataques del 11 S, cuando dijo que “este asunto (el 11S) no era un problema de la Policía”²²⁰⁴. Luego en la *National Strategy for Information Sharing*²²⁰⁵ (2007) se evita mencionar a las policías para compartir información, y mientras alguna atención se le da para compartir información desde los gobiernos, el compartir información entre policías norteamericanas en el extranjero no está directamente mencionado, incluso Interpol aparece de forma muy difusa²²⁰⁶. Algo que también se ha mencionado en esta tesis, el intercambio de información-inteligencia, fluye más de Europa a Estados Unidos, que viceversa.

Además de esta evidencia empírica también se aprecia que los aspectos del trabajo policial en Estados Unidos están cada vez más militarizados. Por ejemplo, la unidad militar que coordina el apoyo contra las drogas en el continente norteamericano, la *Joint Task Force 6*, ha trabajado con varias agencias policiales, pero especialmente con la antigua *US Border Patrol*²²⁰⁷, una agencia policial enfocada a temas de inmigración. Esta colaboración ha cambiado en los últimos años desde una simple provisión de equipos militares, en los comienzos de 1980, a tener asesores y entrenamiento, a finales de los 80,

²²⁰² LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, op. cit., p. 351.

²²⁰³ CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States*, op. cit., pgs. 328-331.

²²⁰⁴ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., p. 63.

²²⁰⁵ https://it.ojp.gov/documents/ncisp/National_Criminal_Intelligence_Sharing_Plan.pdf visitada el 14-1-2020.

²²⁰⁶ BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, op. cit., p. 12.

²²⁰⁷ Actual *US Customs and Border Protection (CBP)*.

que proveían de tropas y una integración militar de las policías en 1990²²⁰⁸, lo que nos sigue mostrando lo que venimos repitiendo de la colonización de lo militar en lo policial.

Tras desencadenarse la guerra contra el terrorismo, los grupos contrarios a la inmigración se sirvieron del miedo a otros ataques para forzar una mayor militarización de las fronteras estadounidenses²²⁰⁹. En el Capitolio los republicanos aprovecharon la oportunidad para intensificar su campaña en contra de la inmigración y a favor de la privatización y la militarización²²¹⁰, y en este ambiente, el 18 de mayo de 2005, la Cámara de Representantes aprobó el primer proyecto de ley de asignaciones presupuestarias para el DHS, que daba luz verde a la contratación de unos dos mil nuevos agentes para patrullas las fronteras²²¹¹. Tanto las fuerzas de orden público como las fuerzas militares necesitaban capacidades adicionales para formar de forma exhaustiva a su personal, y alcanzar los niveles de calidad necesaria para la seguridad del país. Como no dejaban de incrementarse las exigencias en materia de instalaciones de entrenamiento, *Blackwater*, ahora *Academi*, consideró que el gobierno aceptaría externalizar una instrucción de calidad²²¹².

6.3.3.6. Asociaciones de Derechos Civiles contra la militarización y otros abusos

La militarización de la Policía es un ejemplo de cómo en Estados Unidos está perdiendo el objetivo primario de proteger y servir a las comunidades. La cultura policial en Estados Unidos necesita evolucionar de la fallida guerra contra las drogas, y no percibir a la gente que vive en las comunidades en las que ya patrulla como enemigos, incluyendo aquellas de las sospechosas de actividad criminal. Existe un "gran y persistente espacio racial" con la confianza en la Policía, pues la

²²⁰⁸ CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States*, op. cit., p. 330.

²²⁰⁹ Algunos incluso, entonces, ya reclamaron la construcción de una enorme valla a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México, ahora a fecha de mayo de 2019, el presidente Trump está detrás de esta construcción, ver https://elpais.com/tag/muro_estados_unidos_mexico/a, visitada el 4-6-2019.

²²¹⁰ Y así conseguir sacar adelante un programa que difícilmente hubiera sido aceptable antes del 11 S.

²²¹¹ Esto hizo que uno de los primeros objetivos era promover la externalización del programa de instrucción de estos agentes al sector privado.

²²¹² SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., pgs. 400-402.

militarización de la Policía tiende a concentrarse en comunidades de color, en las que la confianza en la Policía casi no existe²²¹³.

La militarización de la Policía ha generado un complejo debate entre el sentimiento de seguridad colectiva y el mantenimiento de los derechos individuales y civiles²²¹⁴. Esto provoca que la tradicional orientación policial de proteger y servir, *protect and serve* se transforme en la orientación militar de aplastar y derrotar, *overhelm and defeat*²²¹⁵. Las asociaciones de Derechos Civiles entienden que la militarización de la Policía se ha desarrollado sin que los ciudadanos lo hayan consentido, además de los programas federales tales como el Programa de Defensa 1033, los fondos de DHS destinados a las agencias locales y al *Justice's Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant (JAG) Program*.

El uso de tácticas y armas paramilitares han sido sobre todo contra gente de color. Cuando las tácticas paramilitares han sido usadas en casos de secuestros o contra barricadas, los primeros objetivos fueron blancos. Los SWAT,s han sido menudo desplegados de manera innecesaria y agresiva para ejecutar detenciones en investigaciones de droga de bajo nivel. En cambio, contra secuestros y escenarios con barricadas en muy pocos incidentes²²¹⁶. El 79% de los despliegues han sido para ejecutar órdenes de arresto normalmente en investigaciones de drogas, y el 42% de los despliegues para efectuar detenciones fueron contra personas de color, y el 12% fueron contra latinos²²¹⁷, lo que significa que al menos el 54% de los despliegues de los SWATS han sido contra minorías.

Pero estas asociaciones no solo fueron (y son) beligerantes contra la militarización de la Policía, sino contra muchas iniciativas gubernamentales, en las que se violaban los derechos y libertades civiles, como fueron el Sistema de

²²¹³ War Comes Home. *The Excessive Militarization of American Policing*, op. cit., pgs. 41-45.

²²¹⁴ En un mundo sensible a la amenaza del terrorismo, lavado del dinero, y tráfico de drogas, la seguridad de la comunidad a menudo aparece como un nuevo tipo de trabajo policial, en el que hay que usar una fuerza colectiva, armas pesadas, equipamiento balístico, y un agresivo patrullaje policial.

²²¹⁵ CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States*, op. cit., p. 329.

²²¹⁶ War Comes Home. *The Excessive Militarization of American Policing*, op. cit., pgs. 3-5.

²²¹⁷ *Ibid*, pgs. 5-6.

Prevención e Información contra el Terrorismo, *Terrorism Information and Prevention System*, TIP, s²²¹⁸ y el Programa de Concienciación Total, *Total Information Awareness*, TIA²²¹⁹, ambos abandonados, aunque se sospecha que los datos fueron recuperados por la NSA²²²⁰.

6.4. Policialización de los militares

En este intercambio de roles entre los principales actores de la seguridad, también se puede apreciar como los militares ejecutan las tareas policiales, particularmente desde el final de la Guerra Fría.

Muchos militares han participado en operaciones de mantenimiento de la paz, estabilización de conflictos civiles y fortalecimientos nacionales²²²¹. Los militares han tenido estas experiencias en Somalia, Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irak, lo que sugiere que las tareas policiales actualmente representan una evolución. Esta evolución se ha visto evidenciada por el incremento del uso de militares en tareas interiores: desastres naturales, control de la inmigración y lucha contra las drogas, así como en otras áreas en donde la policía no tiene las suficientes capacidades por número de personal, p. ej. el control de fronteras. Después del 11 S los militares han empezado a proteger aeropuertos o infraestructuras críticas, y empiezan a asesorar contra inusuales amenazas dentro del Estado²²²², como pudiera ser ataques con medios aéreos biológicos o químicos.

²²¹⁸ Sistema de recogida de inteligencia interna, en la época del presidente George W. Bush, para que los ciudadanos informaran de actividades sospechosas. La información era recogida por trabajadores que tenían acceso a los hogares de los ciudadanos: instaladores de teléfono, gas, carteros, etc. para que informaran en caso de observar actitudes "sospechosas".

²²¹⁹ Basado en el concepto de policía predictiva, el programa tenía como objetivo reunir información detallada acerca de personas sospechosas (perfiles, comportamientos, etc.) de terrorismo, antes que pudieran cometer atentados. El programa buscó estos perfiles por todo el mundo, y fue considerado por algunos políticos como el programa de vigilancia más grande en la historia de Estados Unidos. El programa fue suspendido a finales de 2003, ver Shane Harris Giving In to the Surveillance State. New York Times. 22-8-2012.

²²²⁰ ETZIONI A. *Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy*, op. cit., pgs. 213-214.

²²²¹ Estas actividades más próximas al trabajo policial que al militar, han provocado un cambio de los papeles de los militares en el siglo XX.

²²²² WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*, op. cit., p. 399.

Además, la creación de nuevas organizaciones y la redefinición de las antiguas, así como el cambio de los aspectos externos e internos de la seguridad, hacen que se borren las áreas en las que intervienen policías y militares²²²³. Muchos analistas argumentan que este intento de policializar las tareas militares puede ser un fracaso²²²⁴. Otros expertos, en cambio, cuestionan esta práctica pero no obstante lo admiten en diferentes actitudes.

Toda esta dinámica tenemos que estudiarla con perspectiva histórica: Estados Unidos tradicionalmente separaba (separa) los dos roles, combinando ambos solamente en circunstancias extraordinarias. El pueblo americano ha sido siempre contrario al uso de fuerzas armadas en la seguridad interna para propósitos policiales²²²⁵, una hostilidad viene desde la revolución americana, cuando la corona británica usaba tropas militares contra sus colonias. Como ya se ha señalado en esta tesis, en 1878, fue la *Posse Comitatus Act* quien reforzó estas limitaciones, criminalizando el uso de las Fuerzas Armadas para ejecutar leyes, excepto las que específicamente autorizara el Congreso.

Algún experto en seguridad nacional se ha atrevido a decir que la actuación de fuerzas militares en asuntos policiales es potencialmente un asalto a la democracia mucho mayor que el terrorismo pudiera constituir, y aunque existen restricciones legales para la utilización de los militares en temas internos, éstas siempre han tenido muchas excepciones²²²⁶. Pero tareas típicamente policiales, ejecutadas por fuerzas militares, no solamente se llevan a cabo en estados Unidos, sino que en países como España, también sus Fuerzas Armadas se entrenan ante la contingencia de manifestaciones (riot control) a las que se han enfrentado cuando han sido enviadas en misiones en el extranjero²²²⁷,

²²²³ Por ejemplo, en Suecia, se ha creado una nueva dirección de seguridad civil dentro del Ministerio de Defensa. En Dinamarca se han trasladado agencias de dirección de crisis desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa, lo que significa un incremento del papel de los militares en los terrenos de la seguridad interna, también en estos países, ver WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. Cooperation and Conflict, op. cit.*, p. 399.

²²²⁴ El argumento es sencillo: las habilidades de los soldados para ganar guerras se basan en el uso de una mayor coerción, incluyendo violencia letal, requerimientos que son totalmente distintos a los de la policía que usan un mínimo de fuerza.

²²²⁵ Aquí hay que recordar las restricciones de la *Posse Comitatus*.

²²²⁶ CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States, op. cit.*, pgs. 337-338.

²²²⁷ Revista Ejército, nº 888, marzo 2015, p. 10.

naturalmente que se pueden compaginar ambas tareas, pero el problema surge cuando la situación es extrema y es necesario recurrir al máximo de habilidades de la fuerza que actúa.

6.5. Externacionalización y privatización de la seguridad

El núcleo de la externalización se centra en dedicar todo esfuerzo al combate, no a hacer guardia en los cuarteles, sino a dedicarse a actividades mucho más valiosas²²²⁸. En Estados Unidos la externalización puede hacer que estos servicios, representados por estos ejércitos mercenarios, se pudieran convertir en la quinta rama del Ejército, después del de Tierra, Armada, Fuerza Aérea y Marines, y la externalización de la guerra en Irak a cargo de la administración de Bush alcanzó extremos sin precedentes. A nivel comercial, en menos de dos décadas, se ha pasado de millones de dólares de negocio a billones de dólares²²²⁹, lo que ha hecho que Estados Unidos introduzca al mercenario como ¿un pequeño actor? en sus asuntos internacionales

Todo en Irak ha contribuido a la externalización, en este caso de la seguridad, por parte del Ejército norteamericano, que empezó con una gran demanda de guardias de seguridad²²³⁰. Al ser el gobierno federal quien paga la factura, van menos dólares para las auténticas obras de reconstrucción y más dólares para las compañías privadas de seguridad²²³¹. Pero también las empresas civiles han contribuido a esta externalización de la seguridad²²³², provocando lo que sucede en cualquier mercado libre, y es que haya competencia entre empresas de seguridad militar privada “más consolidadas”, y

²²²⁸ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., pgs. 65-84 y 164.

²²²⁹ MCFATE S., *The modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order*. Oxford University Press, 2014, p. 49.

²²³⁰ Se ha externalizado hacia contratistas privados, o trabajadores contratados, un gran número de funciones anteriormente encuadradas dentro de la propia estructura militar, y esos contratistas a su vez, necesitan más protección.

²²³¹ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 207.

²²³² La empresa de ingeniería global Fluor, la mayor empresa norteamericana dedicada a construcción y obras de ingeniería, contrató a unos 700 guardias privados de seguridad para proteger a sus 350 trabajadores, y poder cumplir con sus contratos privados valorados en 2.000 millones \$, por lo que se puede decir que hay más personas con armas y vigilando-protegiendo que las que se dedican a tareas de construcción y mecánicas.

otras con servicios de seguridad de mucha menor calidad, a precios más bajos y con personal menos cualificado. Esta privatización pudiera suponer que Estados Unidos estuviera perdiendo su capacidad de movilización nacional, por haber privatizado su “deber militar”, en el sentido de haber privatizado sus fuerzas militares²²³³, y aunque a veces pensamos que estos contratistas son inexpertos o sin formación, pero quedan muy bien definidos:

El Pentágono, el Departamento de Estado, la CIA y otros habían aprendido que muchos detalles relacionados con los servicios de información eran manejados con mayor eficacia por las empresas privadas, que no padecían el mismo grado de supervisión por parte de los medios de comunicación y el Congreso.....Esos hombres eran ejemplos de privatización de la guerra y las operaciones clandestinas²²³⁴.

Cuando los soldados estadounidenses entraron en Bagdad en 2003, traían consigo el mayor ejército de guardias privados jamás empleados en una guerra, y cuando Rumsfeld acabó su mandato, se calculaba en unos 100.000 los que había, en una proporción de uno a uno con los soldados norteamericanos²²³⁵.

Estas empresas representan una doble opción, que de forma muy abreviada:

- Por una parte, algunos altos mandos militares se quejan de que el cebo de pagas entre 500 y 1.500 dólares diarios, está arrebatando algunos de los más experimentados miembros de sus equipos de Operaciones Especiales, precisamente cuando más se precisa de sus servicios²²³⁶.

²²³³ ALLI J.C. *Seguridad Nacional, Defensa y Fuerzas Armadas en Parte Especial del Derecho Administrativo*, op. cit., pgs. 404-408.

²²³⁴ KAPLAN R., *Gruñidos imperiales. El imperialismo norteamericano sobre el terreno*, Ediciones B, 2005, p. 86.

²²³⁵ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 26.

²²³⁶ New York Times, 19 abril 2003.

- Por otra parte, como sucedió después de los sucesos de Faluya²²³⁷ y Nayaf²²³⁸ en Irak, algunas de las empresas militares privadas empezaron a coordinarse informalmente entre sí, compartiendo información técnica e inteligencia, pudiendo llegar a constituir la mayor organización de seguridad mundial, con todos los riesgos que esta situación podría conllevar²²³⁹.

Según The Times de Londres, en Irak, el negocio de la postguerra no está siendo el petróleo, sino el de la seguridad. Un exmilitar que trabajara para las órdenes de Blackwater podía ganar entre 600 y 800 dólares diarios, y en algunos casos más. Además, los contratos cortos que ofrece esta compañía, de dos meses facilita que el personal contratado pueda reunir una pequeña fortuna en muy poco tiempo²²⁴⁰, lo que la hace muy atractiva. También, esta privatización ofrecía una oportunidad a muchos aficionados al combate, retirados del servicio y atrapados en el hastío de su existencia cotidiana, para regresar a sus días de gloria en el campo de batalla, pero esta vez, bajo la bandera de la lucha internacional contra el terrorismo²²⁴¹. No deja de ser una manipulación de sentimientos para quien no ha sabido adaptarse a su nueva situación.

Todo esto significa que los nuevos actores de la seguridad han abierto el nuevo poder de la privatización, no solo de los recursos humanos empeñados en la seguridad, sino también de su industria²²⁴², y así lo que parecía que privatización de los ejércitos estaba confinado a las actividades norteamericanas, podemos verlo como ya se ha extendido a otros países, no importa su grado de desarrollo, pudiendo hablar también del efecto de la

²²³⁷ En Faluya, el 31 de marzo de 2004, cuatro hombres de Blackwater fueron asesinados en una emboscada cuando atravesaban esta ciudad, mientras escoltaban un convoy que llevaba artículos de cocina.

²²³⁸ En Nayaf, el 4 de abril de 2004, soldados estadounidenses libraron un combate, en el edificio que tenía la Autoridad Provisional de la Coalición, a las órdenes de mercenarios de Blackwater. Ambos hechos señalan, si aún se dudaba, los extremos sin precedentes del grado de externalización de la guerra practicada por Bush.

²²³⁹ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 210.

²²⁴⁰ También acompañada de importantes descuentos fiscales.

²²⁴¹ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 126.

²²⁴² SINGER P. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press. 2003, p. 66.

americanización²²⁴³. Salarios de 400 \$ diarios, proporcionan pequeñas fortunas para los aventureros, que cansados de su existencia en sus países de origen, deciden probar y experimentar estos rápidos enriquecimientos²²⁴⁴.

6.5.1. *Academi (Blackwater) y compañías privadas*

A los “contractors” (tradicionalmente mercenarios), se les llama trabajadores contratados.

Cuando el secretario de Defensa Donald Rumsfeld dimitió a finales de 2006, se produjo la transformación más radical de la postura militar mundial de Estados Unidos desde el final de la II Guerra Mundial. En el último día de mandato de Rumsfeld, la proporción de soldados estadounidenses en activo y contratistas privados desplegados en Irak casi era de uno a uno, un dato estadístico sin precedentes en la guerra moderna²²⁴⁵. ¿Queremos guerras con civiles luchando?

Blackwater, ahora Academi, ha colaborado decisivamente al rápido crecimiento de la *International Peace Operations Association (IPOA)*, la asociación de profesionales del sector de los contratistas²²⁴⁶. En teoría, los países de origen de los contratistas son los responsables de vigilarlos, pero en la práctica, esta circunstancia se ha traducido en impunidad²²⁴⁷. Y así, el plan de Blackwater no solo contemplaba introducirse en el mundo de las operaciones de paz, sino que también había previsto una remodelación total del ejército norteamericano, que encajaría perfectamente en la política exterior agresiva y ofensiva que surgía de la Casa Blanca desde el 11 S²²⁴⁸. Blackwater y sus aliados ofrecen una internacionalización alternativa de las fuerzas militares al reclutar a

²²⁴³ Nigeria, recurre a esta financiación, cuando hace frente a la lucha contra los jhaidistas de Boko Haram en su territorio.

²²⁴⁴ IGLESIAS M., *Nigeria recurre a contratistas de seguridad en su lucha contra Boko Haram*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 29/2015, 19-3-2015.

²²⁴⁵ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 409.

²²⁴⁶ En diciembre de 2006 había unos 100.000 contratistas trabajando en Irak, pero no se les aplicaba ningún sistema de supervisión, ni tampoco había ninguna entidad jurídica con jurisdicción efectiva sobre los contratistas.

²²⁴⁷ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, 2007, op. cit., pgs. 425-428.

²²⁴⁸ Con la ayuda de mercenarios no es necesario el llamamiento a filas, ni siquiera el apoyo de la opinión pública nacional, para declarar guerras de agresión, como tampoco es necesaria una coalición de naciones.

soldados privados de todas partes del mundo. El creciente uso de contratistas²²⁴⁹, fuerzas privadas o, como dirían algunos “mercenarios”, facilita el inicio y la continuación de guerras, porque ya no se necesita la ciudadanía, sino simplemente dinero.

Además, con los soldados privados no se contabilizan las bajas, un factor que constituye otro incentivo más para que el gobierno recurra a ellos. Luego, a algunos de estos mercenarios podrían presentarse como especialistas internacionales en operaciones de mantenimiento de paz o de fuerzas en alguna otra acción de la coalición de buena voluntad. Es el proyecto Greystone, que tiene como lema “promoviendo la paz y la seguridad en todo el mundo”²²⁵⁰.

Resulta casi imposible precisar cuál es la cantidad exacta de dinero que ha pagado el gobierno estadounidense a las compañías de mercenarios²²⁵¹. Un informe de la Oficina de Auditoría General (GAO) de junio de 2006, reconocía que “ni el Departamento de Estado, ni el Departamento de Defensa, ni la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), principales agencias responsables de las operaciones de reconstrucción, contaban con datos completos sobre los costes vinculados al uso de proveedores de seguridad privada”²²⁵². Lo que implica, en la práctica, es que la campaña de cambio de imagen está consiguiendo que los mercenarios pasen permanentemente la criba de acceso a una de las más lucrativas fuentes de ingresos: el presupuesto nacional de Estados Unidos y sus aliados. Estos “servicios” ya no están reservados para países inestables que luchan por conservar el poder, sino que los utilizan de buen grado las potencias mundiales como parte integrante de sus fuerzas armadas nacionales²²⁵³, el uso de contratistas ya se ha globalizado.

²²⁴⁹ Muchas veces este personal es desplegado con insuficiente formación, equipo, cualificación personal, incluso sin el conocimiento de idioma adecuado. Ver VOELZ G., *Managing The Private Spies: The Use of Commercial Augmentation for Intelligence Operations*, Center for Strategic Intelligence Research, Joint Military Intelligence College, Washington D C, June 2006, p. 46.

²²⁵⁰ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 435.

²²⁵¹ Una circunstancia que, en gran parte, se debe a la aparente ausencia de una contabilidad transparente y exhaustiva.

²²⁵² Rebuilding Iraq, GAO, 06-722, junio 2006 y SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 442.

²²⁵³ SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 444.

En febrero de 2006 el sector de las empresas de mercenarios obtuvo un importante triunfo en su campaña de cambio de imagen cuando el Informe Cuatrienal de Defensa del Pentágono reconoció oficialmente a los contratistas privados como parte de la “Fuerza Total” del ejército de Estados Unidos²²⁵⁴. En 2007 Academi tenía desplegadas fuerzas en un mínimo de nueve países, con unos 2.300 soldados privados, más los 21.000 contratistas que tenía en sus bases de datos para recurrir a ellos en caso de necesidad²²⁵⁵.

6.5.2. Responsabilidades por los excesos

Los excesos cometidos por estas fuerzas civiles han sido juzgados unas cuantas veces en Estados Unidos. Destaquemos una sentencia del 13 de abril de 2015, en el Distrito de Columbia²²⁵⁶, en el que se impuso una cadena perpetua y tres penas de treinta años cada una, por la muerte de catorce civiles iraquíes y varios heridos, en hechos que sucedieron el 16 de septiembre de 2007, en Nisus Square (Bagdad)²²⁵⁷. Este hecho supone la aplicación de la legislación estadounidense a “sus contratistas” (a su Ejército en el extranjero siempre se le aplica)²²⁵⁸, lo que significa que “la Carta Magna sigue a la bandera”²²⁵⁹.

6.6. Privatización de la Inteligencia

El 6 de abril de 2009, el secretario de Defensa de Estados Unidos presentó un proyecto de presupuesto que redujo el número de contratistas privados en el futuro²²⁶⁰. Después de toda una historia de despliegues de compañías privadas

²²⁵⁴ *Ibid*, 446.

²²⁵⁵ Weekly Standard, 18 de diciembre de 2006 y SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, op. cit., p. 446-448.

²²⁵⁶ <http://www.justice.gov/usao-dc> y <http://www.justice.gov/opa/pr/four-former-blackwater-employees-sentenced-decades-prison-fatal-2007-shootings-iraq>, visitadas el 10-4-2018.

²²⁵⁷ En este juicio hubo cooperación por parte de la Policía de Irak y testificaron 71 testigos, de ellos treinta de Irak que viajaron desde aquel país, ver JUNG C., *Lawless and Unpunished. Private Defense Contractors Spiraling Out of Control*. Harvard International Review. Spring 2016, Vol. 37, No. 3, p. 7.

²²⁵⁸ Si Estados Unidos no aplica sus leyes en el extranjero, la nación en la que están actuando aplica las suyas, lo que muchas de estas naciones prefieren, pues políticamente, en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, les conviene.

²²⁵⁹ RAUSTIALA K. *Does The Constitution follow the Flag? The Evolution of territoriality in American Law*. Oxford University Press. 2009, pgs. 60-95.

²²⁶⁰ El contratista es una persona empleada en una empresa privada que ha ganado un concurso licitado por parte de un departamento o agencia gubernamental. El contratista está unido a la empresa por un vínculo contractual, no con la agencia con la que presta sus servicios, lo que comporta una serie de consecuencias en el ámbito de gestión y cumplimiento del contrato.

de seguridad militar con las fuerzas regulares del Ejército, parece ser que se quiere reducir la presencia de aquellas²²⁶¹. Como consecuencia de esta merma, las agencias se encontraron en un estado anoréxico, con unas necesidades adicionales de inteligencia que no podían ser atendidas²²⁶². De repente había que conseguir más presupuesto y había que contar con personal²²⁶³, elemento que hasta ahora era un funcionario público de carácter “generalista” en cuanto a sus competencias, y ante la cambiante realidad global de la situación, demandaba una especialización que no podía ser aportada por el personal que hasta entonces estaba contratado. Ámbitos como los idiomas, necesitaban de un importante cambio, pues no se podía combatir el terrorismo si no se conocía cómo se comunicaban los terroristas y además, tampoco había personal especialista ni en interrogatorios ni en análisis de documentación²²⁶⁴. Es otro tipo más de industria que ante los cambios requiere un personal cualificado para ocupar estas plantillas.

En la actualidad, existe un gasto importante en el uso de agencias privadas en el Pentágono, dentro de la seguridad nacional. El uso de empresas privadas en la Comunidad de Inteligencia presenta grandes problemas de supervisión y responsabilidad, pues hay demasiados contratos del Pentágono que son clasificados y no tienen difusión pública²²⁶⁵. Y este aspecto entra en terrenos sensibles para la ciudadanía.

También en el terreno de la tecnología punta²²⁶⁶ hubo cambios con referencia a la época de la Guerra Fría: en esta época, este tipo de desarrollo correspondía al gobierno²²⁶⁷. Además, dentro de los cambios que se han

²²⁶¹ POZO P., *Externalización de funciones de inteligencia: Oportunidades y riesgos a la luz de la experiencia estadounidense*. Inteligencia y Seguridad, nº 6, Revista de Análisis y Prospectiva, 2009, pgs. 197-222.

²²⁶² Las carencias más importantes, aparte de las presupuestarias, eran las de carencia de personal con conocimientos adecuados.

²²⁶³ Con un adecuado y cambiante perfil, que en poco tiempo, fuera capaz de hacer frente a estos nuevos retos

²²⁶⁴ POZO P., *Externalización de funciones de inteligencia: Oportunidades y riesgos a la luz de la experiencia estadounidense*, op. cit., pgs. 197-222.

²²⁶⁵ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., 2013, p. 363.

²²⁶⁶ Redes de comunicaciones, instrumentos de procesamiento de datos, difusión de datos a través de Internet, verificación de identidad y datos biométricos, lingüística computacional, etc.

²²⁶⁷ Desde que acabó la Guerra Fría y hasta ahora, el sector privado ha entrado de lleno en este tipo de tecnología, habiéndose convertido los departamentos gubernamentales en clientes de las

producido, si en la Guerra Fría la burocrática inteligencia tenía como objetivos la recogida y análisis de la batalla, las operaciones de contrainsurgencia en Irak y Afganistán han colocado en primer lugar a la inteligencia humana, interrogatorios de contrainteligencia y los especialistas en idiomas, aunque un informe del GAO 2002²²⁶⁸ señala las deficiencias del Ejército en traductores e intérpretes²²⁶⁹.

Aunque se considera que la privatización del sector de inteligencia alcanza al 70%, hay que tener en cuenta que en esa cifra figura la adquisición de bienes hasta la contratación de servicios básicos. Pero si entramos en detalle, vemos que las empresas privadas están, en un 27%, en el apoyo a operaciones de inteligencia y obtención de datos; 22%, en el apoyo al mantenimiento, seguridad y actualización de tecnologías de la información; 19%, en el apoyo a la gestión empresarial, y 4% en funciones de coordinación y gestión de misiones²²⁷⁰. La integración de los nuevos analistas dentro de las policías: ¿deben ser analistas civiles o policías uniformados y que carrera deben tener?²²⁷¹. En este sentido siempre hay y habrá opiniones encontradas, al final será el presupuesto y la decisión política quien decidirá.

Y en el terreno de la inteligencia militar, no hay problemas para definir los ámbitos que se pueden privatizar, lo que sí es cierto es que en este ámbito sí se comenzó hace tiempo una estrategia, que aunque cambiante, ya ha tomado un cierto rumbo. Pero la privatización de la inteligencia, aún plantea más reservas y sobre todo genera una serie de problemas referidos a las misiones y tareas concretas a realizar, así como de la formación del personal que las puede realizar. Con estas premisas, ya en el año 2001, el DoD tenía establecida algunas políticas, según las funciones de la inteligencia militar:

empresas públicas, apreciándose que la comunidad de inteligencia tiene que ser igual de flexible que las compañías privadas.

²²⁶⁸ Foreign Languages: Human Capital Approach Needed to Correct Staffing and Proficiency Shortfalls, GAO-02-375.

²²⁶⁹ VOELZ G., *Managing the Private Spies: The Use of Commercial Augmentation for Intelligence Operations*, Washington DC, Joint Military Intelligence College Press, 2006, <http://www.fas.org/irp/eprint/voelz.pdf>, visitada el 21-08-2016.

²²⁷⁰ SANDERS D., *Results of the Fiscal Year 2007 US Intelligence Community Inventory of Core Contractor Personnel*, 2008.

²²⁷¹ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, *op. cit.*, p. 60.

- Funciones directamente vinculadas al combate, de responsabilidad gubernamental, en las que debía intervenir el DoD.
- Funciones indirectamente vinculadas al combate, que podían ser compartidas por el sector público y privado. En estos casos el DoD podía definir nuevos modelos, y se podían establecer asociaciones entre el sector privado y el público.
- Funciones no vinculadas al combate, y que pueden ser desarrolladas por el sector privado. El DoD podía privatizar totalmente esas funciones o definir nuevos mecanismos para ser desarrolladas en asociación con el sector privado²²⁷².

Las irregularidades que salieron a la luz en la prisión de Abu Ghraib²²⁷³, que empezaron a investigarse en mayo de 2004, sobre el trato al que sometieron a los prisioneros, no son sino la problemática que ha planteado la privatización de funciones de inteligencia, sumada a otros factores añadidos²²⁷⁴. Por una parte, estas funciones de la inteligencia, fueron llevadas a cabo por empresas privadas²²⁷⁵, que en un principio fueron sobrepasadas por el excesivo número de población penitenciaria²²⁷⁶, a las que posteriormente se añadieron otra serie de factores: ciertas carencias en el factor humano, que dieron como resultado los abusos y las vejaciones, que reflejaron detalladamente los medios de comunicación²²⁷⁷, y que supuso un impacto mediático mundial contrario para los norteamericanos y muy favorable para sus adversarios.

Hay que considerar que más de un tercio del personal en la Comunidad de Inteligencia pertenece a empresas privadas²²⁷⁸. Esta presencia en Irak es ya un hecho, y en 2011 por primera vez, los muertos en Afganistán excedieron el

²²⁷²Quadrennial Defense Review Report, Washington DC, Government Printing Office, September 30, 2000.

²²⁷³ Centro utilizado como prisión y como centro de detención en Irak.

²²⁷⁴ En estos hechos estaban encausados los miembros de la 205th. Brigada de Inteligencia Militar.

²²⁷⁵ En este caso fueron Titan y CACI.

²²⁷⁶ Por esta razón, hubo que recurrir a más personal contratado para reforzar las funciones de análisis, interrogatorios y traducción.

²²⁷⁷ FAY G., *AR 15-6 Investigation of the Abu Ghraib Detention Facility and 205th. Military Intelligence Brigade*, 2004.

²²⁷⁸ Estas empresas reciben ahora el 70% del presupuesto de inteligencia y este personal representa más de la mitad de los empleados del NCC.

número de personal militar de Estados Unidos. Antes de la Segunda Guerra Mundial los militares raramente influían en políticas de seguridad nacional, mientras que durante la Guerra Fría y con la promulgación de la *National Security Act* de 1947, los militares empezaron a tener un papel integral dentro de la política de seguridad nacional, tanto en paz como en guerra²²⁷⁹. Los militares ya estaban plenamente integrados en el sistema de seguridad norteamericano.

6.7. Personal civil en la Policía

Con la creación de las primeras fuerzas policiales profesionales en Estados Unidos²²⁸⁰, sus funcionarios se distinguen por poder hacer uso de “su derecho a usar la fuerza coercitiva, dentro de su demarcación”. Pero no todos los policías necesitaban usar esa fuerza coercitiva, es decir, se podía contratar a personal que no tuviera necesidad de usarla, p. ej. llevar a cabo detenciones, es decir, no era necesario que todos los policías fueran uniformados, se podía contratar personal civil²²⁸¹. Aparte de esta razón muy genérica, uno de los motivos en la aparición del personal civil en las fuerzas de policía, fue el crecimiento de las ciudades en Estados Unidos después de la II Guerra Mundial, coincidiendo con el aumento del delito y del desorden, a las que se sumaron las dificultades financieras presupuestarias.

En esos primeros momentos, hubo una resistencia a civilianizar²²⁸² los cuerpos policiales, que algunos autores lo justifican porque “estos civiles eran percibidos como una amenaza a la seguridad laboral del personal uniformado”²²⁸³, y otros a que los administradores de la Policía no podían “premiar a determinados políticos”. Pero por unos u otros motivos, el personal civil era extremadamente raro encontrarlo antes de la década de los 30, aunque la falta de datos estadísticos hasta el momento, no permite asegurar este

²²⁷⁹ GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, op. cit., 2013, p. 103.

²²⁸⁰ En Boston en 1838 y Nueva York en 1844.

²²⁸¹ KING W. y WILSON J., *Integrating Civilian Staff into Police Agencies*, Michigan State University, 2014, p. 2.

²²⁸² Vamos a utilizar civilianizar como civilianización, para definir en un concepto el hecho de aumentar el número de personal civil (no uniformado), en las plantillas policiales.

²²⁸³ CRANK J., *Civilianization in small and medium police departments in Illinois*, *Journal of Criminal Justice*, 1989, 17, pgs. 167-177.

hecho²²⁸⁴. El personal civil ha pasado a desempeñar un papel importante en los cuerpos policiales en los últimos años²²⁸⁵. Durante la recesión de 2008, las agencias policiales se vieron obligadas a despedir muchos de estos empleados para que sus municipios pudieran equilibrar sus presupuestos, y aunque los administradores policiales aprecian su valor, eran a menudo los primeros en ser despedidos, con lo que el equilibrio entre personal uniformado y civil es un tema complejo, especialmente durante una recesión económica²²⁸⁶. Para una cultura como la norteamericana (protestante), el tema del dinero (presupuestos), siempre tiene una preeminencia sobre cualquier otra consideración, que en otras culturas, como la judeo-cristiana, no es así.

El 17 de febrero de 2009, el presidente Obama firmó la *American Recovery and Reinvestment Act*²²⁸⁷, para ayudar a los Estados Unidos de la grave recesión de 2008, en apoyo del crecimiento económico y la creación de nuevos empleos²²⁸⁸. Como parte de esta ley, la Oficina de Programa de Subvención Competitiva Edward Byrne, Memorial de Asistencia Judicial, *Bureau of Justice Assistance's, Edward Byrne Memorial Competitive Grant Program*, (programa Byrne), financió a las agencias del orden público contratando personal civil en funciones tales como en el análisis de la delincuencia, trabajo forense, planificación, investigación y comunicaciones.

El programa Byrne, en este sentido, apoyó el aumento de la presencia de civiles en las policías norteamericanas, por lo que el personal civil ha crecido desde el 7,5 % en la década de 1950, a un 30 % actual. Y se puede considerar, que la tendencia a la civilianización de las policías norteamericanas, es una

²²⁸⁴ KING W. y WILSON J., *Integrating Civilian Staff into Police Agencies, op. cit.*, p. 2.

²²⁸⁵ Al aumentar el número de civiles en las policías, sus funciones también se han incrementado, de las que en un principio tenían. Originalmente ocupando puestos de oficina, telefonistas y recepcionistas, los civiles ahora se encuentran a menudo en posiciones técnicas, de investigación y planificación, así como de administrativos. En algunos departamentos, también patrullan en situaciones y ámbitos no peligrosos con agentes uniformados.

²²⁸⁶ DAVIS R., LOMBARDO M. y WOODS D., *Civilian Staff in Policing: An Assessment of the 2009 Byrne Civilian Hiring Program, Executive Summary*, NCJ 246953, May 2014, pgs. ii-1.

²²⁸⁷ Es un esfuerzo sin precedentes para relanzar la economía, crear y salvar millones de puestos de trabajo. La ley es una respuesta extraordinaria a la mayor grave crisis económica después de la Gran Depresión. La ley inyecta 787 billones de \$ en la economía estadounidense. Ver http://www.ncjrs.gov/eblast/announcement/annc_09feb20_wb.htm visitada el 10-3-18.

²²⁸⁸ En esta ley se adjudicaban 4 billones \$ extraordinarios para las policías estatales y locales, así como para las actividades de la justicia dirigidas a la prevención y control del delito y la mejora del sistema de justicia penal.

tendencia que sigue continuando²²⁸⁹, aunque curiosamente, el presupuesto para este personal bajó un 13% de 2008 a 2012, de 3.994.151 \$ a 3.476.046 \$²²⁹⁰. Cuando se habla del personal civil, se tiende a hablar de este colectivo, como flexible en cuanto a su contratación, desde el punto de vista presupuestario, pues sus costos en salarios, jubilaciones y beneficios sociales, están entre un 26% y un 29% más bajos que los del personal uniformado²²⁹¹. Es el *value for money* de esta cultura.

En el futuro, como las necesidades policiales aumentarán y el personal civil resulta menos gravoso presupuestariamente hablando, el personal civil aumentará su presencia, incluso realizando tareas que ahora está asignadas a personal uniformado²²⁹². No hay que olvidar que este personal puede trabajar, y de hecho ya lo hacen, como analistas, investigadores o supervisores. También en grandes unidades trabajan en grupos de planificación, unidades forenses, conjuntamente con personal uniformado, atención a las víctimas, especialistas en estadística, informática, administración, etc.²²⁹³. El mundo policial norteamericano ya tiene un amplio espectro de trabajos policiales en manos de personal civil, algo muy distinto a lo que sucede por ej. en España.

6.7.1. Civilianización-privatización-externalización de la Policía

El auge de las actividades en materia de información susceptible de evaluar los riesgos económicos, políticos y militares, es un indicio entre otros, de la “privatización” de las funciones del Estado²²⁹⁴. Y aunque los departamentos de policía tradicionalmente separaron las tareas entre civiles y uniformados, el potencial de los civiles contribuyendo a los departamentos es grande, y crecerá

²²⁸⁹ FORST B., *The privatization and civilianization of policing. In boundary changes in criminal justice organizations*, Washington, DC: US Government Printing Office, 2000, pgs. 19-79.

²²⁹⁰ DAVIS R., LOMBARDO M. y WOODS D., *Civilian Staff in Policing: An Assessment of the 2009 Byrne Civilian Hiring Program op. cit.*, pgs. 1-4.

²²⁹¹ SCHWARTZ A., VAUGHN A., WALLER J. y WHOLEY J., *Employing Civilians for Police Work*, US Department of Justice. Law Enforcement Assistance Administration. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. University of Minnesota, July 1975, pgs. 8-9.

²²⁹² Muchas agencias policiales ya utilizan a este personal para responder a llamadas no críticas que se realizan a las comisarías, control de animales, pequeñas escenas y descripciones de algún delito, accidentes de tráfico y llamadas para informar sobre robos y vandalismo.

²²⁹³ KING W. y WILSON J., *Integrating Civilian Staff into Police Agencies, op. cit.*, 5-6.

²²⁹⁴ MATTELART A., *Un mundo vigilado, op. cit.*, pgs. 183-184.

a medida que aparezcan nuevas necesidades²²⁹⁵. Por todo ello no tiene sentido que luego el personal uniformado tome huellas dactilares, por lo que es mejor dejar esa tarea al personal civil, que siempre tendrían un menor coste presupuestario.

En términos de recursos humanos, la tendencia en el uso de los datos para la estadística puede resultar necesaria, y se podría contratar agencias de seguridad privada, lo que permitiría liberar valiosos recursos para poner más personal uniformado en la calle, y simplemente, la integración de este personal civil para estas tareas, supondría la firma de un contrato de confidencialidad. Una confidencialidad a la que siempre se ha dado un énfasis que muchos no entendemos ¿qué diferencia de confidencialidad hay entre un banco y un cuerpo policial? Pero éste es otro tema muy discutible.

El dinero está impulsando a los departamentos para aumentar la proporción de la población civil en sus filas. En algunos departamentos de policía norteamericanos, los civiles están ya encargados de investigar delitos contra la propiedad, infracciones de tráfico menores y recogida de pruebas forenses en la escena del delito.

Los objetivos de los civiles que incorporan son múltiples: servir mejor a los ciudadanos, dejando que los agentes de policía se concentran en lo que están entrenados: la lucha contra el delito²²⁹⁶. Por ello, estas consideraciones (restricciones) presupuestarias serán muy influyentes en el futuro, en especial en las nuevas prácticas policiales, en las que la externalización puede venir a veces acompañada por compartir jurisdicciones policiales, tal y como ya se está

²²⁹⁵ Por eso, el uso de civiles en las tareas de recoger y tratar información será muy adecuado, porque luego para la gestión y procesamiento de datos, será necesario un personal preparado técnicamente y con experiencia para manejar los datos y sacarles el máximo provecho.

²²⁹⁶ Esto conseguirá la reducción de costes, especialmente la reducción de costos de las pensiones a largo plazo. La cuestión es obvia: encontrar el equilibrio entre la eficiencia y las adecuadas plantillas policiales, y actualmente, cuando las cuestiones presupuestarias están muy presentes en la vida de la comunidad norteamericana, como en la de todo el mundo, se intenta utilizar dos formas de ahorro: aumentar impuestos o recortar servicios, incluyendo el recorte del funcionamiento público, del que no está exenta la Policía.

haciendo en la actualidad²²⁹⁷. En resumen, la policía norteamericana está en un acelerado proceso de civilianización²²⁹⁸.

6.7.2. Personal civil de la Policía y minorías

En estos momentos, las agencias policiales se enfrentan a una creciente presión, por necesidad y efectividad, para establecer relaciones con comunidades de inmigrantes, algunas de las cuales no domina bien el inglés. Aparte de esta comunicación, y posteriormente cooperación con estas comunidades, también la Policía las necesita controlar, operativamente, y obtener información (inteligencia).

Para estas necesidades se están utilizando varias alternativas:

- Que la Policía reclute y entrene a miembros de esos grupos étnicos, y que de una forma operativa, esos miembros, apoyen la tarea policial.
- Que reclute a informantes, en sentido estricto.
- Que sean policías (nativos de esas culturas), quienes con el conocimiento de esos idiomas y culturas, y que mediante un pago de un incentivo, "pago bilingüe", sirvan de enlace con esas comunidades.
- Que sea personal de esas comunidades quienes sean los enlaces. Y aquí es donde cobra importancia el personal civil, este personal civil étnico, que habla y conoce los idiomas y las culturas de esos grupos, que no son policías, y que generan más confianza²²⁹⁹.

²²⁹⁷ TREVERTON G., WALLMAN M., WILKE E. y LAI D., *Moving Toward the Future of Policing*, op. cit., pgs. 114-125.

²²⁹⁸ O'CONNOR C., *Civilising the police: reconceptualising the role of the state in theories of American policing*. Global Crime. Volume 20, No. 1. 2019, p. 55.

²²⁹⁹ KING W. y WILSON J., *Integrating Civilian Staff into Police Agencies*, op. cit., pgs. 6-7, y JEREMY W., DALTON E., SCHEER C. y GRAMMICH C., *Police Recruitment and Retention for the New Millennium: The State of Knowledge*. Washington DC: Office of Community Oriented Policing, 2010.

7. NUEVAS FORMAS Y ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN

Los ataques terroristas en Madrid, Londres, Amman y Bombay han demandado una extraordinaria atención sobre las estructuras de coordinación y cooperación que se deben crear, para prevenir, responder y reducir los devastadores efectos de este tipo de graves contingencias.

7.1. Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counter Terrorism (NCTC)*

Una de las recomendaciones del Informe del Congreso sobre el 11-S fue la creación de un Centro Nacional Contraterrorismo (NCTC)²³⁰⁰, para romper así el tradicional modelo de organización nacional (separado del nivel estatal y local). Este centro se constituyó para conseguir un planeamiento operativo conjunto, así como de inteligencia conjunta, en el que están representadas todas las agencias de seguridad, y diseñado en la misma línea que los mandos unificados conjuntos militares.

Creado por Orden del Congreso en 2004, con sede en Virginia del Norte, el NCTC es un intento de que los analistas de las respectivas agencias de inteligencia de Estados Unidos tengan acceso a los informes en bruto de toda la Comunidad de Inteligencia, que después de tamizar se convierte en indicios de amenazas²³⁰¹, este centro se ubicó en la Oficina del DNI²³⁰², que absorbió al Centro de Integración de la Amenaza Terrorista, *Terrorist Threat Integration Center*

En un principio, el centro se constituyó en varias secciones²³⁰³:

NCTC de inteligencia²³⁰⁴.

²³⁰⁰ El origen de este centro fue el Centro de Integración de Amenazas contra el Terrorismo, *Terrorism Threat Integration Center (TTIC)*.

²³⁰¹ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, p. 404.

²³⁰² NAVARRO D. y ESTEBAN M., *Terrorismo global* Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Rey Juan Carlos). Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos Madrid 2006, p. 63.

²³⁰³ 9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company, *op. cit.*, pgs. 403-406.

²³⁰⁴ Para dirigir todo lo relacionado con el análisis estratégico, unificando todos los recursos de inteligencia, exterior e interior de todas las organizaciones terroristas de alcance global, dando a conocer los avisos de emergencia, warning, y recoger toda la información de dentro como de fuera de Estados Unidos. El actual *intelligence function (J-2)*, debería quedar en la estructura del TTIC como un centro nacional de inteligencia y debería absorber parte del Centro de Contraterrorismo de la CIA y la Task Force de inteligencia conjunta contra el terrorismo perteneciente a la Agencia de Inteligencia de Defensa.

NCTC de operaciones²³⁰⁵.

NCTC de autoridades²³⁰⁶.

No obstante, el NCTC ha demostrado ser una confusa entidad con múltiples misiones y múltiples líneas de responsabilidad, en el que se integra el FBI en cuanto a sus competencias con el contraterrorismo²³⁰⁷. La creación del NCTC también ha incrementado la distancia, burocrática y física, entre aquellos agentes y otros componentes de la inteligencia que sin trabajar en el contraterrorismo, pueden identificar futuras amenazas terroristas²³⁰⁸. Algo que hay que esperar cuando se aumentan los departamentos y además se especializan ¿cómo no se estudiaron estos problemas antes de crear unas nuevas estructuras que se suponían mejorarían la cooperación?

7.1.1. Tareas del NCTC y otras medidas de control del tráfico aéreo civil

Una tarea importante del NCTC era, en un principio, conseguir la integración y la operatividad de las listas de seguimiento de terroristas, *watch lists*, en las que figuran los nombres y los datos de las personas sospechosas de terrorismo. Tras el informe de *U.S. General Accounting Office*, GAO-03-32, de abril de 2003, en su documento: *Information Technology: Terrorist Watch Lists Should Be Consolidated to Promote Better Integration and Sharing, Report*, se detectaba que había doce listas diferentes, y que manejaban las diversas agencias federales, por lo que hubo que unificarlas, algo que hizo el *Congressional Research Service*, y que plasmó en su documento *Terrorist Watch list Checks and Air Passenger Prescreening*²³⁰⁹, de 30 de diciembre de 2009.

²³⁰⁵ Debe encargarse del planeamiento conjunto y encargar responsabilidades operativas a la CIA, FBI, Defensa y sus mandos combatientes, *Homeland Security* y otras agencias. No se debe implicar directamente en esas operaciones dejando el trabajo a las agencias. El *Joint operational planning function* (J-3) será nuevo en la estructura del NCTC.

²³⁰⁶ El director del NCTC debe ser nombrado por el presidente y confirmado por el Senado, con rango de segundo jefe de gabinete de departamento. Responde ante el Director Nacional de Inteligencia, una oficina que se recomienda se sitúe en la Oficina Ejecutiva del presidente, ante quien también deberá responder, aunque indirectamente deberá trabajar con la Oficina de Dirección y Presupuestos para desarrollar el presupuesto del presidente en asuntos de contraterrorismo.

²³⁰⁷ Su director depende del DNI para determinados temas, y del presidente para otros.

²³⁰⁸ PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic*, op. cit., pg. 1040.

²³⁰⁹ <https://fas.org/sgp/crs/homsec/RL33645.pdf>, visitada el 12-2-2021.

Además, aunque se había creado un registro en el transporte aéreo de pasajeros, en el ámbito de datos de identidades terroristas, *Terrorist Identities Datamart Environment* (TIDE), dentro del NCTC, este centro no introdujo este registro en la base de datos de Detección de Terroristas de Estados Unidos, que se mantiene en el Centro de Detección de Terroristas (TSC), del que se sirven las agencias que están en primera línea operativa: DHS, *Transportation Security Administration* (TSA), y *Customs and Border Protection* (CBP). Por todo ello, para cerrar este sinuoso entramado de bases de datos y descoordinaciones, se promulgó la Directiva Presidencial nº 6, por la que el Centro de Detección de Terroristas (TSC), dependiente del FBI, gestiona una base de datos de Detección de Terroristas, *Terrorist Screening Database* (TSDB), que se ocupa que la *watch list*²³¹⁰, esté actualizada y sea utilizada por las diversas agencias federales, especialmente en las fronteras²³¹¹. No podemos sino seguir insistiendo en la complejidad de las estructuras que nos llevarán siempre a la posibilidad de incrementar la descoordinación y la pérdida de información.

En el ámbito de la aviación civil y a los puertos de entrada al país, CBP utiliza el Sistema de Información de Pasajeros, *Passenger Information System* (APIS)²³¹², que permite a las autoridades que antes que los pasajeros internacionales (por mar y por aire), lleguen a su destino²³¹³, ya se dispongan de sus datos²³¹⁴. Este sistema se complementa con el Registro de Nombres de Pasajeros, *Passenger Name Records*, PNR, que como ya señalamos en esta tesis, su finalidad es detectar e identificar a personas implicadas en temas de terrorismo y delitos graves a nivel nacional o internacional, y que contiene los datos de cada viajero²³¹⁵ para la tramitación, reserva y otros registros de control

²³¹⁰ Esta lista contiene información sobre más de 100.000 individuos, que han sido recogidos tanto por los consulados de Estados Unidos en todo el mundo, como por las agencias policiales y de seguridad norteamericanas.

²³¹¹ NEVE R., VERVOORN L., LEEUW F. y STEFAN BOGAERTS S. *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*, op. cit., p. 47.

²³¹² Además de Estados Unidos, hay en la actualidad otros países que han implantado este control: Alemania, Corea, Malta, Australia, España, Nueva Zelanda, Austria, Qatar, Bahrein, Holanda, Sudáfrica, Bangladesh, India, Sri Lanka, Brasil, Indonesia, Suiza, Canadá, Irlanda, Reino Unido, China, Italia, República Checa, Chipre y Japón.

²³¹³ Como ya explicaremos en otro apartado, esto sencillamente significa adelantar las fronteras y su control, aparte de lo que significa recoger datos de muchos ciudadanos.

²³¹⁴ Datos que proporciona la compañía aérea.

²³¹⁵ Nombre, apellido(s), número de pasaporte o documento nacional de identidad, número de teléfono, dirección; información sobre forma de pago y el número de tarjeta con la que se realizó

de las compañías aéreas sobre el vuelo, que adicionalmente, puede contener información suplementaria, Por último, la información recopilada debe contener todo el historial de cambios de los datos de PNR y los datos recogidos en el APIS²³¹⁶.

Añadido a estos programas de control de pasajeros, el Sistema de preselección de pasajeros por ordenador, *Computer Assisted Passenger Prescreening System*²³¹⁷ CAPPS, se utiliza para crear un algoritmo para el seguimiento de aquellos pasajeros que pueden ser un peligro potencial. La adición de datos personales biométricos y otra a las bases de datos CAPPS están siendo consideradas²³¹⁸. Como consecuencia de todas estas medidas, TSA proporciona a las aerolíneas listas "No Fly"²³¹⁹, para que cuando algún pasajero esté incluido en éstas, se le niegue el embarque o se le requiera alguna información adicional. Esta recogida de datos empezó a ser controvertida cuando las autoridades norteamericanas pidieron a las aerolíneas europeas todos estos datos de los pasajeros que tuvieran como destino Estados Unidos. El Parlamento Europeo y organizaciones de libertades civiles europeas protestaron por la violación de las leyes de protección de datos. Otro tanto sucedió con el hecho que *air marshals* viajaran armados en la cabina, contra lo que se opusieron las asociaciones de pilotos europeos²³²⁰.

la reserva; los datos propios del viaje: fechas, itinerario, datos del billete, número de asiento y equipaje.

²³¹⁶ Podemos resumir que mientras la finalidad de los datos APIS es el control de identidad en los pasos fronterizos europeos, para combatir la inmigración ilegal, la finalidad de los datos del PNR es la prevención y represión de ilícitos terroristas y formas graves de delincuencia organizada transnacional, así como la detección de personas no conocidas relacionadas con el terrorismo o el crimen organizado.

²³¹⁷ <https://www.globalsecurity.org/security/systems/cappsii.htm>, visitada el 12-2-2021.

²³¹⁸ NEVE R., VERVOORN L., LEEUW F. y STEFAN BOGAERTS S. *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*, op. cit., p. 52.

²³¹⁹ La lista "No Fly" recoge los nombres de personas que se consideran una amenaza directa para Estados Unidos y la aviación civil. A finales de 2004, había más de 20.000 nombres incluidos en estas listas, ver *Terrorist Watchlist Checks and Air Passenger Prescreening*, Congressional Research Service, December 30, 2009, p. 11.

²³²⁰ DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*, en *Trasatlantische Beziehungen*, op. cit., p. 260.

7.2. Task forces

El concepto de *task force* se originó en la Armada norteamericana, refiriéndose a un grupo de combate de gran escala que integra, bajo un mando único, fuerzas combatientes procedentes de diferentes ejércitos en operaciones militares²³²¹. A partir de 1990, surge la *task force* como unidad policial creada para trabajar conjuntamente, para una misión determinada y formada por agencias distintas (en un principio fueron sólo agencias federales)²³²². Actualmente gran parte de los operativos policiales con un cierto número de efectivos y con misiones específicas, se organizan en *task forces*.

En un ámbito policial, el aumento de las *task forces* conjuntas y la creación de los centros de fusión, en los que de forma conjunta están representados policías, militares, y comunidades de inteligencia, ofrecen un espacio único para compartir herramientas y técnicas en beneficio de la seguridad nacional²³²³.

La DEA tiene más de 100 *task forces*²³²⁴ y más de 1.400 de sus agentes destinados en ellas²³²⁵. También participa en *task forces* contra el crimen organizado, *Organized Crime Drug Enforcement Task Forces*, OCDETF, en las que combina los recursos de varias agencias para conseguir una efectividad contra la delincuencia organizada. También existen los equipos móviles de la

²³²¹ Luego este concepto pasó al mundo civil norteamericano, referido a un grupo de personas y recursos establecidos para conseguir un objetivo o serie de objetivos. El presidente establece de forma más o menos habitual diversas *task forces* en el ámbito de: medio ambiente, educación, etc.

²³²² Posteriormente, esta filosofía de trabajo policial conjunto se desarrolló, y en la actualidad estas unidades están organizadas dentro de cada distrito y son capaces de hacer despliegues rápidos, sobre todo para temas de orden público. También pueden responder ágilmente ante situaciones de emergencia, búsqueda de personas, control de vehículos o como suplemento de vigilancia en zonas conflictivas.

²³²³Maureen Baginski, antiguo Director Adjunto de Inteligencia de FBI y antiguo Director de Inteligencia de Señales de NSA. *Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get alone? op. cit.*, p. v-vi.

²³²⁴ Empezó en 1970 con una *task force* piloto en la ciudad de Nueva York, compuesta por las agencias policiales estatales y locales, así como por el NYPD y la Policía del estado de Nueva York. Debido a la complejidad de la problemática de las drogas en la ciudad de Nueva York, esta zona es ideal para el trabajo de este tipo de unidades conjuntas. Se continuó esta cooperación con la Ley de 1986 contra el Abuso de Drogas, y en la actualidad las relaciones entre la DEA y las policías locales y estatales está regularizada por un acuerdo de cooperación entre todas ellas, en el que el máximo de agencias que pueden participar en una *task force* está limitada a seis, y en la que la DEA se reserva el papel de supervisión. Ver *State and Local Task Force Manual*. Documento interno de la DEA.

²³²⁵ Una de las ventajas de estas unidades es que las agencias estatales y locales pueden acceder a la base del DEA, s Narcotics and Dangerous Drug Information System (NADDIS).

DEA, *DEA, s Mobile Enforcement Teams*, MET, que se despliegan en zonas determinadas a petición de las diferentes policías²³²⁶. Entre otras acciones adicionales, también se instó a que los gobernadores establecieran una única *task force* de Homeland Security²³²⁷, como elemento de coordinación con las fuerzas federales y a su vez de apoyo a éstas.

Aunque algunas veces las agencias locales de policía son reticentes a su pertenencia a las *task forces*, sus relaciones con estas no son fáciles, se benefician de esta presencia, pues reciben formación y técnicas avanzadas en investigación, y sofisticada formación en métodos de infiltración y trabajo “undercover”²³²⁸. La última modalidad de esta cooperación son las *hybrid task forces*, que fueron creadas en 2014, para combatir la delincuencia violenta y organizada en la frontera con México²³²⁹, lideradas por el FBI, están especializados en delitos violentos, corrupción institucional, delitos financieros, blanqueo y grupos organizados²³³⁰.

7.2.1. Joint Terrorism Task Forces, JTTF.

Son sin duda las más importantes de todas las *task forces*. Sus misiones son la lucha contra el terrorismo, y todas ellas están al mando del FBI²³³¹, siendo la primera creada en 1980 en Nueva York.

Las JTTF son *task forces* que llevan a cabo investigaciones relacionadas con el terrorismo con implicaciones locales, regionales, nacionales e internacionales. Estas investigaciones se centran en actores de amenazas conocidas o personas identificadas, dentro de los ámbitos establecidos por las

²³²⁶ También la DEA trabaja, para una mejor coordinación logística y cooperación policial con el INS y FBI a lo largo de la frontera con México. Por ej. En El Paso, ocupa el mismo edificio que el FBI. También la DEA tiene asignado personal al Servicio de Aduanas. Además, varios agentes de la Patrulla Fronteriza, US Border Patrol, así como de la Policía y Sheriffs de El Paso tienen asignado personal a tiempo total en las oficinas de la DEA:

²³²⁷ Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 25.

²³²⁸ TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, op. cit., p. 254.

²³²⁹ *National Southwest Border Counternarcotics Strategy Implementation Update*. Executive Office of the President of the United States. 2013, p. 2.

²³³⁰ Entre 2010 y 2012 intervinieron en 3.701 casos.

²³³¹ El concepto de JTTF surgió en 1979 cuando el Departamento de Policía de Nueva York reconoció la importancia de integrar diferentes agencias para trabajar contra el asalto a bancos. De aquí, tras numerosas vicisitudes, se ha pasado a la Task force conjunta contra el terrorismo, cuya misión es “investigar los actos de terrorismo que puedan afectar a los Estados Unidos, sus intereses, propiedades de de sus ciudadanos, incluyendo al personal militar en el extranjero”.

directrices del Attorney General para operaciones interiores del FBI, *Attorney General Guidelines for Domestic FBI Operations*²³³². En la actualidad existen estas unidades en más de 104 ciudades, aparte de las que hay en cada una de las 56 oficinas regionales del FBI²³³³. En ellas están representadas 500 agencias estatales y locales, y 55 agencias federales. Hay unos 4.000 funcionarios, cuatro veces más de los que había antes del 11S, de los que el 59% son agentes especiales, 24% personal de policías locales y estatales, y el 17% pertenecen a otras agencias federales, incluido el Departamento de Defensa²³³⁴. Lo normal es que los componentes de las agencias federales cooperen en estas unidades a tiempo parcial²³³⁵. También existen un total de 8 *task forces* constituidas permanentemente: contra incendios provocados, contra atracos, contra armas de fuego, contra el crimen organizado o contra el vandalismo.

7.2.1.1. Operatividad de los JTTF,s

El concepto del JTTF es combinar esfuerzos y recursos de las agencias federales y locales para combatir una actividad criminal determinada²³³⁶. Están dirigidos por el FBI, y en su plantilla hay agentes estatales y locales de policía, aparte de otras agencias federales, cuyo objetivo principal es perseguir el terrorismo y sus manifestaciones²³³⁷. Los policías locales se quejan que cuando aportan su información, no conocen a donde ha ido, y en qué ha contribuido al JTTF (pudiera estar dentro de la tradicional rivalidad policial). Otro aspecto

²³³² Combating Terrorism. Interagency Framework and Agency Programs to Address the Overseas Threat. GAO-03-165, May 2003, p. 143.

²³³³ FBI Law Enforcement Bulletin, November, 13/2008.

²³³⁴ FBI National Academy course, *Counterterrorism Strategies: Understanding and Responding to the Threat*.

²³³⁵ Un ejemplo de estas unidades: *Task Force* contra las drogas de Jefferson (JADE), creada en 1995, para luchar contra el tráfico ilegal de drogas a nivel regional, formada entonces por policías del Departamento de Policía de Charlottesville, Departamento de Policía del condado de Albemarle, Policía de la Universidad de Virginia, Policía Estatal de Virginia y agentes de la DEA. Ahora, después del 11 S, se compone de 17 miembros, al mando de un teniente y con dos efectivos pertenecientes al *Special Weapons and Tactic Teams* (SWAT), para misiones en donde se necesite el empleo de la fuerza: Charlottesville Police Department, 6 efectivos; Albemarle County Police Department, 3 efectivos; University of Virginia Police Department, 3 efectivos; Virginia State Police, 1 efectivo; DEA, 1 efectivo; FBI, 1 efectivo y ATTF, 2 efectivos. <http://www.charlottesville.org/index.aspx?page=189> visitada el 23-3-17

²³³⁶ MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, op. cit., p. 31.

²³³⁷ También se encargan de otras tareas policiales: recogida de pruebas, detenciones, investigaciones, etc.

negativo (de sus componentes) es estas *task forces* cuentan con pocos policías locales, que tienen restringido el proceso de comunicación, porque a veces no tienen acreditaciones de seguridad, y por tanto no pueden pasar estas informaciones a sus superiores²³³⁸. Y aunque se registra, en general, un mayor índice de cooperación y de relación entre agencias policiales locales y federales, se sigue cuestionando la efectividad de los JTTF²³³⁹. En el mundo policial de seguridad norteamericano, aunque estas unidades se quieren presentar como verdaderamente operativas, su resultado no es a veces muy óptimo.

Otras dificultades con las que se encuentran estos centros es conseguir su coordinación, pues en él trabajan agencias con diferentes burocracias, lo que significa que tienen diferentes culturas profesionales:

Cuando alguien le pide a un policía local o estatal cuánto tiempo necesitará para obtener cierta información o realizar una tarea, él mira su reloj; mientras que si esta pregunta se hace a algún policía federal, éste responde mirando el calendario²³⁴⁰.

La naturaleza limitada de los JTTF sirve para mantener a las policías locales “en el juego”. Muchos JTTF tienen pocos policías locales, por lo que estas policías no pueden ofrecer todas sus posibilidades, aunque también es cierto que las dificultades de las policías locales proceden de sus escasos recursos humanos, y por ello, no pueden asignar personal en exclusiva a estos centros. Las JTTF tienen una estructura y composición demasiado variable²³⁴¹, normalmente carecen de una estructura apropiada, en cuanto a personal analista y operativo. Para que estos centros fueran efectivos tendrían que tener una mayor prioridad, recibir recursos adicionales y tener una mejor dirección y gobernanza. Pero para complicar las relaciones, por una parte de su personal no tiene acceso a todos los datos necesarios, y por otra, el FBI, como líder de estos

²³³⁸ No obstante, para paliar esta queja (y realidad) de la falta de acreditaciones de seguridad en las policías locales, se ha llevado a cabo la *Elected Officials Security Clearance Initiative*, que reducirá el tiempo para estas acreditaciones, ver MARKS D. y SUN I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, op. cit., p. 166.

²³³⁹ STEWART D., *Collaboration Between Federal and Local Law Enforcement: An Examination of Texas Police Chiefs' Perceptions*, Police Quartley, 14(4) 2011, pgs. 412-413.

²³⁴⁰ RILEY J., TREVERTON G, WILSON J. y DAVIS L., *State and Local Intelligence in the War on Terrorism*, op. cit., p. 44.

²³⁴¹ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21th Century*, Report of the Congresionally-directed, op. cit., p. 97.

grupos conjuntos de cooperación policial, mantiene que no puede aportar más personal puesto que sus recursos son limitados, viéndose obligado a establecer categorías y estándares amplios para aplicarlos en los diferentes JTTF, y adaptarlos a la realidad de cada una de sus jurisdicciones²³⁴². Además, las acreditaciones de seguridad son un problema porque la información sensible en los JTTF solamente la pueden manejar aquellos policías que las tienen²³⁴³, y en este sentido la inteligencia es muy celosa en cuanto al uso de esta información.

La creación de las *Joint Inter-Agency Task Forces* (JIATF) en 1994 aumentó la cooperación entre las policías. Estas *task forces* estaban formadas por personal de FBI, DEA, DoD, *Customs Service*, *Coast Guard*²³⁴⁴ y otras policías federales locales y estatales, junto con representantes de la comunidad de inteligencia²³⁴⁵. La incorporación de inteligencia militar a estas plataformas mejoró las comunicaciones y en la cooperación con las policías en la lucha contra las drogas.

7.2.2. *President's task force on 21st. Century Policing*²³⁴⁶

Es una de las numerosas *task forces* policiales:

La confianza entre las fuerzas policiales y los ciudadanos a los que protege, es esencial en una democracia. Es la llave de la estabilidad de las comunidades, la integridad del sistema de justicia penal y la seguridad y efectividad de los servicios prestados por los servicios de Policía²³⁴⁷.

²³⁴² MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*, *op. cit.*, pgs. 32-41.

²³⁴³ RILEY J., TREVERTON G, WILSON J. y DAVIS L., *State and Local Intelligence in the War on Terrorism*, *op. cit.*, p. 44.

²³⁴⁴ Es un elemento clave de apoyo al JIATF-S (Fuerza Operativa Conjunta e Inteagencia Sur) en su lucha contra las drogas en Estados Unidos, apoyando con sus buques y aviones. Coast Guard, dentro de DHS, es la agencia federal encargada de la interceptación de drogas en el ámbito marítimo, especialmente en la zona de Puerto Rico y las Islas Vírgenes de Estados Unidos, ver *Coast Guard. Resources Provided for Drug Interdiction Operations in the Transit Zone, Puerto Rico, and the U.S. Virgin Islands*. GAO-14-527. June 2014, pgs. 9-11.

²³⁴⁵ Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get alone? *op. cit.*, p. 15.

²³⁴⁶ <https://www.justice.gov/archives/opa/blog/president-s-task-force-21st-century-policing-recommendations-print-action>, visitada el 2-2-2021.

²³⁴⁷ En estos términos se manifiesta esta task force, constituida el 18 de diciembre de 2014, después que en agosto de 2014 se produjeran los violentos incidentes en Ferguson (Missouri), desencadenados por la muerte de un joven de color por la Policía.

Se constituyó esta *task force* mediante Orden Ejecutiva firmada por el presidente Obama, con la misión de identificar las mejores prácticas y para señalar las recomendaciones a la Policía, para conseguir no solamente la reducción del delito, sino construir una relación de confianza con la población²³⁴⁸. Formada por once miembros permanentes, a los que se sumaron más de cien componentes de diversas colectividades implicadas²³⁴⁹, así como de las específicas relacionadas con la Policía²³⁵⁰, esta *task force* se reunió siete veces de enero a febrero de 2015 en Washington DC, Phoenix (Arizona) y Cincinnati (Ohio) y elaboró una serie de recomendaciones agrupadas en seis áreas: Confianza y legitimidad; Política y Responsabilidad; Tecnología y Medios Sociales; Policía Comunitaria y reducción del delito; Formación y Educación de la Policía, así como Seguridad y Bienestar de la Policía.

Todo esto supuso la creación de oportunidades de participación positivas y significativas entre la Policía y los jóvenes, la identificación de las mejores prácticas para involucrar a la comunidad en la responsabilidad mutua de la seguridad pública, la exploración de las circunstancias y de la causalidad detrás de lesiones documentadas de línea de deber, así como la mejora de la seguridad de los policías y su bienestar²³⁵¹. Y esto se hará con financiación federal (una aportación que siempre hay en esta clase de iniciativas) para proyectos de campo sobre la base de los temas clave y recomendaciones formuladas en el informe del Grupo de Trabajo, financiando hasta diez agencias policiales para desarrollar proyectos piloto que puedan centrarse en la aplicación de las recomendaciones específicas en el informe final de esta *task force*.

7.2.3. *Securities and Commodities Fraud Task Force*

Investiga y procesa los delitos relacionados con las operaciones de valores en los mercados del país, incluyendo todas las variedades de fraude en ese

²³⁴⁸ The President's Task Force on 21st. Century Policing. Final Report. May 2015, p. 1.

²³⁴⁹ Miembros de la comunidad, líderes civiles, abogados, académicos, investigadores, entre otros, además de aportarse una importante cantidad de testimonios y documentos escritos a las reuniones celebradas.

²³⁵⁰ International Association of Chiefs of Police, the National Organization of Black Law Enforcement Executives, Major Cities Chiefs, the Police Executive Research Forum, the National Sheriffs' Association, Major County Sheriffs, the National Law Enforcement Officers Memorial Fund, the U.S. Conference of Mayors y the Police Foundation.

²³⁵¹ The President's Task Force on 21st. Century Policing. Final Report. May 2015, pgs. 1-4.

ámbito, uso de información privilegiada, manipulación del mercado, fraudes en la contabilidad y en los informes reglamentarios, así como en las *penny stock*²³⁵², dentro de la maquinación conocida como “*pump and dump*”²³⁵³. Esta unidad trabaja en estrecha coordinación con la Comisión de Bolsa y Valores, la Comisión de Negociación de Futuros de Materias Primas, y el FBI²³⁵⁴, y se suma a la ya existente en Manhattan, Distrito Sur de Nueva York. Luego se creó una segunda de estas unidades en el Distrito Norte de Illinois, Chicago, por considerar que esta ciudad es la cuna de los futuros y derivados en el país.

La nueva sección se formó en la División Criminal de la Oficina del Fiscal Federal para el Distrito Norte de Illinois e incluye doce fiscales dirigidos por el fiscal federal adjunto. La creación de esta unidad viene con el anuncio de que en enero de 2014, la Oficina del Fiscal Federal para el Distrito Norte de Illinois recaudó 78.1 millones \$ en acciones civiles y penales en el año fiscal 2013. En particular, la Unidad de Litigios Financieros en Chicago recaudó más de 31 millones \$ en acciones criminales, incluyendo más de 1.8 millones \$ en multas penales; más de 16,7 millones \$ en restitución contraída con el gobierno federal, y más de 12.9 millones \$ en restitución no federal adeuda a las víctimas²³⁵⁵.

7.2.4. *Task Force multijurisdiccional*

Una *task force* multijurisdiccional es un programa de cooperación en el que trabajan dos o más agencias policiales, con responsabilidades jurisdiccionales totalmente distintas²³⁵⁶. Para su creación, las *task forces* necesitan remitir un proyecto, que incluye una serie de indicadores específicos sobre la actividad que va a realizar, así como un presupuesto detallado en el que especifique el destino de la subvención que solicita. Esta clase de proyectos son muy frecuentes en el

²³⁵² Es el término común usado para la acción tasada baja. Hay una buena cantidad de acciones que se cotizan por debajo de un dólar, y las hay que se cotizan por menos de un penique.

²³⁵³ *Pump and dump* (P&D) es una forma de capitalizar acciones fraudulentas, que involucra la inflación en el precio de una acción comprada barata, mediante la manipulación o falsificación de información, para venderla a un precio más alto. Una vez que el dirigente del *pump and dump* vende sus acciones sobrevaluadas (precio), el precio cae y los inversores pierden su dinero.

²³⁵⁴ <http://www.justice.gov/usao-sdny/criminal-division> visitada el 15-7-2020.

²³⁵⁵ <https://www.mayerbrown.com/New-Securities-and-Commodities-Fraud-Section-Created-by-Chicago-Based-US-Attorney-04-22-2014/> visitada el 15-7-2020.

²³⁵⁶ Estas agencias han aceptado una serie de acuerdos para trabajar conjuntamente en el ámbito del tráfico de drogas, normalmente en las calles, y en las que actúan traficantes de mediano o alto nivel. En la mayoría de los casos el fiscal, *prosecutor*, está integrado en las operaciones de esta *task force*.

ámbito policial norteamericano, y como ejemplo podemos citar a la Policía del Estado de Idaho, que entre los años fiscales de 2005 y 2006 creó cuatro *task forces* multijurisdiccionales²³⁵⁷, por las que recibió más de 395.000 dólares del Programa de subvención y asistencia judicial Memorial Edward Byrne²³⁵⁸. El programa de asistencia judicial Memorial Edward Byrne²³⁵⁹ tiene concedido por la ley *American Recovery and Reinvestment Act* un presupuesto de 2 billones \$²³⁶⁰.

7.3. Centros locales y estatales de fusión (de inteligencia)

Muchos estados y grandes ciudades han establecido oficinas de intercambio de inteligencia, entre el gobierno federal²³⁶¹, policías estatales, locales y otros agentes de seguridad pertenecientes a esa jurisdicción, conocidas como *Centros de fusión*²³⁶², que surgen a partir de 2003 en muchos estados²³⁶³. El concepto de centro de fusión comenzó con los esfuerzos en las jurisdicciones de Arizona, Georgia, Nueva York y Los Ángeles, para llenar el vacío de la combinación de fuentes de información y de inteligencia a nivel local para descubrir actividades terroristas. Si bien sus orígenes fueron contra el terrorismo, las policías estatales y locales los han utilizado para la lucha contra la delincuencia y la seguridad nacional²³⁶⁴. Si bien en un principio se crearon con

²³⁵⁷ Correspondientes a cuatros zonas geográficas del estado.

²³⁵⁸ *Byrne-Jag Supported Local Task Forces in Idaho*. Rochelle Mereen and Meredith Pond, 2007.

²³⁵⁹ El Programa de subvención y asistencia judicial Memorial Edward Byrne, permite a los Estados y a los gobiernos locales contar con subvenciones para realizar una amplia gama de actividades de prevención de la delincuencia y de mejora del sistema de justicia penal. El procedimiento para la asignación de estos fondos, es una fórmula que combina la población y las estadísticas sobre delincuencia, y que concede una asignación que garantiza a cada estado y territorio un porcentaje adecuado. En el año 2004 este proyecto contó con más de 474 millones de dólares, que los gobiernos federales, estatales y locales destinaron a mejorar la seguridad de sus comunidades, y del que sus agencias de policía son las principales destinatarias.

²³⁶⁰ Ver http://www.ncjrs.gov/eblast/announcement/annc_09feb20_wb.htm visitada el 25-02-18.

²³⁶¹ A través de la Oficina de Inteligencia y Análisis.

²³⁶² National Security for Information Sharing. Successes and Challenges In Improving Terrorism-Related Information Sharing. October 2007, p. 20.

²³⁶³ *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Bureau of Justice Assistance, 2005, p. 9.

²³⁶⁴ ABOLD J., GUIDETTI R. y KEYER D. *Strengthening the Value of the National Network of Fusion Centers by Leveraging Specialization: Defining "Centers of Analytical Excellence"*. Homeland Security Affairs, Vol. 8, article 7, June 2012, p. 3.

la idea de la cooperación en el ámbito terrorista, al final se han transformado en estructuras de cooperación de “amplio espectro”.

Como establece la *Estrategia Nacional para compartir Información, National Strategy for Information Sharing* los centros de fusión son centros multiagencias en el entorno estatal y local, para recoger, analizar, intercambiar y compartir información relacionada con las amenazas tanto terroristas como de delincuencia²³⁶⁵, entre las autoridades federales, estatales, locales, tribales, socios territoriales (Bomberos, Sanidad Pública e infraestructuras críticas) y seguridad privada²³⁶⁶. Producen inteligencia procesable para su difusión, lo que puede ayudar a otras policías, así como a los JTTF, en sus investigaciones

La Ley de Recomendaciones del 11 S de 2007, *Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007*, los define (oficialmente) como:

Un esfuerzo cooperador de dos o más agencias federales, estatales, locales y tribales que combinan recursos, experiencias o información con el objetivo de maximizar las capacidades para descubrir, prevenir, investigar, detener y responder a la actividad terrorista²³⁶⁷.

El concepto de centro de fusión de datos es un ente no muy bien entendido, a menudo mal interpretado y peor articulado, tanto dentro como fuera de las organizaciones policiales²³⁶⁸, pero no deja de ser, de una forma muy elemental, un centro en donde cooperar y compartir información a nivel básico.

7.3.1. Unas capacidades que mejoran la cooperación

Estos centros aumentan la capacidad analítica del gobierno federal, y dentro del país forman una Red Nacional que establece unión entre diferentes jurisdicciones, proporcionando canales de comunicación eficaces y oportunidades de colaboración²³⁶⁹. En 2012 había cincuenta y cinco de estos

²³⁶⁵ GREENBERG H., *Is the Department of Homeland Security an Intelligence Agency?* Intelligence and National Security, Vol. 24, N° 2, April 2009, p. 222.

²³⁶⁶ SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Addressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, Intelligence and National Security, vol. 27, n°3, June 2012, p. 388.

²³⁶⁷ Information Sharing. Agencies Could Better Coordinate to reduce Overlap in Field-based Activities, GAO-13-471, April 2013, p. 12.

²³⁶⁸ LAMBERT D., *Intelligence-Led Policing in a Fusion Center*, FBI Law Enforcement Bulletin, December 2010, p. 1.

²³⁶⁹ <http://www.dhs.gov/fusion-centers-and-joint-terrorism-task-forces> visitada el 15-3-18.

centros en todo el país²³⁷⁰, habiéndose invertido hasta esa fecha 254 \$ millones. En la actualidad hay setenta y siete, y en agosto de 2011, el FBI estableció un plan de centros de fusión para sus oficinas regionales²³⁷¹, y así mejorar sus niveles de cooperación e interacción con los centros locales de fusión.

La Red de Datos de Homeland Security, *Homeland Security Data Network* (HSIN)²³⁷², que traslada desde el gobierno federal información e inteligencia secreta a los estados²³⁷³, a pesar que en un principio, los datos que almacenaban estos centros estaban relacionados solo en la lucha contra el terrorismo²³⁷⁴, éste ámbito se ha ampliado a toda la delincuencia.

Para la creación de estos centros cada estado debe redactar un documento en el que defina como va a tratar todo el proceso de inteligencia, que es lo que se conoce comúnmente como “proceso de fusión”, estableciéndose un agente ejecutivo responsable de cada área urbana (UASI)²³⁷⁵. Estos centros han sido recibidos favorablemente por algunos sectores, cuando los han considerado como “una parte integral, en la estrategia de los estados contra el terrorismo, pues centraliza en un lugar físico o red, el lugar para analizar y difundir la inteligencia”²³⁷⁶, pero estos centros recibieron un demoledor informe por parte del Subcomité Permanente de Seguridad Nacional²³⁷⁷, en el que entre otras cosas decía:

Los centros de fusión locales no han dado información útil significativa para apoyar los esfuerzos de inteligencia de contraterrorismo federal.

²³⁷⁰ FBI Information Sharing and Safeguarding Report 2012, p. 13.

²³⁷¹ HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21th Century, Report of the Congressionally-directed, op. cit.*, pgs. 82-83.

²³⁷² <https://www.dhs.gov/homeland-security-information-network-hsin>, visitada el 2-5-2020.

²³⁷³ Permite que los centros de fusión puedan acceder al Centro Nacional de Contraterrorismo, *National Counterterrorism Center* (NCTC), que es un portal informático de información clasificada sobre temas de terrorismo.

²³⁷⁴ SHERNOCK S., *Introduction to the Special Issue on Policing and Homeland Security*, Criminal Justice and Behaviour, Nov, 2009, p. 1250.

²³⁷⁵ National Security for Information Sharing. Successes and Challenges In Improving Terrorism-Related Information Sharing *op. cit.*, Appendix 1.

²³⁷⁶ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Final Report, June 2006, pgs. 22-24.

²³⁷⁷ US Senate Permanent Subcommittee Investigative on Investigations. Investigative Report Criticizes Counterterrorism Reporting, Waste at State & Local Intelligence Fusion Centers, October 3, 2012.

Los centros de fusión pueden proporcionar servicios valiosos en terrenos distintos al terrorismo: investigaciones tradicionales penales, seguridad pública, o respuesta a desastres y evacuaciones.

El Departamento de Seguridad Nacional calcula que gastó entre \$ 289 millones y \$ 1.4 mil millones en fondos públicos para apoyar los centros de fusión estatales y locales desde 2003.

Los oficiales de inteligencia del DHS asignados a centros de fusión estatales y locales producen inteligencia de "calidad desigual", a menudo de mala calidad, rara vez oportuna, y a veces poniendo en peligro las libertades civiles de los ciudadanos y la Ley de Privacidad

El DHS no supervisó eficazmente el uso de los fondos públicos, y así se encontró que los fondos federales en cinco centros de fusión revisados, se utilizaron para comprar decenas de televisores de pantalla plana, vehículos utilitarios deportivos, dos dispositivos de localización de teléfonos celulares, y otros equipos de vigilancia no relacionadas con la misión de análisis de un centro de inteligencia.

También diferentes asociaciones civiles norteamericanas²³⁷⁸ han expresado su malestar por el hecho de que en estos centros se vulnera la privacidad de los ciudadanos, opiniones que fueron contestadas por instancias oficiales, asegurando la validez y eficacia de estos centros, que permiten compartir información clasificada y no clasificada para investigaciones con agencias federales, estatales y locales, de forma que los derechos de los ciudadanos queden protegidos²³⁷⁹.

7.3.2. Operatividad de los centros de fusión

Los centros de fusión son una parte integral de la estrategia con respecto a la prevención del terrorismo, y en términos generales el propósito de un centro de fusión es mejorar la recogida análisis y diseminación de la información y la inteligencia para prevenir el delito y el terrorismo. Entre las características comunes de estos centros figuran un sistema digitalizado, nuevos analistas en inteligencia, y la presencia de policías estatales locales y federales, estando algunos de ellos dirigidos por policías locales.

²³⁷⁸ Entre ellas la *American Civil Liberties Union (ACLU)*. Ver *Fusion Center Update*, de Mike German y Jay Stanley, July 2008.

²³⁷⁹ *National Security for Information Sharing. Successes and Challenges In Improving Terrorism-Related Information Sharing op. cit., Appendix 1.*

Las quejas por parte de las policías locales y estatales es que el valor de la información queda opaca una vez que se envía a las agencias federales²³⁸⁰, y porque la diversidad de estos centros es grande:

- algunos estados han colocado sus centros dentro de los JTTF del FBI, mientras otros no.
- algunas policías locales consideran estos nuevos centros como una herramienta de la policía estatal, mientras otras los consideran como fuera del Estado. Esta ligera distinción parece afectar a la participación del nivel local en el centro.
- los centros son muy variados en sus capacidades: departamentos de vehículos, Guardia Nacional y oficiales de libertad condicional.
- también los representantes en cada centro son muy distintos, aparte del FBI puede haber CIA, DoD, DHS, DEA, servicios de seguridad social, y fiscales²³⁸¹.

Citamos algunos centros de fusión:

- *Arizona Counter Terrorism Information Center*²³⁸² (ACTIC), fue uno de los estados que creó este centro justo después del 11 S. A nivel nacional está reconocido por suministrar inteligencia táctica y estratégica a las policías en el estado, y por estar dentro del JTTF del FBI.
- *Upstate New York Regional Intelligence Center*²³⁸³ (UNYRIC), un centro multi agencias responsable para recoger, analizar y diseminar inteligencia en el estado. Situado en Albany, y suministra inteligencia criminal a las agencias policiales en los 54 condados fuera de la ciudad de Nueva York.

²³⁸⁰ TREVERTON G., WALLMAN M., WILKE E. y LAI D., *Moving Toward the Future of Policing*, *op. cit.*, p. 55.

²³⁸¹ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, *op. cit.*, pgs. 22-23.

²³⁸² <https://azactic.gov/>, visitada 13-2-2021.

²³⁸³ <https://archives.fbi.gov/archives/news/speeches/upstate-new-york-regional-intelligence-center>, visitada 13-2-2021.

- *Washington State Joint Analytical Center*²³⁸⁴ (WAJAC), como los dos centros anteriores este también recoge y disemina inteligencia en su estado, localizado dentro del cuartel general del FBI en Seattle²³⁸⁵.

7. 4. Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI, *Financial Action Task Force on Money Laundering* FATF

El GAFI, Grupo de Acción Financiera Internacional, o FATF, *Financial Action Task Force on Money Laundering*, es un organismo intergubernamental²³⁸⁶ creado en 1989 en París por el G-7, en el que hay una amplia variedad de representaciones²³⁸⁷. Su estructura multidisciplinar agrupa expertos en temas jurídicos, financieros y operativos²³⁸⁸. Si bien su cometido expiró a finales de agosto de 2004, la ampliación de sus competencias en el 2001 a la lucha contra la financiación del terrorismo y la introducción de la Recomendaciones Especiales renovó su mandato hasta diciembre de 2012.

Este organismo surgió en 1989 a iniciativa de Estados Unidos, poniendo de relieve la eficacia en la interacción entre administraciones de seguridad, encargadas de la prevención en el blanqueo de capitales, y representa otro

²³⁸⁴ <file:///C:/Users/josed/Downloads/779640.pdf>, visitada 13-2-2021.

²³⁸⁵ The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, *op. cit.*, p. 24.

²³⁸⁶ ARIAS, M., Jornadas sobre “*La lucha contra la criminalidad: Estrategias de Seguridad y Cooperación Internacional*”. Santo Domingo de la Calzada. (La Rioja), 30/6 – 3/7 2008.

²³⁸⁷ GAFI cuenta en la actualidad con los siguientes miembros: Alemania, Argentina; Australia; Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; China; Dinamarca; España; Finlandia; Francia; Grecia; Hong Kong; Islandia; Irlanda; Italia; Japón; Países Bajos; Luxemburgo; México; Noruega; Nueva Zelanda; Portugal; Reino Unido; Federación Rusa; Singapur; Sudáfrica; Suecia; Suiza; Turquía; Estados Unidos y Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Arabes, Kuwait, Omán y Qatar). Tras todos estos países, esta organización no tiene previsto incrementar el número de países, pues sería un lastre por el excesivo número para las reuniones de trabajo. También cuenta con otra serie de organizaciones: Comisión Europea; Consejo del Golfo Grupo de Asia-Pacífico de blanqueo de capitales (APG); Grupo del Caribe de Acción Financiera (GAFIC); Comité Especial de Expertos del Consejo de Europa sobre las medidas de evaluación de prevención del blanqueo (MONEYVAL), antiguo (PCREV); Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales en América del Sur (GAFISUD) y Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y Norte de África (MENAFATF). Y como observadores: Corea del Sur; India; Grupo Euroasiático (EAG); Grupo del Este y Sudáfrica contra el lavado del dinero (ESAAMLG); Grupo Intergubernamental de acción contra el lavado de dinero en África (GIABA), así como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial.

²³⁸⁸ SANSONETI R., *La coopération internationale dans la surveillance des marchés financiers: l'exemple des recommandations du GAFI*, Les cahiers de la Sécurité intérieure. IHESI, n° 36, París 1999, pgs. 131-141.

ejemplo de americanización de tipo penal²³⁸⁹, pretendiendo que los organismos financieros y no financieros tomen medidas preventivas²³⁹⁰ en el ámbito del blanqueo.

Apenas tiene estructura organizativa, tan solo una Secretaría en París, y su labor la desempeña a través de *task forces*, grupos de trabajo, que se reúnen en las sesiones plenarias²³⁹¹. Estos grupos²³⁹² son de carácter prolongado en el tiempo y la única representación fija que tienen son los dos co-presidentes de cada Grupo, cuya designación es nominal²³⁹³. Todos los miembros del GAFI tienen derecho a participar en las *task forces*.

En 1995 estableció una lista de 40 recomendaciones²³⁹⁴, para que fueran adoptadas por los diferentes países, pretendiendo que todos tipifiquen el delito de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo²³⁹⁵, estableciendo una responsabilidad civil y administrativa, además de establecer medidas de embargo y decomiso de los capitales susceptibles de ser utilizados para el

²³⁸⁹ BALLBÉ, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, pgs. 215-276.

²³⁹⁰ Y así poder establecer:

- la debida diligencia para identificar plenamente al cliente, en caso de las personas físicas, mientras que para las personas jurídicas se trata de conocer su "titular real".
- una diligencia reforzada para las personas no residentes, banca privada y personas del medio político.
- una obligación para que los países conserven los documentos al menos durante cinco años, además de comunicar las operaciones sospechosas.
- procedimientos de control interno y declarar los movimientos transfronterizos de efectivo (en la Unión Europea actualmente es de 10.000 euros).
- regulaciones y supervisiones creando autoridades competentes con recursos suficientes para supervisar, inspeccionar y sancionar, haciendo que las entidades bancarias dispongan de un departamento de prevención del blanqueo, con personal que informe a las agencias policiales de transacciones sospechosas.

²³⁹¹ Tres en cada periodo de sesiones, de julio de un año a junio del otro, con presidencia rotatoria.

²³⁹² Los más destacados son: Tipologías, Financiación del terrorismo y seguimiento de los Países y Territorios no cooperantes.

²³⁹³ La task force de Financiación del Terrorismo está co-presidida por un español y un estadounidense.

²³⁹⁴ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, op. cit., p 52 ; CSONSKA P., *Délinquance Économique et Cooperation Internationale: un bilan réaliste*, en Cahiers de la Sécurité Interieure, IHESI, nº 36, París 1999, pgs. 143-153.

²³⁹⁵ Además de que se tipifiquen como extraditables.

blanqueo²³⁹⁶. Estas recomendaciones son instrumentos de presión y también de sanción.

Dentro de la cooperación internacional el GAFI establece acuerdos internacionales con diversas Autoridades, entre ellos el grupo Egmont. Desde octubre de 2001, se asoció con Europol para el seguimiento y detección de movimientos financieros sospechosos en los países europeos²³⁹⁷. En Estados Unidos, además del GAFI, para el control de estas operaciones, se utiliza la Oficina para el Control de Bienes Extranjeros, *Office of Foreign Assets Control*, (OFAC)²³⁹⁸, que en un principio se creó para el bloqueo a Cuba.

Desde que se publicó el primer informe de la *Independent Task Force on Terrorist Financing* en octubre de 2002, el GAFI ha revisado las regulaciones que tiene establecido Arabia Saudita en temas de financiación del terrorismo, acciones que nunca había llevado a cabo hasta ese momento²³⁹⁹. También, después de descubrir que once de los dieciséis terroristas del 11 S recibieron dinero procedente de Dubai, las presiones consiguieron que los Emiratos Árabes promulgaran una ley en la que se aprobaban las recomendaciones del GAFI²⁴⁰⁰. Y de común acuerdo con el GAFI, el FMI y el Banco Mundial han elegido 41 países para establecer un programa piloto dentro del programa anti blanqueo y de financiación del terrorismo (AML/CTF)²⁴⁰¹.

Es un organismo que tiene una gran capacidad de influencia en el resto de la comunidad mundial²⁴⁰². Su actuación actualmente está empezando a llegar a todos los ámbitos, y así en julio de 2009, difundió un informe en donde se concluye que las relaciones entre el fútbol y el crimen organizado “son más profundas y complejas de lo que se pensaba”, involucrando la evasión fiscal, el doping, las apuestas ilegales y el tráfico de personas. El informe explica como

²³⁹⁶ HINOJAR B., *Respuestas legales a la financiación como estrategia de lucha contra el terrorismo*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, julio-nov. 2008, pgs. 150-151.

²³⁹⁷ MATTELART A., *Un mundo vigilado*, *op. cit.*, p. 210.

²³⁹⁸ ANDREAS P. Y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*, *op. cit.*, p. 195.

²³⁹⁹ 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, *op. cit.*, p. 10.

²⁴⁰⁰ GLENNY, M., *Mcmafia*, *op. cit.*, p. 205-208.

²⁴⁰¹ 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, *op. cit.*, p. 10.

²⁴⁰² Debido a que está constituido por los países más desarrollados, que no dudan en ejercer presiones internacionales de manera conjunta si es necesario.

este deporte ha pasado de ser “un deporte popular” a convertirse en “una industria global”, que mueve millones de dólares.

El fútbol²⁴⁰³ por sus métodos de financiación y su estructura es muy atractivo para los criminales, que muchas veces compran clubs para “ingresar en el establishment”. Finaliza señalando que el fútbol es un escenario “vulnerable” al lavado del dinero sucio por sus dificultades económicas, falta de *management* profesional y sumas irracionales, y punto de atracción para el crimen organizado²⁴⁰⁴, y en este sentido, hay que perseguir los partidos amañados en España²⁴⁰⁵.

España pertenece al GAFI desde su creación y ejerció la presidencia en el periodo 2000-01. La Presidencia de la representación española ante el GAFI la ostenta la Secretaría de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

7.4.1. Recomendaciones del GAFI

Aunque este organismo no puede tomar decisiones ejecutivas, sus recomendaciones tienen mayor fuerza que algunos instrumentos jurídicos internacionales, debido a que en este organismo están representados los países de mayor importancia financiera mundial²⁴⁰⁶.

GAFI recomienda la creación de una Unidad Central de Inteligencia Financiera²⁴⁰⁷, que se encarga de analizar las operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En el

²⁴⁰³ Hay 38 millones de futbolistas registrados en todo el mundo, cinco millones de árbitros y 265 millones de jugadores no profesionales. Solo en Europa este deporte mueve casi 14.000 millones de euros, el 0,1% del PIB de la UE.

²⁴⁰⁴ *El País* 02-07-09.

²⁴⁰⁵ <https://www.elperiodico.com/es/deportes/20190205/sospecha-cinco-partidos-amanados-7287314>, visitada el 8-6-2019.

²⁴⁰⁶ Las cuarenta recomendaciones se han ido modificando con arreglo a los cambios que se producían en los métodos del lavado de dinero. En el año 2001, el GAFI asumió competencias para adoptar medidas contra la financiación del terrorismo. Las recomendaciones no tienen otro valor jurídico que su nombre indica, aunque han sido el origen de mucha normativa nacional en el blanqueo de capitales. De entre todas ellas, la recomendación número 21 es una de las que más importancia tienen, pues origina una lista de los países no cooperantes, NCCT list, que sirve de escaparate para los países miembros y no miembros. En junio de 2000 apareció la primera lista con estos países (Bahamas, Islas Cayman Islands, Islas Cook Islands, Dominica, Israel, Líbano, Liechtenstein, Marshall Islands, Nauru, Niue, Panama, Philippines, Russia, St. Kitts y Nevis, St. Vincent y Granadinas), aunque desde el 13 de octubre de 2006, no hay ningún país incluido en esa lista.

²⁴⁰⁷ Recomendación 26.

ámbito de cooperación internacional se recomienda establecer una asistencia legal mutua, así como la aplicación de instrumentos internacionales: Convención de Viena, Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de las Naciones Unidas para la Represión del Terrorismo, Convención del Consejo de Europa sobre Blanqueo de Capitales.

Con respecto a las nueve recomendaciones contra la financiación del terrorismo, se exhorta a los países para que los países tipifiquen como delito la financiación del terrorismo, se implanten en los respectivos ordenamientos nacionales de las medidas de embargo y decomiso de los activos que financian el terrorismo y las organizaciones terroristas²⁴⁰⁸. Por último, en su novena recomendación se refiere al transporte fronterizo de dinero, una de las formas de blanqueo de capital que hoy en días es una de las más importantes.

7.4.2. Grupos regionales: cooperación mundial contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo

Para fomentar la aplicación mundial de las normas internacionales contra el lavado de dinero, el GAFI promueve el establecimiento de Grupos Regionales. Estos grupos tienen en el GAFI la condición de observadores y desempeñan en relación con sus miembros, funciones similares a las que tiene el GAFI con los suyos²⁴⁰⁹. También la cooperación en el la lucha contra la financiación del terrorismo forma parte activa de las agendas de estas organizaciones regionales, que llevan a cabo evaluaciones mutuas y examinan las tendencias regionales del lavado de dinero.

GAFISUD

²⁴⁰⁸ ALVAREZ D. y EGUIDAZU F. *Manual de Prevención del Blanqueo de Capitales*, Marcial Pons, Barcelona 2007, pgs. 74-83.

²⁴⁰⁹ 2º Informe del Independent Task Force on Terrorist Financing, *op. cit.*, p. 11.

Es una organización intergubernamental regional²⁴¹⁰, con sede en Argentina, que agrupa a los países de América del Sur²⁴¹¹.

Grupo de Acción Financiera del Caribe²⁴¹² (GAFIC)

El Grupo de Acción Financiera del Caribe GAFIC es una organización de estados y territorios caribeños²⁴¹³, que tienen su sede en Trinidad. Se constituyó durante la Conferencia Caribeña sobre Blanqueo de Capitales procedentes de la Droga llevado a cabo en Aruba en junio de 1990, con el fin de discutir la adopción y puesta en marcha de las 40 Recomendaciones del GAFI.

Grupo Asia/Pacífico sobre Lavado de Activos²⁴¹⁴ (APG)

El Grupo Asia/Pacífico sobre Lavado de Activos (APG)²⁴¹⁵ se fundó en 1990. Australia solicitó la creación de un órgano directivo que dirigiera sus esfuerzos

²⁴¹⁰ Se creó el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias (Colombia), siguiendo el mandato de la Cumbre de Presidentes de Sudamérica, celebrada en Brasilia el 1º de septiembre de 2000, y el compromiso de la Reunión de Cancún, de febrero de 2000, de Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental, mediante la firma de un Memorando de Entendimiento por los representantes de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay (que colabora con su centro de Capacitación en materia de lavado de dinero de Montevideo). Existen una serie de países y organismos observadores Alemania, España, Estados Unidos, Francia, Portugal, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Egmont, FMI, INTERPOL, INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que desde hace más de 50 años se encarga a la fiscalización pública exterior. Esta organización ha proporcionado a nivel mundial un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos de mejora a nivel mundial de la fiscalización pública exterior) y ONU. También asisten a sus reuniones, como organizaciones afines, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre lavado de dinero (GAFI/FATF), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC/CFATF) y la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana para el Control del abuso de drogas (CICAD).

²⁴¹¹

https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPP_GAFISUD%20%20%20130701.pdf, visitada el 10-2-2021.

²⁴¹² <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/>, visitada el 12-2-2021.

²⁴¹³ Miembros: Anguilla; Antigua & Barbuda; Aruba; Bahamas; Barbados; Belize; Bermuda; Islas Vírgenes británicas; Islas Caimán; Costa Rica; Dominica; República Dominicana; Granada; Haití; Jamaica; Montserrat; Antillas Holandesas; Nicaragua; Panamá; San Cristóbal y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y Granadinas; Surinam; Trinidad & Tobago; Islas Turcas y Caicos y Venezuela. Países que apoyan: Canadá; Francia; México; Holanda; España; Reino Unido y Estados Unidos. Observadores: Grupo Asia-Pacífico; Consejo del Caribe de Policías y Aduanas; Banco de Desarrollo del Caribe; Comunidad del Caribe (CARICOM); CARIFORUM; Secretariado de la Commonwealth; Comisión Europea; GAFI; Programa Global contra el Blanqueo de Capitales de la ONU; Banco de Desarrollo Inter-Americano; Interpol; Grupo offshore de Supervisores Bancarios; Organización de Estados Americanos/Comisión de Control Inter-Americano contra el abuso de drogas y Oficina contra las drogas y prevención del delito de la Naciones Unidas.

²⁴¹⁴ <http://www.apgml.org/>, visitada el 10-2-2021.

²⁴¹⁵ Miembros: Australia; Bangladesh; Taipéi; Islas Cook; Fiji; Hong Kong, China; India; Indonesia; Japón; Macao, China; Malaysia; Islas Marshall; Nepal; Nueva Zelanda; Niue; Pakistán; Corea del Sur; Palau; Filipinas; Samoa; Singapur; Sri Lanka; Tailandia; Estados Unidos y Vanuatu. Países Observadores: Brunei Darussalam; Canadá; Unión de Myanmar y Vietnam.

para mostrar resultados más concretos en la lucha contra el blanqueo de capitales, que se materializó en la reunión de Bangkok de 1997. La primera asamblea tuvo lugar en Tokio en 1998, la segunda en Manila en 1999 y la tercera en Sídney.

Grupo contra el Lavado de Dinero de África Oriental y del Sur (ESAAMLG)

Con propósitos de acción similares al GAFI, fue creado este cuerpo regional en agosto de 1999 en Arusha (Tanzania), con el fin de reafirmar su compromiso con la adopción de las Cuarenta Recomendaciones del GAFI, y preservar así la estabilidad económica, política y social de la región²⁴¹⁶.

Comité Latinoamericano para la Prevención y el Control del Lavado de Activos²⁴¹⁷ (FELABAN)

Creado en agosto de 1996, considera vital su participación en el análisis y formulación de recomendaciones, planes y estrategias en los foros internacionales que tienen esta misión, tales como el GAFI, GAFIC, GAFISUD, INTERPOL-FOPAC y otros organismos de este tipo.

Grupo Egmont

En junio de 1995, agencias gubernamentales y organizaciones internacionales se reunieron en el Palacio de Egmont-Arenberg en Bruselas para discutir el problema global que suponía el lavado de dinero. De esta primera reunión nació el Grupo Egmont²⁴¹⁸, una organización de carácter informal, ámbito internacional e independiente que reúne a una serie de agencias de inteligencia financiera que intercambian información en los temas de lavado de dinero, al que

Otras instituciones: ASEAN; Banco de Desarrollo Asiático; Secretariado de la Commonwealth; Grupo Egmont; GAFI; Instituto de Desarrollo Internacional de la Ley; Fondo Monetario Internacional; Interpol; Grupo offshore de Supervisores bancarios; Oficina contra las drogas y prevención del delito de la Naciones Unidas; Banco Mundial y Organización Mundial de Aduanas.
²⁴¹⁶ Miembros: Kenia; Malawi; Mauricio; Mozambique; Namibia; Seychelles; Swazilandia; Tanzania; Uganda; (aunque sin firmar el Acuerdo de Entendimiento): Botswana; Lesoto; Sud África; Zambia; Zimbabwe. Observadores: Secretariado de la Commonwealth; Secretariado del GAFI; Reino Unido; Estados Unidos y Banco Mundial.

²⁴¹⁷

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4543B0ACB978C8F905257CE0006B2B69/\\$FILE/declaracion2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4543B0ACB978C8F905257CE0006B2B69/$FILE/declaracion2006.pdf), vista el 12-2-2021.

²⁴¹⁸ MULLER W., KÄLIN C., y GOLDSWORT J., *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, op. cit., pgs. 83-91.

posteriormente se le añadió la financiación del terrorismo, que cuenta en la actualidad con 101 miembros²⁴¹⁹.

7.5. Fuerza Operativa Conjunta e Interagencia Sur, *Joint Interagency Task Force South (JIATF)*

Por su interés como fuerza conjunta de organismos de muy diferente origen, la *JIATF South*²⁴²⁰. Esta *task force* representa:

Una forma de cooperación de medios militares (navales y aéreos), puestos a disposición de un mando, *JIATF South*, para que detecten, localicen y efectúen el seguimiento de barcos y aviones que transporten mercancías ilegales (principalmente droga y cocaína), en aguas internacionales, valiéndose para ello de la información que proporcionan las agencias policiales estadounidenses y países aliados²⁴²¹, dentro de un área geográfica concreta²⁴²², agrupándose en dos ámbitos geográficos: Latinoamérica y Europa²⁴²³.

²⁴¹⁹ PARKER-TYLER, A., Jornadas sobre “*La lucha contra la criminalidad: Estrategias de Seguridad y Cooperación Internacional*”. Santo Domingo de la Calzada. (La Rioja), 30/6 – 3/7 2008.

²⁴²⁰ <https://www.jiatfs.southcom.mil/>, visitada el 12-1-2021.

²⁴²¹ Creada en 1998, constituye una experiencia única a nivel mundial por aunar todos los esfuerzos posibles en la lucha contra el narcotráfico. Rellena un vacío existente que se produce en el desarrollo transnacional de esta tipología delictiva, en relación con el conocimiento de las organizaciones de narcotraficantes y los métodos empleados por las mismas fuera de las fronteras nacionales, tanto en los países productores de cocaína, como en las áreas, países y espacios de tránsito de esta droga, trata de ser evitado mediante el despliegue y la acción de *JIATF South*, tanto en la “zona fuente” (Países productores: Bolivia, Colombia y Perú), como en la “zona de tránsito”.

²⁴²² Islas del Caribe, América del Sur y Central, el Golfo de Méjico, el Mar Caribe y el Océano Pacífico este y Atlántico desde La Antártica en la longitud 27W, al Norte hasta la latitud 30N, al oeste hasta los EEUU, al oeste desde la frontera entre EEUU y Méjico hasta la latitud 32.5N, y al sur hasta La Antártica en la longitud 120W”.

²⁴²³ Para mejorar la coordinación con *JIATF South*, determinados países destacan un Oficial de Enlace permanente en Cayo Hueso, *Key West-Florida*. Tal es el caso de Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Francia, Holanda, México, Reino Unido, Canadá, Chile, República Dominicana, Panamá, Honduras, Perú, Venezuela (tuvo enlace) y España, a los que hay que incluir Estados Unidos. Todos los Oficiales de Enlace se encuentran integrados en la División Internacional de Enlace de la Dirección de Planes de *JIATF South*. Los países más involucrados son aquellos que asignan, temporal o permanentemente, medios aéreos o marítimos bajo control táctico de *JIATF South*. Este es el caso de Canadá, Colombia, Holanda y el Reino Unido. Francia, por su parte, no pone sus medios tácticos a disposición de *JIATF South*, pero colabora estrechamente con la Interagencia a través del despliegue que mantiene en La Guayana francesa y en Martinica. Otros países, como Colombia, El Salvador, Ecuador, Holanda, Honduras y Panamá, ponen determinadas bases aeronavales a disposición de los medios de *JIATF South* a través de convenios entre Estados Unidos y estos países anfitriones.

En esta Fuerza Operativa Conjunta, se encuentra destacado un oficial de la Guardia Civil desde abril de 2006, que se coordina con el Área de Coordinación del CITCO²⁴²⁴, y a quien le reporta sus actividades.

En esta interagencia está el Departamento de Defensa, que proporciona los recursos para cumplir la misión de: “detectar y efectuar el seguimiento”. La fase de explotación es ejecutada por la *US Coast Guard USCG*²⁴²⁵, fuera del ámbito de *JIATF South*, que constituye un buen ejemplo de cooperación, integración y coordinación de los recursos humanos y materiales de agencias estadounidenses internacionales²⁴²⁶ en la lucha contra el tráfico de drogas.

Depende del Mando Regional Sur de los EEUU, *South Command*, con sede en Miami, aunque por su composición y misiones no es una unidad militar típica. Cuenta con seis direcciones: Recursos Humanos, Inteligencia y Seguridad, Operaciones, Logística, Planes y Comunicaciones²⁴²⁷.

Como consecuencia de la normativa legal de EEUU, *JIATF South* sólo participa en tres fases: detección, clasificación y seguimiento. Las Fuerzas Armadas americanas, al igual que sucede en España, ni tienen competencia para poder investigar el narcotráfico, ni para proceder a la detención de los traficantes y ponerlos a disposición judicial²⁴²⁸. Y La información tiene una procedencia muy diversa, aunque normalmente tiene su origen en agencias

²⁴²⁴ Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado.

²⁴²⁵ Coast Guard. Resources Provided for Drug Interdiction Operations in the Transit Zone, Puerto Rico, and the U.S. Virgin Islands. GAO-14-527. June 2014.

²⁴²⁶ Fuerzas Armadas de EEUU (Ejército de Tierra, Cuerpo de Marines, Armada, Fuerza Aérea), agencias de inteligencia (CIA, DIA, NRO, NGA, etc.), agencias policiales federales: DEA, FBI, USCG, ICE, CBP) y personal civil. Es de destacar que el personal de gran parte de las agencias policiales y de inteligencia solo representa a las mismas con carácter de enlace.

²⁴²⁷ Cuenta con el apoyo de los llamados Equipos de Análisis Táctico, *Tactical Analysis Team*, TAT, desplegados en las embajadas estadounidenses de casi todos los países considerados como productores o países de tránsito de la cocaína en el continente americano y que, bajo dependencia de la Oficina de la DEA en el respectivo país, se centran en la obtención y análisis de información de interés relativa a las misiones asignadas a la *JIATF South*.

²⁴²⁸ Por ello, la misión de *JIATF South* se circunscribe a las fases citadas, transfiriendo el caso en cuestión a las agencias policiales competentes, inmediatamente antes de proceder al abordaje de un determinado barco, proceder a su registro, detener a los narcotraficantes y ponerlos a disposición de la justicia.

policiales y de inteligencia de los de Estados Unidos, así como de los países aliados²⁴²⁹. Añadir que la DEA es el colaborador principal de esta *task force*²⁴³⁰.

7.6. The White Plains Department of Public Safety, cooperación policial con Servicios Sanitarios y Bomberos

El Departamento de Seguridad Pública de White Plains²⁴³¹, *White Plains Department of Public Safety*²⁴³² es otro ejemplo de cooperación interagencias en el que Policía, Bomberos y servicios médicos trabajan conjuntamente bajo un único mando, *Commissioner*. Podemos considerar esta cooperación de “amplio espectro”, en la que el aspecto no policial tiene una mayor implantación.

Creado en 1916, siempre tuvo un desarrollo separado de la Policía y los Bomberos, que eran los que en un primer momento constituían este departamento. En 1997 dio un paso adelante en el ámbito de su cooperación y coordinación, cuando se estableció un sistema de comunicaciones conjunto. En los meses posteriores al 11 S, el departamento continuó mejorando sus instrumentos y protocolos de cooperación, utilizando el sistema CompStat²⁴³³. El trabajo diario entre Policía y Bomberos ha establecido una sólida base en la creación de un programa de respuesta a toda clase de emergencias.

En septiembre de 2005 el departamento estableció un Centro de Mando Unificado, y el departamento empezó a formar parte de una *task force* especial. Con la integración a este departamento de los servicios de emergencias médicos

²⁴²⁹ Con esta información, la interagencia acomete con mayores probabilidades de éxito, su misión de “detectar y efectuar el seguimiento” en los espacios aeronavales internacionales, la cual se complementa a su vez, con la que obtiene a través de los medios desplegados, es decir, la inteligencia propiamente militar, que suele referirse a la capacidad de localización de los diferentes medios sospechosos de transportar cocaína.

²⁴³⁰ Statement for the Record of Rodney G. Benson Assistant Administrator, Chief of Intelligence Drug Enforcement Administration before the Western Hemisphere Subcommittee Committee on Foreign Affairs and the Oversight, Investigations, and Management Subcommittee Committee on Homeland Security. United States House of Representatives Entitled. Is Merida Antiquated? Part Two: Updating US Policy to Counter Threats of Insurgency and Narco-Terrorism. October 4, 2011.

²⁴³¹ Es una ciudad que se encuentra a casi 30 Km. al norte de Manhattan, en la que se encuentra la sede del condado de Westchester y es el centro de la región judicial. A nivel industrial y económico hay que destacar que es la sede de empresas como Nine West, Heineken y Snapple.

²⁴³² <https://whiteplainspublicsafety.com/>, visitada el 12-2-2021.

²⁴³³ Un sistema estadístico-informático que originariamente fue introducido en la Policía para determinar la evaluación de la eficacia y la responsabilidad de los mandos policiales en la disminución del delito en sus demarcaciones.

y otras varias agencias, se ha conseguido contar un instrumento de mando que cuenta con una estructura administrativa para dar respuesta a toda clase de emergencias²⁴³⁴, que ha conseguido a su vez desarrollar una serie de relaciones de cooperación con agencias federales, locales y del condado, así como con el sector privado

7.7. Una cooperación reforzada con la comunidad, los “terceros”, *third-party policing*

Hace más de dos décadas, Shearing y Stenning publicaron un documento titulado “copos de nieve o buenas pizcas” en el que exploraban el uso que Guerger y Mazerolle hacían del término “los terceros en la Policía” que definían como “los esfuerzos de la policía para persuadir o coaccionar a personas o instituciones para actuar y minimizar los desórdenes causados por otras personas, o bien reducir la posibilidad de que se produzca un delito²⁴³⁵. Este es otro ejemplo de cooperación con la Policía, en beneficio de la comunidad.

Este nuevo planteamiento de trabajo preconiza que la Policía no puede tratar con éxito muchos problemas por sí misma, porque quizás ha llegado a los límites de sus poderes o facultades. Usando ordenanzas civiles y juzgados civiles, o recursos de agencias privadas, los terceros reconocen que el control social se puede ejercer por instituciones que no formen parte de la Policía, y que el delito puede ser controlado a través de estas agencias, y no por leyes criminales²⁴³⁶. La Policía tiene que adaptarse, y se deben continuar adaptando, a las nuevas y diferentes presiones. Por eso, estos nuevos agentes individuales o colectivos, tienen que asumir nuevas responsabilidades en una serie de nuevos planteamientos²⁴³⁷, para los que pueden ser más efectivos y racionales que la Policía. Por todas estas razones, se asignan poderes y responsabilidades policiales a ciudadanos privados, de esta forma, el estado amplía sus capacidades policiales, compartiendo su autoridad y al mismo tiempo

²⁴³⁴ BRADLEY J., y LYMAN R., *The Public Safety Model: A Homeland Security Alternative*, The Police Chief, March 2006, pgs. 24-27.

²⁴³⁵ BUERGER M.E. y MAZEROLLE L.G., *Third-party policing: A theoretical analysis of an emerging trend*, Justice Quarterly, 1998, pgs. 301

²⁴³⁶ WEISBURD D. y BRAGA A., *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, *op. cit.*, p. 16.

²⁴³⁷ SCHAFFER J., *Policing 2020: Exploring the Future of Crime*, *op. cit.*, p. 26.

expandingo su poder regulador²⁴³⁸. Otra forma más de externalizar la seguridad y al menos delegar autoridad y seguridad en la función policial.

Estos “terceros” policiales son de dos clases:

- Ciudadanos que sin ser policías, su *status* o su posición en la comunidad (pertenecen a alguna agencia gubernamental, servicio social, etc.), les proporciona algún tipo de autoridad, que les permite ejercer cierto control, sobre las vidas y actos de potenciales criminales, en comportamientos y actitudes que pueden ser castigados penalmente. Aunque el campo de actuación puede ser difuso: violencia doméstica, desórdenes públicos, etc., puede ser una forma de cooperación reforzada de la misma comunidad con la Policía²⁴³⁹.
- Instituciones privadas, requeridas a suplementar las tareas policiales por medio de acciones directas contra los malhechores.
- Empresas y otras entidades que están en posición de intermediar entre legales e ilegales ambientes están especialmente bien situados para tomar parte en estas actividades. Las sanciones por no cooperar en estas actividades pueden ser castigadas con multas o denuncias, o con sanciones más a la medida, como pueden ser la particular actividad que la entidad persigue, p. ej. la pérdida de la licencia en la actividad.
- Otras empresas como:
 - Compañías telefónicas requeridas a ayudar al estado en la interceptación de telecomunicaciones.
 - Líneas aéreas obligadas a vigilar las leyes de inmigración comprobando la validez de los documentos de viaje.

²⁴³⁸ NYERS N., *Jailers in the Community: Responsibilizing Private Citizens as third-Party Police*. 2019 Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice / Revue canadienne de criminologie et de justice pénale, Vol. 61, No. 1, January / janvier 2019, p. 66.

²⁴³⁹ Por ej., detener a drogadictos que han huido de los centros en los que se recuperan; vigilancia en los bares para que los habituales del alcohol no se emborrachen o accedan al alcohol, en lugar de detenerlos ya borrachos en la calle.

- Hoteles y restaurantes obligados a hacer cumplir las normas sobre alcohol

Esta idea de “terceros” también se recogió en el informe de la Comisión del 11 S, para adoptar una descentralizada organización en la movilización de los recursos, para responder a las amenazas terroristas. El informe argumenta que Estados Unidos puede adoptar estas *third-party tácticas*, para que las sociedades civiles se impliquen, especialmente al sector privado, para responder al terrorismo²⁴⁴⁰. Estas clases de tácticas ya han sido adoptadas por Estados Unidos: la utilización de compañías privadas militares en Irak.

7.8. Sector Privado

El 20 de abril 2010 se produjo en el Golfo de México, una gran explosión en la que murieron once trabajadores y se paralizó la plataforma petrolera Deepwater Horizon, propiedad de British Petroleum. La explosión y el posterior derrame de petróleo eventualmente se convirtieron en la mayor catástrofe ambiental en la historia de Estados Unidos. En los meses siguientes, cientos de actores gubernamentales y del sector privado se reunieron alrededor del Golfo de México, para intentar remediar esta catástrofe.

En estas circunstancias extremas, el sector público y privado trabajó en estrecha colaboración, ofreciendo un ejemplo a gran escala de una tendencia actual: la gestión de emergencias y la seguridad nacional²⁴⁴¹. Esto demostró que las asociaciones público-privadas representan la colaboración (cooperación), entre un (gobierno) entidad del sector público y un sector privado (con fines de lucro), con el propósito de alcanzar un objetivo.

Con aproximadamente el 85 por ciento de las infraestructuras críticas de la nación bajo control del sector privado, las alianzas entre el gobierno y los negocios son esenciales para la seguridad nacional²⁴⁴². Para lograr esas

²⁴⁴⁰ AYLING J., GRABOWSKY P., y SHEARING C., *For Networked policing*, 2008, p.44.

²⁴⁴¹ BUSCH N. y GIVENS A., *Public-Private Partnerships in Homeland Security: Opportunities and Challenges*. *Homeland Security Affairs*, op. cit., p.2.

²⁴⁴² http://www.dhs.gov/files/partnerships/editorial_0206.shtm visitada el 23-1-2017.

alianzas, se creó la Oficina de Seguridad²⁴⁴³, *Office of Infrastructure Protection*, dentro de DHS, *National Protection and Programs Directorate*²⁴⁴⁴. Esta oficina evalúa la vulnerabilidad de las infraestructuras estatales, locales y tribales, y aconseja a sus propietarios y operadores de los riesgos, además de informarles sobre las nuevas amenazas y peligros, y acciones, en su caso, a tomar. Las empresas que deciden cooperar son punteras en sus campos de trabajo²⁴⁴⁵:

- En el terreno de la ciberseguridad, se ha creado la *National Cyber Security Alliance* (NCSA)²⁴⁴⁶, que concientiza sobre los problemas de seguridad cibernética y ayuda a los usuarios para protegerse de las amenazas de la red.
- En el sector portuario, ámbito fundamental de la actividad económica norteamericana, se ha creado la Asociación Aduanera y Comercial contra el terrorismo, *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT)²⁴⁴⁷, que garantiza la seguridad de la cadena de suministro, desde los proveedores extranjeros hasta los consumidores norteamericanos y es muy útil para la seguridad nacional en la prestación de un amplio marco administrativo para coordinar el sector público y el sector privado. Más de 6.000 empresas están certificadas, lo que les facilita el trabajo de despacho aduanero con *US Customs and Border Protection* (CBP).

También existe el Sistema de Inspección de Vehículos y Carga, *Vehicle and Cargo Inspection System* (VACIS), que emite radiación de bajo nivel, y que permite conocer el contenido de la carga del contenedor. En la misma línea tecnológica están las nuevas máquinas de inspección de equipaje en los aeropuertos.

²⁴⁴³ Responsable de coordinar el intercambio de información y cooperación entre los sectores: químico, instalaciones comerciales, presas; servicios de emergencia y reactores nucleares (materiales y residuos).

²⁴⁴⁴ <http://www.dhs.gov/office-infrastructure-protection> visitada el 20-1-2017.

²⁴⁴⁵ BASF, Verizon, Boeing, Google.

²⁴⁴⁶ <http://www.staysafeonline.org/about-us/about-national-cyber-security-alliance> visitada el 25-1-2016.

²⁴⁴⁷ <http://www.integrationpoint.com/products/ctpat.html> visitada el 29-1-2018.

7.8.1. Emergencias y desastres naturales

El huracán Katrina dejó al descubierto las deficiencias gubernamentales en las ayudas a los damnificados por un desastre natural. En esta ocasión, el sector privado ayudó a hacer frente a estas deficiencias, haciendo que la comunicación entre el sector público y el sector privado puede disminuir el escepticismo y la desconfianza de unos a otros funcionarios²⁴⁴⁸. Con el tiempo, y en repetida interacción y colaboración, puede generar confianza a través de la brecha entre gobierno y empresas

Las asociaciones público-privadas también pueden servir como catalizadores de nuevas innovaciones tecnológicas²⁴⁴⁹. No obstante, hay funciones que tienen que permanecer en el ámbito del sector público, porque el sector privado puede ayudar al sector público en procesos relacionados con los recursos humanos, aportando información y experiencia, pero lo que no puede hacer, es decidir el número de la plantilla, función que corresponde al gobierno²⁴⁵⁰. Y aunque se estimulan las aportaciones privadas a la seguridad nacional, también ha habido fracasos, como fue el proyecto SBInet más conocida como “valla virtual”²⁴⁵¹, que tuvo que ser suspendido porque el proyecto no cumplía con las normas de viabilidad y rentabilidad²⁴⁵².

7.8.2. Aspectos relacionados con las aportaciones privadas

Las revelaciones de Snowden sacaron a la luz el sistema de colaboración público-privada de la administración norteamericana, en el caso de la NSA. Se basa en una relación simbiótica entre la agencia, la universidad y la industria. Y a pesar de los escándalos provocados por las revelaciones que Google, Apple, Facebook y Microsoft y su cesión de datos de sus usuarios, no se reformará el

²⁴⁴⁸ BUSCH N. y GIVENS A., *Public-Private Partnerships in Homeland Security: Opportunities and Challenges. Homeland Security Affairs, op. cit.*, pgs. 10-11.

²⁴⁴⁹ DHS identifica áreas de interés específicas en las que las empresas pueden seguir para actualizar y mejorar las herramientas de seguridad nacional. Estas áreas incluyen la detección de explosivos de fabricación casera y de origen hídrico, así como artefactos explosivos improvisados.

²⁴⁵⁰ BUSCH N. y GIVENS A., *Public-Private Partnerships in Homeland Security: Opportunities and Challenges. Homeland Security Affairs, op. cit.*, p. 12.

²⁴⁵¹ Se trataba de instalar una serie de radares de vigilancia, cámaras y sensores para controlar la frontera entre Estados Unidos y México. El proyecto SBInet también afectaba a la frontera con Canadá, ver http://www.nytimes.com/2011/01/15/us/politics/15fence.html?_r=0 visitada el 29-1-2018.

²⁴⁵² PRESTON J., The New York Times, 14-1-2011.

sistema de cooperación público-privada, pues no se quiere arriesgar los dividendos en materia de inteligencia, tecnología, conocimiento y talento. Las empresas no quieren contrariar a la NSA y renunciar a ella, pues quedarían al margen del mercado²⁴⁵³. La reflexión es fácil, cuando se empieza a colaborar-cooperar (y se aprecian las ventajas), luego no se puede dejar de hacerlo.

En resumen, las alianzas entre el sector público y privado son parte integral de la seguridad nacional en su conjunto, beneficiosas para la contratación, utilización de recursos e innovación tecnológica.

CONCLUSIONES

Antes de exponer las conclusiones de mi tesis quisiera hacer algunas observaciones:

Por ser la seguridad un fenómeno crítico, al igual que sucede con la cooperación en terreno policial y de la inteligencia, objeto concreto de esta tesis, la caducidad-obsolescencia se alcanza antes porque los intereses cambian y las políticas de fuerzas son cada vez más dinámicas. Estas consideraciones las deseo introducir porque desde que se inició la preparación de la tesis hasta su lectura, han transcurrido varios años durante los cuales han sucedido unos cambios vertiginosos, no solo en los modelos policiales y de inteligencia, sino también en los modelos sociales. Por ello paso a describir brevemente, los que a mi entender pudieran ser principales: Covid19, el *black lives matter*, la muerte de George Floyd, las nuevas formas de conflicto como la ciberguerra y la corrupción en la vida política y en la Policía, para después de analizarlos, dar mi parecer sobre su influencia en la tesis.

La pandemia del Covid19, a pesar de la catástrofe humanitaria, económica y de relaciones sociales e internacionales que ha supuesto, no vemos que pueda influir en el objeto de la tesis, servicios de inteligencia, estructura policial y la cooperación en USA. El movimiento *black lives matter* (BIM) sí supone la

²⁴⁵³ ARI 41/2013, Real Instituto Elcano. 11-11-2013, pgs. 8-9.

aparición de una potentísima concienciación sobre el exceso de violencia que se ejerce en muchas de las acciones de los cuerpos policiales norteamericanos, una violencia que debe corregirse de forma contundente, y que tendrá una enorme influencia en la praxis policial. Sin embargo, reacciones políticas que se han tomado apresuradamente, como son las drásticas reducciones de determinados presupuestos policiales son un grave error que solo llevarán a nuevas situaciones de incremento de delitos e inseguridad ciudadana.

Por su experiencia, este doctorando considera que los posibles excesos policiales en las ciudades de USA tienen causas muy complejas que deberían ser objeto de una tesis específica. Enuncio algunas que, a mi entender, deberían ser estudiadas: La enorme violencia de la sociedad norteamericana, poseedora de una gran cantidad de armas, que se une a la llegada masiva de inmigrantes procedentes de sociedades donde el respeto por la vida humana no es una prioridad; el gigantesco volumen económico generado por la droga y la trata de seres humanos, por un lado, y el de los negocios como la venta de armas y el blanqueo de capitales, por otro, con su enorme capacidad de corrupción a todos los niveles; la falta de canales internos de denuncias contra excesos y corrupción policial, junto al mal entendido espíritu de Cuerpo, que impide cualquier denuncia por mala praxis en sus actuaciones (aunque hasta este momento ya se está derogando la doctrina de la *qualified immunity*, por la que la Policía no puede ser encausada civilmente por acciones irregulares en actos de servicio); la problemática que supone la existencia de cuerpos policiales independientes en cada ciudad, condados y estados, que merma una gestión eficaz de los recursos humanos; una corrupción que, inherente al ser humano, se producirá siempre allí donde haya poder y dinero, así como los desajuste que provocan los periódicos procesos electorales políticos y de altos cargos policiales y fiscales, etc.

Estos son algunos aspectos que junto a otros deberían ser tenidos en cuenta, dado que tendrán una influencia enorme en los cambios que se producirán, principalmente en la cooperación entre las fuerzas policiales y de seguridad, pero siempre que las circunstancias se analicen con una enorme objetividad totalmente alejada de sesgos y apriorismos ideológicos. Sin embargo, son aspectos que, como he señalado, exceden del objeto de esta tesis

y considero que no tendrán una especial importancia en la estructura de inteligencia y seguridad de los EEUU, ya que ésta trasciende de situaciones pasajeras, e incluso de Gobiernos.

La seguridad tradicional (en el ámbito policial y criminal) afectada por las características de la cooperación, ha devenido en una seguridad integral o seguridad humana, en la que se ha pasado de una seguridad estatocéntrica, nacional, pública, a una seguridad humanocéntrica, y a una cooperación en la prevención de amenazas para la salud y seguridad, tanto para el ser humano como para su sociedad. La seguridad nacional no está relacionada tan solo a ataques terroristas, el cambio climático o un accidente medio ambiental (Chernobyl, 1986 o el de British Petroleum en el golfo de México, 2015), sino que entra ahora en una nueva dimensión, dentro de una sociedad de riesgos, en los que las amenazas sobre la economía o el mundo cibernético, en un desarrollo tecnológico (Inteligencia Artificial, robótica, sistemas de vigilancia o procesos “no humanos” de cualquier índole), añaden confusión a esa seguridad que antes se mostraba “menos compleja”. No obstante, y por tener que acotar un ámbito tan extenso como el ahora reflejado, limitaremos esta tesis a la cooperación en el ámbito de la seguridad primeramente mencionado, obviando desarrollar otras aproximaciones presentes o futuras, que como señalan algunos autores, se podría llegar al concepto amplio de “seguridad integral o seguridad humana”.

Y a partir de aquí comenzamos las conclusiones.

Desde el comienzo de los tiempos hay un consenso sobre que uno de los principios fundamentales en las relaciones humanas e internacionales es la reciprocidad. J. Edgar Hoover, director del FBI decía que: “*la cooperación entre agencias es el arma más efectiva contra el crimen*”, y hay que añadir que, junto con la competencia, eran y son los factores básicos ante la escasez de los recursos disponibles.

Identificamos como cooperación la actuación humana que pone en contacto a dos actores para realizar tareas comunes y conseguir un resultado aprovechable y en beneficio de ambos. Es una soberanía relacional (la buena relación aumenta la soberanía y la confianza, y por lo tanto la cooperación), y porque la cooperación se basa en una relación de vínculo y una continuidad. En

inteligencia y en el ámbito policial internacional, este valor residirá en lograr la confianza suficiente, mayor seguridad en las operaciones y mejor cobertura en los intereses de cada parte, más allá de las fronteras nacionales. Diferentes culturas nos llevan a la misma conclusión: diferentes formas de ver la realidad policial y de seguridad.

La cooperación entre personas y países desiguales, debe de ser interesada y tasada en tiempo, para conseguir una cierta lealtad, confianza y competencia. También depende de los buenos deseos de la gente que trabaja en este campo, en el que la importancia de las buenas relaciones y el factor humano es determinante y quien determina los hechos y las realidades. El flujo efectivo de información y conocimiento es facilitado a través de canales de confianza, a veces en un ámbito de diversidad cultural, en el que la efectividad se plantea en el hecho de que una seguridad bien organizada y ejecutada, tiene que tener en cuenta esta diversidad, no solo de la nación, sino toda la diversidad de pueblos, culturas y subculturas del mundo, y en este sentido, Estados Unidos es tierra de emigrantes que representa un amplio potencial en esa diversidad.

No hay que olvidar que mucha competencia destruye la voluntad de la cooperación, y mucha cooperación lleva al inmovilismo. Entre estos extremos, una cooperación ideal (y operativa) tiene que prescindir de muchos protocolos, y tendría que ser permanente y sin espacio geográfico determinado (las fronteras han desaparecido, porque la movilidad criminal es mucho más dinámica y eficiente que la movilidad policial, sometida ésta última a obstáculos que son auténticas fronteras, no físicas, sino formales y protocolarias.

La cooperación suele adoptar diferentes enfoques. Puede ser una cooperación formal, mediante la creación de organismos de cooperación, o informal, mediante consultas o intercambios de información a través de relaciones personales. Bilateral, reforzada si se hace entre cuerpos policiales con características o intereses comunes²⁴⁵⁴, multilateral o transfronteriza (aunque

²⁴⁵⁴ Es la cooperación normal que hacen los enlaces/agregados policiales (nacionales y extranjeros). Crean unas relaciones complementarias en sus actividades entre los de diferentes naciones en un país, que desarrollan el mercado de la cooperación policial al estar localizados en una misma zona, como lo que sucede con empresas competidoras; comerciantes de diamantes (calle 47 de Nueva York); galerías de arte (Soho); tiendas de antigüedades en Bruselas (Plaza del Gran Sablon) o cines en Los Angeles (Westwood).

se transita de una forma a otra con facilidad), aunque las naciones implicadas tengan visiones muy distantes respecto de sus conceptos de seguridad nacional, y para casos concretos, el resultado de esta cooperación es mejor con una policía centralizada (tiene más información), además de que esta información tenga una unidad de doctrina, algo que no sucede cuando las policías son locales o regionales.

Curioso es el hecho de que exista la cooperación entre antagonistas, como sucede frecuentemente entre naciones que pudieran parecer irreconciliables, pero con intereses puntuales o estratégicos concretos: Casos como de USA o Gran Bretaña con Rusia en la II GM; Israel con Egipto o Jordania; USA con India y Pakistán, etc., sobre todo entre servicios de inteligencia. No obstante, este tipo de cooperación tuvo su mayor repercusión en la guerra de trincheras de la I Guerra Mundial, en las que las tropas desplegadas en el frente estático, respetaban los ataques a determinadas horas y determinadas circunstancias (horas de las comidas, días determinados, etc.). En unas formas de cooperación más elevadas, estas relaciones las podríamos definir como anfibológicas, entendidas como una relación cooperativa/competitiva, que, a través de la interoperabilidad de sistemas heterogéneos puedan establecer relaciones entre sí. En todas estas formas y variedades de cooperación, las nuevas tecnologías serán fundamentales para la cooperación, siempre que se integren correctamente.

Otra forma de cooperación, sobre todo basada en las relaciones personales, son aquellas en las que se deniega la información al instante, en lugar de hacer pasar el tiempo para luego no atender la petición. Y la gran novedad, la que se está produciendo con motivo del Covid 19, aún no valorada adecuadamente, pero que sí está claro que está provocado una recesión en la cooperación.

Entremos a continuación a estudiar otros conceptos como la competencia y la cooperación. La primera entendida como la pugna entre individuos o entre grupos para conseguir recursos, normalmente escasos o limitados, en los que la información es una moneda de cambio escasa y que se basa en criterios de evaluación y acciones diferenciadas. La cooperación o cooperación entre

competidores nace como palabra del marketing, donde se busca ofrecer soluciones al cliente más que encontrarle productos aislados.

Entrando ya en el objeto de la tesis, y comenzando con una breve historia de la cooperación policial internacional, descubrimos como todas las naciones han considerado hasta hace poco, que la persecución de los delitos cometidos dentro de su territorio ha sido uno de los pilares básicos de su soberanía y en los que nadie extraño podía realizar la menor actuación. Así, ya en el S XIX policías y guardacostas USA persiguieron a piratas y contrabandistas en el Caribe, los mares de China, o desde el Atlántico hasta Libia, en el Mediterráneo.

La primera iniciativa de cooperación policial entre naciones se encuentra en 1848 con la creación de la Unión de Policía de diversos estados alemanes, como Prusia, Sachsen, Hannover, Württemberg y Baviera. En la década de 1870, las actividades anarquistas, socialistas y otros opositores a los regímenes conservadores, los asesinatos del zar Alejandro II y de la Emperatriz Isabel de Austria, hicieron que se unificaran esfuerzos por parte de las policías afectadas de Prusia, Rusia Austria y Francia. Sin embargo, aunque surgieron iniciativas diplomáticas para promover una conferencia internacional, los frecuentes enfrentamientos bélicos impidieron su convocatoria.

El aumento del tráfico de drogas de los años 60 y la declaración del presidente Nixon de la “guerra a las drogas”, supuso el inicio de la “americanización”, un concepto que se utiliza para designar la internacionalización en la lucha contra el delito llevada a cabo por las agencias de seguridad y policiales norteamericanas, dentro de una globalización de los sistemas de justicia penal. Ningún gobierno ha actuado tan ambiciosamente y con tanta contundencia, recogiendo evidencias desde jurisdicciones extranjeras, deteniendo fugitivos en el exterior, señalando gobiernos corruptos, y persuadiendo a gobiernos extranjeros para que cambiara su sistema de justicia criminal y lo aproximara al suyo. Tampoco ningún gobierno ha destinado tantos recursos y esfuerzos diplomáticos en una agenda internacional policial.

Estados Unidos tuvo la necesidad de cooperar con policías de otras naciones para luchar fuera de sus fronteras contra los delitos que les afectaban, dentro de una agenda, no solo federal, si no estatal y hasta de policías locales

como la Policía de Nueva York, logrando que otros países, ante problemas similares, adoptaran sus métodos y procedimientos operativos, de investigación, policiales y de extradición. Esta cooperación se plasmó, entre otras muchas actividades, en el intercambio de representantes policiales (agregados) en las respectivas embajadas, y la promulgación de nuevas legislaciones.

No obstante, y para poder hacer una breve comparación con Europa, aquí la cooperación policial se desarrolló de manera espontánea como respuesta inmediata a las amenazas que iban apareciendo, comenzando siempre entre países fronterizos. Establecida en Europa la libre circulación de personas y mercancías, y con un considerable aumento de la delincuencia organizada, esta cooperación se desarrolló con un nuevo talante y con la aparición de estructuras de cooperación. En la década de los sesenta y principios de los ochenta, la cooperación policial europea se inicia mediante impulsos muy desiguales, a los que se comienzan a unir los oficiales de enlace, que muchas veces y de forma personal, estimulan esa cooperación. El Tratado de Maastricht (1992) tuvo el mérito de poner orden a la cooperación policial entonces existente, de oficializar lo que ya se existía, hasta que el Tratado de Amsterdam (1997) organizara las estructuras dentro del espacio intergubernamental. En los noventa la cooperación policial ya aparece estructurada, y con cierta diversidad “de mercado”, surgiendo Europol (1998).

Con anterioridad o contemporáneas, también existieron o existen, aunque de muy diversa índole, otros organismos y estructuras de cooperación policial: *NEBEDEAG-Pol (Nederlands-Belgisch-Deutsche Arbeitsgruppe Polizei)*; *Club de Berna, Police Working Group on terrorism (PWGOT)*; *Grupo Canal de la Mancha*; *Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift (Grupo permanente contra la droga)*; *Club de Viena* o *Club de los Cinco*; *Grupo Quántico*; *Grupo Pompidou*; *FIEP* y *EUROGENDFOR*.

Aspecto fundamental para una cooperación entre naciones es conseguir que los políticos, judicatura, medios y agentes sociales de cada país interioricen que un policía es un policía, no importa que uniforme lleve, y que un delincuente es un delincuente, sin importar el lugar en que ha cometido el delito, aspectos estos que deberían servir para eliminar las diferencias políticas y los procedimientos formales entre distintos sistemas de seguridad, lo que no será

fácil por motivos políticos. Porque no hay que olvidar que la cooperación intenta dos objetivos: una mayor eficacia y suavizar fricciones internas que las organizaciones de seguridad generan.

Los países hemos desarrollado en la variedad y diversidad de nuestros cuerpos policiales una cultura común, que ha sido la cooperación, y más concretamente la cooperación policial internacional, obligados por graves amenazas externas a nuestros países. La cooperación es una cultura que ha hecho que, sin cambiar ni las filosofías ni las estructuras de los modelos de seguridad, se hayan conseguido dos objetivos: primero, equilibrarlos y dotarlos de mayor eficacia (normalmente introduciendo aspectos de centralización y descentralización, que también actúan dentro de las políticas de seguridad interior nacionales), y segundo, suavizando y evitando fricciones internas que estas complejas organizaciones de seguridad y sus políticas generan.

¿Y cómo ha sido su evolución? En esa época no había Internet ni teléfonos móviles. Los telegramas, télex y fax era la herramienta de comunicación escrita a distancia más avanzada, incluso para la comunicación internacional. Existían puestos de control a uno y otro lado de las fronteras. Barreras que había que levantar para pasar de un país a otro. Se pedía el pasaporte y se preguntaba por las mercancías a declarar en la aduana. ¿Como era la actividad profesional policial internacional (cuando la había)? A lo largo de mi vida profesional he tenido la oportunidad de haber estado destinado en diferentes puntos de la frontera española, tanto marítima como terrestre con Francia. Recuerdo que en aquellos tiempos me reunía con mis colegas de la Gendarmería francesa, la Police Air Frontières (PAF) y Aduanas para tomar café, comer, asistir a las fiestas de sus patronas....y entre esos acontecimientos lúdicos, intercambiábamos discretas informaciones profesionales de lo que sucedía a uno y otro lado de la frontera, y que podían ser de interés para cada uno, casi la podíamos clasificar de cooperación secreta. Esa era, de una forma básica, a lo que quedaba reducida nuestra cooperación policial internacional, años 1985 y cercanos, fundamentalmente porque la persecución de delitos dentro de un país se sigue considerando, muy equivocadamente a mi entender, como una de las últimas fronteras de la soberanía nacional.

Afortunadamente, y a día de hoy, de aquella cooperación policial artesanal, elemental y personal, se ha pasado a una cooperación policial institucional, coordinada, especializada e internacionalizada, que, aunque ha sido forzada por las graves amenazas transfronterizas, como son el crimen organizado o el terrorismo, nos tienen que satisfacer plenamente, tanto en lo personal como en lo profesional. Pero debemos tener presente que nos encontramos con dos modelos diferentes de cooperación: el americano y el europeo, y con dos enfoques distintos, internacionalización y soberanía. El primero por la influencia del 11 S, y el segundo consiguiendo que la actividad policial extranjera solo fuera posible con acuerdos previos bilaterales.

En la cooperación policial internacional ha habido tres aspectos de especial importancia en el incremento de la eficacia internacional contra la delincuencia: La formación, los instrumentos legales y la inteligencia.

La formación de los policías de países aliados en centros policiales norteamericanos, tanto dentro como fuera de Estados Unidos a partir de los 70, supuso el paso de los procedimientos policiales primitivos a métodos científicos de mayor eficacia. En reciprocidad, el predominio del legalismo en la acción policial europea hizo que los servicios de seguridad USA adecuaran sus actividades de investigación a su legislación penal. Un aspecto curioso y que reflejamos en este apartado fue la atracción que siempre tuvieron los norteamericanos por los buenos resultados de las policías europeas en la lucha contra la corrupción interna.

Los tratados de mutua asistencia legal (*mutual legal assistance treaties-MLATs*) y nuevos instrumentos legales, como las leyes de Control de la exportación y la legislación contra el blanqueo de dinero de los años noventa, han potenciado exponencialmente la eficacia en la lucha contra el crimen organizado. Y como tercer instrumento, la aplicación de la inteligencia como elemento esencial de la actividad policial moderna. La evolución de los métodos tradicionales, y bastante primitivos, de adquisición de la información sobre los delincuentes, y fundamentalmente el uso de nuevas tecnologías, el análisis y elaboración de la información, junto a su integración con numerosas bases de información paralelas, dotaron a las policías de instrumentos adecuados para la lucha contra el delito.

Una vez establecidos algunos elementos y formas de cooperación policial, vamos a ver un pequeño resumen de dos modelos y culturas de cooperación internacional: el europeo, *europización* (que no se trata en esta tesis, aunque daremos algunas características) y el norteamericano, *americanización*, objeto de la tesis.

Las diferencias entre Unión Europea y Estados Unidos en temas de cooperación policial internacional pueden ser explicadas por los diferentes orígenes históricos y las fuentes de legitimidad de sus sistemas policiales y de seguridad, de ahí sus diferencias en la concepción de su seguridad y su cooperación. No obstante, por parte de ambas entidades, se han producido efectos convergentes positivos, así como un aumento de las competencias policiales a ambos lados del Atlántico. En Estados Unidos la cooperación policial internacional se ha asegurado no solamente por presiones diplomáticas, sino por un cierto grado de interés mutuo, sin olvidar que muy pocas naciones como ésta, han reforzado sus medios legales para dar validez a sus procedimientos internos, especialmente los penales, para luego llevarlos fuera de sus fronteras. Dentro de estas diferencias, aunque han aparecido algunos casos de fricción en estas relaciones, no han sido irremediables: Registros de Nombres de Pasajeros, *Passenger Name Record* (PNR), lista de pasajeros que vuelan a destinos estadounidenses o los *air marshalls*, policías armados en cabina en ciertos vuelos transatlánticos.

En el marco de la UE se ha establecido un principio de intercambio de información policial, aparte de los numerosos existentes como son el Sistema de Información de Schengen y Europol, que es el *principio de disponibilidad*, en virtud del cual, cuando la Policía de un Estado Miembro necesite información para cualquier investigación²⁴⁵⁵, la podrá obtenerla de otro Estado Miembro, mediante un acceso *on line*, o de una forma indirecta, a través de una central. Se optó por un instrumento ajeno al marco institucional de la Unión Europea,

²⁴⁵⁵ Las informaciones a las que se tendrán acceso son: Perfiles de ADN; huellas dactilares; balística; información sobre matrículas de vehículos; números de teléfono y otros datos relativos a las comunicaciones, exceptuados los datos sobre el contenido de las comunicaciones y de los datos relativos al tráfico (de los que se ocupa otra norma) y datos mínimos para la identificación de personas que figuran en los registros civiles.

objeto de críticas por parte, entre otros, del Supervisor Europeo de Protección de Datos (otra vez la importancia que da la UE a la protección de datos), refiriéndose al Tratado de Prüm, y en disconformidad con el proceso que ha conducido a la aprobación de dicho Tratado.

En paralelo, las leyes penales reflejan la diferente historia y cultura de los pueblos. Por esta razón, las presiones para homogeneizar estas leyes amenazan con socavar esas tradiciones en los que están implicados los poderes policiales de esos estados, y aunque los sistemas criminales europeos no han legalizado la mayor parte de las tácticas que son legales en Estados Unidos, y muchas policías y legisladores aún se resisten a la figura del agente encubierto, por ejemplo, sí es cierto que se siguen de forma creciente las tendencias de los procedimientos norteamericanos, sobre todo en lo que se refiere a las tácticas contra el crimen organizado.

En ambas partes del Atlántico, las estrategias legislativas han sido vistas como nuevas formas de gestionar el aumento de las tensiones entre una serie de ambiciosos objetivos policiales y el imperativo de la integración económica. En Europa (del oeste) es donde las relaciones policiales transnacionales se llevan a cabo con más intensidad, son más avanzadas e institucionalizadas: La negociación de los acuerdos bilaterales y multilaterales; la creación de organizaciones policiales; grupos de trabajo y conferencias; la inclusión de oficiales de enlace en programas de formación y el destino de oficiales de enlace en el extranjero. Todo esto representa una serie de esfuerzos para extender los sistemas policiales, y así conseguir una mayor regularización de las relaciones entre las agencias policiales y la homogeneización de las leyes criminales, así como para minimizar los roces que resultan cuando la soberanía interactúa con los sistemas policiales. La superación de las barreras está en la superación de las necesidades compartidas.

En la lucha contra el terrorismo, después del 11 S, Estados Unidos y Europa se enfrentaron de manera diferente. La ausencia de experiencia policial norteamericana en el tema del terrorismo, normalmente enfocada a los temas de delincuencia y orden social, hizo que sus primeras respuestas a este nuevo reto, no fueran las más acertadas, sobre todo por parte de las agencias locales. Mientras Estados Unidos se lanzó a una reducción sistemática de la

vulnerabilidad y el desarrollo de capacidades de protección, con un amplio despliegue de recursos materiales y humanos fuera de sus fronteras, los europeos se centraron en instrumentos y legislación en el ámbito de la seguridad nuclear, ciberseguridad, seguridad marítima, y amenazas contra la salud, sobre todo apoyándose en los servicios policiales, de inteligencia y justicia.

Aunque las relaciones de cooperación policial entre ambos lados del Atlántico no presentan graves problemas, que no sean resolubles mediante el diálogo y la negociación, hay dos ideas claras para los diferentes agregados policiales extranjeros en España:

- la cooperación policial entre Estados Unidos y la UE, tiene un flujo mayor de Europa a Estados Unidos. La superioridad norteamericana está en el ADN de sus agregados, y la UE, y sobre todo España, es generosa en mantener este flujo. Cuando se pregunta, la parcial respuesta de información, viene siempre acompañada de preguntas por la otra parte.
- los norteamericanos reconocen que el Reino Unido ha sido siempre el más leal aliado de Estados Unidos en Europa.
- gran parte de las operaciones conjuntas o peticiones de información, tienen un estudio económico, en virtud del cual se realizan o no se realizan.

Las diferencias entre la cooperación entre Estados Unidos y Europa, se puede observar en la existencia de muchas cooperaciones multilaterales entre las policías norteamericanas, que adoptan la forma de unidades regionales integradas: *joint task forces* o *multi-jurisdiccional task forces*. Esta estrategia ganó peso durante los años 90 y se expandió después del 11 S para tratar más efectivamente con el terrorismo, crimen organizado y reincidentes

Como reflexión final, se puede admitir que al menos, a corto plazo, las relaciones policiales USA-UE continuarán basadas en una mezcla de competición y colusión, que refleja una insegura combinación de tensión política y divergencia regional con una más amplia política de cooperación referida a los flujos de personas, mercancías y dinero.

Es importante entender que el modelo de seguridad norteamericano se debe estudiar a partir de su origen, y así entenderemos su evolución. En los Estados Unidos los asuntos policiales no nacieron de un concepto de Nación, si no que eran derechos privados, que fueron gradualmente asumidos por los gobiernos de las ciudades a partir de la mitad del S XIX, mientras que la policía privada nunca desapareció. Desde un aspecto social, y para no olvidar al factor humano de toda organización, ser policía, se convirtió, junto con otras formas de empleos municipales, en una de las pocas formas de que los inmigrantes pudieran acceder y ascender en la escala social estadounidense, en este sentido, los departamentos de policía de las principales ciudades son claro reflejo de la emigración irlandesa e italiana que venían de sociedades donde los poderes políticos y sociales se imponían de forma brutal a los individuos. Actualmente está sucediendo lo mismo de forma creciente con los hispanos, presentes cada vez más también en las policías y los ejércitos.

Para entender la diferencia abismal del sistema de seguridad de Estados Unidos con el europeo es preciso entender las premisas de partida. La característica principal del sistema federal norteamericano es que lo individual, privado y comunitario constituye la base de las instituciones públicas, de la Policía y el Ejército. Las estructuras de la Policía y el Ejército se establecieron alrededor del derecho individual de llevar armas y de que los ciudadanos tenían derecho a intervenir en asuntos relacionados con la seguridad. También, que, al igual que el Reino Unido, rechazan no solo una centralización permanente de la fuerza policial, sino que tenga carácter militar. Estas características, como dice Manuel Ballbé, muestran la diferencia entre un Estado individuocéntrico (el individuo y la comunidad son los protagonistas), frente al Estado administratocéntrico europeo (en el que el protagonista es el funcionario, en el ámbito de un Derecho administrativo de carácter intervencionista).

El ciudadano armado sustituía al policía por no haber cuerpos de seguridad pública; el Ejército que, como consecuencia de la mala experiencia de los primeros colonos independentistas a manos del ejército británico, no se constituyó como organización permanente y profesional, sino que estaba formado por voluntarios integrados en la Milicia, evitando hacer tareas policiales. Todo ello no fue óbice para que actualmente el ejército profesional sea parte de

los principios esenciales de los contrapoderes institucionales del sistema federal de los Estados Unidos. La Milicia dará paso a la Guardia Nacional que depende de los Gobernadores y que, en sus actuaciones de ámbito estatales, no pertenecen a las Fuerzas Armadas.

Este sistema funciona dentro de una armonización jurídica y un permanente estado de cooperación y negociación entre los estados federales y el central, con preeminencia del poder de aquellos sobre éste, aunque disponga de la mayoría de las competencias legislativas. Es decir, es un estado administrativamente no centralista que le obliga a mantener un alto grado de diálogo y negociación, para llegar a un consenso y un entendimiento, y así conseguir un equilibrado modelo de seguridad interior. Una vez aceptada y experimentada esta filosofía y actitud de la cooperación interior, le puede resultar más fácil aplicarla para la cooperación policial internacional.

La Policía, dentro de esa estructura genérica, está bajo el control administrativo de los tres poderes del Estado, de las legislaciones estatales, que fijan sus actuaciones, de la Federación, que proporciona los fondos, y los tribunales que pueden establecer las prácticas de estas intervenciones. Todo ello constituye un importante entramado de intereses cruzados y de control de la acción policial.

Los poderes policiales están distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y local) y su dirección, gestión y operatividad se reparten entre estos niveles. Estas características hacen que existan diversos tipos de organizaciones policiales, cada una con sus propias competencias y un único ámbito de responsabilidades, lo que genera una enorme variedad de departamentos policiales, evitando, al mismo tiempo, que ninguna agencia policial tenga demasiado poder. Cada una de ellas tiene una jurisdicción concreta siendo responsable únicamente del sector de población a la que sirve y la autoridad ante la que responde. La competencia policial es compartida por demasiados cuerpos, pero siempre dentro del principio constitucional y administrativo del *checks and balances*, y cuyo dinamismo hace que siempre sorprenda por sus posibilidades y evolución.

Todo esto nos lleva a ver como el modelo policial y de seguridad norteamericano no tiene comparación con ningún otro en el mundo, en el que la delegación del uso de la fuerza no excluye, sino que acrecienta el derecho de cada ciudadano a defenderse personal y directamente. Luego, cuando el Estado ejerce dentro de los campos en los que la legislación, adecuadamente escrita se lo permite, actúa con toda su potencia, incluso sin la menor clemencia ni complejo, como sucede en las actuaciones policiales y militares directas y los procesos judiciales.

Y ahora, si quisiéramos establecer una comparación, nos daríamos cuenta que la influencia del modelo policial norteamericano en el mundo no se explica si se comparan sus altos niveles de violencia y delincuencia con los que ofrecen los modelos europeos. El modelo policial europeo tiene unas cotas de eficiencia muy superiores al modelo policial norteamericano, en parte por el enorme control social, administrativo y coercitivo que sus Estados ejercen sobre sus ciudadanos. Europa, y su estado de bienestar social ha conseguido unas cotas de seguridad muy superiores a las de Estados Unidos, sin que se haya tenido que renunciar excesivamente a la libertad y a valores y derechos fundamentales. En este proceso, las instituciones han sido fundamentales en estos logros, y muchas veces es poco apreciado, sobre todo porque la contaminación mediática, especialmente a través del cine y la televisión y la apología en la posesión de armas de fuego, no nos lo deja apreciar. Por ello, este doctorando piensa que determinados aspectos pudieran ser exportados a otras sociedades.

Entremos ahora en el mundo de la Inteligencia. Dentro de este sistema, el origen de la CIA y el Servicio Secreto están unidos a la seguridad privada, que aparece antes de crearse los cuerpos policiales profesionales. La *Pinkerton National Detective Agency*, creada en 1850, fue la primera empresa de seguridad privada que trabajó a menudo contratada por el gobierno federal, y que dio origen a una incipiente inteligencia, lo que nos muestra que su origen procede del mundo civil, no del policial ni militar.

Una pieza legislativa muy interesante lo constituye la ley *Posse Comitatus* (PCA), que aprobada en junio de 1878, representa la prevalencia del poder civil sobre el militar, y que en general restringe el uso de las fuerzas militares para tareas policiales (aunque tenga sus excepciones), y que tiene tanto peso en el

sistema de seguridad norteamericano como si fuera una norma constitucional, *Constitución invisible*, que se podría derogar, pero su tradición y fuerza histórica hace que permanezca vigente. La PCA ha sido una de las más discutidas después del 11 S, para darles mayor protagonismo a los militares y tener mayores competencias en las funciones policiales y de seguridad interna, aunque siempre con un rechazo a su extensión por parte de la sociedad, los medios y los ciudadanos.

Un sistema de seguridad opera con unos factores que lo conforman y condicionan dentro de una estructura gubernamental determinada, que proporciona el carácter de una nación y que son un reflejo en la forma de gobierno. En las democracias la ley es aplicada conforme a la Constitución, y en los Estados Unidos su estructura policial refleja la estructura de su gobierno, que es compleja y con las dimensiones que su sociedad le exige. Y en este sentido vamos a señalar, solamente algunos aspectos que influyen en la seguridad norteamericana:

- La posesión de armas de fuego por los ciudadanos es un derecho constitucional. Aunque suponga que, para una población similar a la europea, Estados Unidos registre diez veces más muertos por estos medios. Igualmente, que en algunos estados es mayor el número de víctimas por armas de fuego que por accidentes de circulación (En los 10 años de la guerra del Vietnam murieron sobre 50.000 norteamericanos, los mismos que por accidentes de circulación en un solo año)-
- Su sistema judicial y penitenciario, en el que con casi el 5% de la población mundial, Estados Unidos tiene el 20% de la población penitenciaria del mundo (una ratio superior a 700 encarcelados por 100.000 habitantes) y de la que casi un tercio son mujeres.
- Las restricciones a la acción e investigaciones policiales presentes en la Constitución de los Estados Unidos: Las diez primeras Enmiendas conocidas como la Ley de Derechos, *Bill of Rights*, que establecen y refuerzan los derechos y protecciones a sus ciudadanos. La Décima Enmienda reconoce la importancia del nivel

local y estatal en el ámbito policial y su dependencia de sus líderes políticos elegidos, al igual que también los asuntos militares dependan de las autoridades civiles.

- Consecuencia de que el policía norteamericano pertenezca al pueblo, hace que, desde siempre, tengan una protección de hecho y “de facto” sin fisuras a nivel jurídico e institucional, aunque actualmente esta protección pudiera estar resquebrajándose en parte, debido fundamentalmente al *supuesto* problema del *black lives matter* citado.

Entremos dentro de la estructura de seguridad e inteligencia de Estados Unidos, fundamental en esta tesis y necesaria para entender los mecanismos de cooperación policial, tanto en su ámbito nacional como internacional. Esta estructura se asienta en un federalismo en el que la coordinación y la cooperación genera un beneficio mutuo de las partes: Estado federal y estados federados, que no están unidos por un mero contrato basado en la autoridad coercitiva de un poder soberano, sino que cuenta con fuertes lazos de autogobierno, gobierno compartido, autonomía, proyecto común, etc., que vinculan entre sí a los miembros de la federación.

La estructura de la seguridad en EE UU es compleja y en ella figuran 17 agencias de inteligencia junto con 83 cuerpos policiales federales. A esta gran estructura hay que añadir otros 18.400 cuerpos policiales municipales, estatales y locales de todo tipo, con cerca de 1.520.000 efectivos profesionales y 77.000 efectivos voluntarios y auxiliares, sin contar las numerosas y poderosas empresas de seguridad privada. A pesar de ver estas cifras tan elevadas, las cifras de las policías federales, como algún autor las califica, son anoréxicas, pues apenas superan el 14% de la fuerza total policial norteamericana, única fuerza con la que realmente cuenta el Presidente (a pesar que con la creación del DHS, esta cifra apenas se incrementó en un 5% más). Las policías no federales, es decir, estatales y locales, representan el 86% de todos los cuerpos policiales (muy superiores en número a las federales. La elección en estas últimas de sus jefes o sus sheriffs, por los residentes de su comunidad les dan una gran fuerza y autoridad (aunque también le da sus desventajas), y por su despliegue en todo el territorio son las que más posibilidades tienen de descubrir el fenómeno terrorista, aunque normalmente carecen de los medios técnicos y

humanos especializados para su detección, seguimiento y posible solución, salvo el caso de ciudades como Nueva York, que con unos 67.000 efectivos (uniformados y civiles), es una policía que cuenta con una plantilla superior al total policial de muchas naciones. Y para añadir más disparidad a esta amalgama policial, existen las policías tribales, compuestas por funcionarios contratados por las tribus americanas nativas que tienen un gobierno constitucional en las reservas, trabajando en estrecha colaboración con las autoridades locales, estatales y federales de policía; policías responsables de los campus y colegios universitarios (alrededor de 250 departamentos); policías de parques, ríos y espacios protegidos. Pero no son departamentos que se invaden unos a otros las competencias (como estamos acostumbrados a ver en algunas partes), sino porque como cada nueva competencia tiene un coste presupuestario, los departamentos actúan siempre dentro de una defensa a ultranza de las competencias propias.

Toda esta actividad policial actual, en general, presenta multitud de complejidades. Por un lado, el policía tiene que contar con dotes de comunicación que le permita un contacto fluido con el ciudadano, y por otro, tiene que poseer firmeza y determinación para ejecutar el poder coactivo del Estado, mediante el uso legítimo de la fuerza. Dicho de otra forma, el policía, en su labor cotidiana profesional, se debate entre ser miembro de su comunidad y el de usar la fuerza, muchas veces letal, contra ella.

Por todo lo expuesto hasta ahora, es normal, con la extensión y con la complejidad/fragmentación que se puedan hacer muchas críticas: tantos cuerpos de policía no presentan ningún tipo de estándares comunes, y cuentan con unos recursos escasos y muy fiscalizados, y con un personal que cuenta, a veces, con una inadecuada formación; frecuente ocultación de los defectos de funcionamiento de los diversos cuerpos policiales; unos niveles de corrupción no aceptables (la Policía de Nueva York ha sido el Cuerpo policial más investigado en temas de corrupción); la politización provocada por los apoyos, así como el sistema de elección de jueces, fiscales y sheriffs. Contra todo ello, un instrumento importante es la Ley de Libertad de Información, *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966, que otorga a cualquier ciudadano el derecho legal y real, exigible

ante los tribunales, para obtener acceso a la información del Gobierno, una revolución en la transparencia administrativa.

Un creciente protagonismo en el esquema de seguridad USA lo representa su Comunidad de Inteligencia, *United States Intelligence Community, IC*, creada por Orden Ejecutiva 12833 de 4-12-1981, firmada por el presidente Ronald Reagan, compuesta por 17 agencias (no consideramos para esta suma la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, *Office of the Director of National Intelligence ODNI*), donde se agrupan la inteligencia militar, las agencias de inteligencia y las oficinas civiles de análisis-estadística estructuradas orgánicamente dentro diferentes departamentos ejecutivos federales, que enumeradas son:

- Una agencia independiente: la Agencia Central de Inteligencia (CIA);
- Nueve agencias del Departamento de Defensa (DoD): Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), Agencia de Seguridad Nacional (NSA), Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA), Oficina de Reconocimiento Nacional (NRO) y elementos de inteligencia de los cinco servicios del DoD: Ejército, Armada, Infantería de Marina, Fuerza Aérea y Fuerza Espacial.
- Siete agencias de otros Departamentos: Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia del Departamento de Energía; Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento de Seguridad Nacional; Inteligencia de la Guardia Costera de los Estados Unidos; Oficina Federal de Investigaciones del Departamento de Justicia; Oficina de Inteligencia de Seguridad Nacional de la Agencia Antidrogas; Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado y la Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento del Tesoro.

La Comunidad de Inteligencia norteamericana es aún más extensa: existen otras agencias mucho más pequeñas, como son las de las policías estatales, locales y servicios privados de inteligencia, sin olvidar ni a la Casa Blanca ni al Congreso. A todo esto hay que añadir numerosas entidades privadas como los bancos y otros servicios financieros, empresas de tarjetas de crédito y otras

muchas empresas con grandes bases de datos (bastantes interconectados entre sí), lo que conforma una enorme y compleja red.

Las diferencias entre agencias de inteligencia y policiales son evidentes: Las agencias de inteligencia trabajan para autoridades concretas, sus actividades son secretas o reservadas generalmente, tienen sus propios objetivos, procedimientos e intereses, trabajan en ámbitos cerrados y autónomos. Todas ellas intentan proteger sus intereses sin que ninguna quiera traspasar su autoridad o competencia a otra, unas veces por desconfianza, otras directamente por falta de comunicación o simplemente porque quieren existir dentro de la estructura de inteligencia. En cambio, las agencias policiales están obligadas por leyes concretas y están más conectadas, y aunque con sus rivalidades y sus afinidades, la cooperación entre ellas es siempre mayor. Si se aprovechara esto último, sería una ventaja, pero como veremos más adelante, tiene otros problemas.

La inteligencia antes del 11 S tenía limitaciones: dificultades de adaptación de las agencias de inteligencia a los nuevos retos del terrorismo, la naturaleza de las organizaciones, los propios intereses de las agencias y la fragmentación del gobierno federal. La información no se compartía, se perdía en departamentos y agencias de inteligencia interior y exterior, con una burocratización que debilitaban a la Comunidad de Inteligencia.

El presupuesto total de la inteligencia en Estados Unidos está clasificado, por lo que los datos son estimados: El Programa Nacional de Inteligencia (NIP) del año fiscal 2020, lo cifra en \$ 62.8 mil millones \$, que incluye los fondos solicitados para apoyar las operaciones de contingencia en el extranjero. Estados Unidos gasta anualmente alrededor de 44 mil millones de \$ en dos agencias principalmente, CIA y NSA, para asegurar directamente los mejores datos en inteligencia al presidente y a los decisores políticos norteamericanos. La CIA tiene casi 84.000 empleados, de los que unos 21.500 son civiles. NSA tiene 23.400 empleados, de los que casi 15.000 es personal militar dentro de los programas, además de unos 21.800 contratistas permanentes, que es personal trabajando dentro de la Comunidad de Inteligencia, y distinto del que las empresas civiles tienen cuando trabajan para un determinado servicio o proyecto. Las restantes agencias tienen sus propios presupuestos.

Manejar adecuadamente esta compleja estructura, con un conglomerado tan heterogéneo de agencias, con diferentes áreas de trabajo, competencias y capacidades, así como aceptar los controles operativos y políticos no es fácil. Los EEUU han llevado hasta sus últimas consecuencias el tema de la descentralización de la inteligencia, tanto por campos, temáticas, operatividad y análisis, lo cual no solo es posible sino imprescindible, aunque provoque costes operativos, personales, legales e institucionales. Es el eterno dilema: contar con un solo servicio de Inteligencia; con dos servicios civiles (exterior e interior) y uno militar; o con múltiples servicios de inteligencia, y con cualquiera de esos modelos, hay que contar con los reglamentarios y todopoderosos comités y protocolos de inteligencia del Congreso y el Senado, además de los obligados mecanismos de coordinación necesarios para potenciar la seguridad nacional.

A todo este complejo y extenso sistema ya descrito, hay que añadir la Guardia Nacional y el Servicio de Guardacostas, que representan dos ejemplos del federalismo cooperativo civil-militar y muestran como la cooperación militar con agencias federales y policiales en temas de seguridad es posible. Por otra parte, a pesar de la enorme potencia de los ejércitos estadounidense, el poder federal de Washington no ha centralizado nunca una institución tan genuinamente nacional como es el Ejército, existiendo un modelo militar compuesto por un ejército profesional federal, por una parte, y por una Guardia Nacional dual (federal y estatal).

Una vez estudiado el complejo sistema de seguridad norteamericano, pasaremos a analizar uno de sus elementos esenciales: La inteligencia, que la consideraremos en parte como arte y, en parte, como ciencia que permite a los cuerpos de seguridad enfrentarse con eficacia a todo tipo de delitos, nacionales o internacionales, ordinarios, de gran criminalidad (trata de seres humanos, drogas, tráfico de armas, etc.), terrorismo, políticos o crímenes contra la humanidad, dentro del esquema democrático de legalidad y respeto a los derechos humanos. La inteligencia, como uno de los principales elementos de la Seguridad Nacional trasciende a lo largo de los años, los gobiernos, e incluso de la forma política de los Estados, dado que constituye uno de los pilares de la geopolítica y geoestrategia de una nación, y uno de los principales instrumentos de su soberanía. Esta inteligencia solo varía cuando cambia radicalmente la

estrategia exterior de la nación, p.ej. que se haga expansiva/imperialista, o, por el contrario, retraiga sus fronteras.

Vemos así como la información/inteligencia es percibida como poder, y tanto los individuos como las agencias rechazan compartirlo, al considerar que disminuye su posición con respecto a otros. Las policías invocan la privacidad con respecto a las investigaciones y a mantener en secreto su información y canales de información, mientras que la comunidad de inteligencia invoca "secretos y métodos" para proteger sus capacidades e intenciones estratégicas reales.

Entre las principales dificultades para compartir información destacan los celos entre agencias (generados como consecuencia de la propia existencia como entidades aisladas en la CI y su tradición), que reducen la cooperación y la coordinación. La cooperación entre la comunidad de inteligencia y los cuerpos policiales era prácticamente desconocida y hace tiempo poco frecuente (ahora en proceso de cambio). Tanto a nivel policial como de inteligencia hay buenas razones para mantener el control de los casos, operaciones y fuentes, pero hay muchas ocasiones que hacen que se tenga que cambiar esta doctrina. Las "guerras por el reparto de la tarta" y problemas procedimentales sobre la clasificación de la información contribuyen a la inercia negativa para cooperar, y explica en parte cómo y porqué las capacidades de las policías han sido excluidas de la *global war on terror*, en favor de los militares y las agencias de inteligencia.

Hasta los años 70 del s. XX las actividades de inteligencia y las policiales eran mundos separados, salvo las internas de contrainteligencia del FBI en territorio nacional y en el extranjero, particularmente Iberoamérica. En los años ochenta, las comunidades policiales y de inteligencia empezaron a trabajar conjuntamente en investigaciones de contrainteligencia y contra las drogas, sin embargo, las agencias policiales empezaron a ser conscientes de que la utilización de técnicas de inteligencia en las investigaciones policiales les complicaba su situación jurídica.

La incomunicación fue creciendo debido a una serie de comités políticos que, con sus recomendaciones en actuaciones policiales y de seguridad, fueron

levantando más y más trabas, abriendo una separación entre la inteligencia interior y la exterior e impidiendo que hubiera comunicación entre ambas. Finalmente, el terrorismo fue otro tema de separaciones, tanto en la comunidad policial, incluyendo tanto al FBI como a la CIA. La falta de fluidez de información y la incomunicación entre las agencias de inteligencia y las policiales fueron creando un “muro”, *the wall* entre ellas, una serie de restricciones entre y dentro de las agencias que se levantó en los últimos sesenta años, como resultado de una compleja actividad legal, política institucional y factores personales. Este muro separaba actividades exteriores e interiores; inteligencia exterior de operaciones policiales; el FBI de la CIA; la Comunidad de Inteligencia de las agencias federales policiales, y la información sobre Seguridad Nacional de otro tipo de evidencias. Era el primer y gran obstáculo que siempre hubo en el terreno de la cooperación en el mundo de la inteligencia.

En esta situación de inconsciencia en la seguridad, la comunidad norteamericana es sorprendida por los atentados del 11 S, el precio más alto que se pudo pagar por la no cooperación. Apresuradamente, el Gobierno estadounidense junto con sus aliados comenzaron la guerra contra el terrorismo, *war on terror*, que en el ámbito político interior aspiraba a depurar responsabilidades: El Senado crearía expresamente la Comisión del Senado de revisión de los fallos del 11 S, cuyos resultados finales los publicó en el *9/11 Commission Report*, (del que hablaremos más adelante), que puso al descubierto, entre otras cosas, este problema de incomunicación, identificándolo como una de las causas que impidieron abortar el 11 S, aunque este hecho se puede enmarcar en la sistemática resistencia del ser humano a compartir la información y sus fuentes (*“La información es poder”*).

Sin embargo, para compartir y cooperar no se necesita recurrir ni a grandes reestructuraciones ni a cambios profundos en las organizaciones. Únicamente que los organismos de coordinación tengan la máxima autoridad delegada, sean independientes y estén bien dirigidos. A ello han de añadirse protocolos comunes en los sistemas informáticos que permitan que las agencias de inteligencia puedan tener acceso común a los datos autorizados, dentro del sistema de inteligencia y autorizaciones de seguridad estandarizadas, redefiniendo la máxima de este ámbito: la *“necesidad de saber”*.

En estos momentos, la CIA y el FBI mantienen unas relaciones más cooperativas que las que históricamente han tenido. Agentes del FBI han sido asignados a la CIA para temas de contrainteligencia y más recientemente contra el terrorismo, de la misma forma, agentes de la CIA trabajan en las oficinas regionales, *field offices* del FBI en donde se han creado *task forces* contra el terrorismo. Aunque esto puede romper las tradicionales barreras entre las dos agencias, por una parte aún existe rechazo por parte de la CIA sobre el papel creciente de los agregados del FBI, *legats*, en el extranjero, mientras que los agentes del FBI se quejan de la compartimentación de información por parte de la CIA.

Para luchar contra el terrorismo y dotar de instrumentos legales a las fuerzas de seguridad, se promulgó la Ley Patriota, *Patriot Act*, promulgada en octubre de 2001, muy criticada por las organizaciones civiles norteamericanas. Sus principales logros fueron la eliminación de barreras legales que impedían el intercambio de información entre las agencias policiales y las agencias encargadas de las investigaciones en materia de contraterrorismo o contrainteligencia. Permitió ampliar sustancialmente los poderes policiales del Estado para combatir el terrorismo, tanto dentro como fuera de Estados Unidos, sin necesidad de intervención judicial, aunque supuso restringir una serie de derechos constitucionales. Consiguió la reforma de la FISA, que no estaba siendo adecuadamente utilizada, facilitando los intercambios de información entre las agencias de seguridad. A pesar de estos logros, aún existen obstáculos a la cooperación e intercambios de información, como lo atestiguan altos cargos, directores de agencia y miembros del Congreso, policías, analistas y agentes de base que piensan que siguen, a pesar de los cambios legislativos, para los que *the wall* nunca fue exclusivamente un muro de legislación y regulaciones, sino de políticas y de naturaleza humana. Y al final este tema es mucho más complejo, pues a veces se restringe el acceso a la información no solamente para guardar secretos, sino también para ocultar pruebas de inoperancia, incapacidad, incompetencias o, peor, de abusos de autoridad, incluso de desconfianza en los procedimientos de seguridad de las agencias rivales, algo de mucha enjundia.

La mejora en la cooperación entre la Comunidad Policial y Comunidad de Inteligencia precisará remover muchas diferencias culturales, aunque la situación actual de la Comunidad de Inteligencia ha cambiado profundamente después del 11 de septiembre de 2001. La Comunidad de Inteligencia actual está sobredimensionada, en la que se han creado y reestructurado 263 organizaciones, que representan el 20% de las organizaciones de inteligencia del gobierno. En Estados Unidos más de 4,2 millones de norteamericanos, que representan un 1% de la población, tienen algún tipo de acreditación de seguridad, de los que hay 854.000 analistas con una acreditación de seguridad *top-secret*.

Otro problema es la excesiva información generada. La NSA intercepta y almacena 1,7 billones de correos electrónicos y otras comunicaciones al día, provocando que la Comunidad de Inteligencia norteamericana esté normalmente desbordada, lo que dificulta no solo la toma de decisiones, sino la clasificación de este enorme volumen de información, para su gestión y protección, así como de sus fuentes. En 2010 se alcanzaron 76,8 millones de actividades clasificadas con un coste de unos 11,31 mil millones \$, que por si fuera poco, resultó además que esta clasificación, en general, no se consideraba segura.

No obstante y en la actualidad, esas críticas siguen existiendo, y se mantienen así porque todas las agencias se resisten a perder sus posiciones de poder. En paralelo la sensibilidad por los errores siempre está presentes, porque las evaluaciones de inteligencia, como el *President's Daily Brief* (PDB), diarias y secretas, obligan a decisiones críticas del presidente, pero que luego pasarán a serán públicas, con serias repercusiones políticas ante el Congreso, Senado, fuerzas políticas, sociedad y medios. Igualmente, su difusión a la comunidad internacional es muy problemática, tanto por los posibles fallos como por los particulares intereses nacionales, actuales y futuros, de cada país.

Tenemos que ser optimistas y observar cómo, poco a poco, la cultura de la cooperación va entrando entre los actores de la seguridad, y así lo atestiguan los inspectores de la Comunidad de Inteligencia, CIA, DoJ, DHS, que reconocen que en atentados posteriores el FBI, CIA, DHS y NCTC, compartieron adecuadamente información y siguieron los procedimientos apropiados.

Asunto importante y diferencial entre las estructuras de inteligencia USA y europeas es la supremacía del presidente y su poder en este ámbito. La mayoría de las agencias de Inteligencia norteamericanas fueron creadas por órdenes ejecutivas presidenciales, sin intervención del Congreso: NSA, la mayor de las agencias de inteligencia en Estados Unidos, en 1952; el *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC), y su sucesor, el *National Counterterrorism Center* (NCTC), la principal organización para la integración y el análisis de toda la inteligencia relacionada con el terrorismo (excepto el nacional), también fueron creados por órdenes presidenciales ejecutivas. Finalmente son de destacar el *Senate Select Committee on Intelligence Responsibilities and Activities* y las comisiones presidenciales de control de las agencias de inteligencia.

En el desarrollo de esta tesis consideramos de interés tratar la inteligencia, además de la CIA, en el FBI y la Policía de Nueva York (aparte de las particularidades de cada organización).

El FBI como agencia federal que más se identifica con el gobierno norteamericano, es un icono policial de Estados Unidos a nivel nacional e internacional. Se fundó en 1908 para investigar las violaciones contra las leyes federales en territorio nacional, así como para desarrollar misiones de contrainteligencia y contraterrorismo en Sudamérica durante la II Guerra Mundial. Posteriormente sus miembros se transformaron en agentes de la autoridad responsables ante los jueces, y, como consecuencia, se le dejó de considerar una agencia de inteligencia integral.

Durante los 47 años de “reinado” de Hoover, el FBI tuvo una estructura muy descentralizada en sus 56 oficinas regionales distribuidas por todo el país, cada una al mando de un Agente Especial responsable, independientes unas de otras, competentes en más de 200 delitos federales, y sometidas a una evaluación constante, que se materializaba sencillamente en el número de detenciones (se puede imaginar cómo esta cifra es “fácilmente” manipulable). El agente típico del FBI era un funcionario operativo, trabajando en la calle, con aversión a trabajar en un despacho y a los medios tecnológicos y de análisis. Ejercía sus tareas en una agencia policial, relativamente independiente, aunque menos que antes, popular dentro del público en general, políticamente influyente y con un pasado forjado en las relaciones públicas. La creación de la academia del FBI en

Quántico fue un instrumento importante en la cualificación de sus agentes y de enorme interés para la potenciación operativa de numerosas policías extranjeras, lo que supuso el establecimiento de una red mundial extensa y tupida de colaboradores con los antiguos alumnos.

Sin embargo, dos fallos importantes de seguridad enturbiaron su imagen. El primero residió en su incapacidad para detectar y anticiparse al espionaje en su territorio de la inteligencia soviética entre 1920 y 1940, años en los que agentes de la URSS reclutaron con gran éxito a numerosos comunistas americanos y otros liberales supuestamente antifascistas, situados en puestos sensibles del gobierno federal. Con ello obtuvieron información clasificada fundamental del Departamento de Estado, de la producción y tecnología militar, particularmente el proyecto de bomba atómica de la Segunda Guerra Mundial. Tampoco fue capaz de impedir el primer gran atentado terrorista extranjero en Estados Unidos, al no prevenir los ataques del 11 S, con 2.973 norteamericanos muertos y la pérdida del prestigio nacional y de billones de dólares en la economía estadounidense.

Aunque el FBI siempre había tenido competencias en la lucha contra el terrorismo, nunca la sintió como propia, ni la desarrolló ampliamente. Antes del 11 S el FBI tenía menos de diez analistas tácticos y uno solo estratégico. En el CTC solo había tres analistas asignados a Al-Qaeda entre 1998 y 2000, y cinco analistas entre el 2000 y el 11 S de 2001. Con estas cifras, incluidos los analistas de la CIA, la cifra no alcanzaba los 40 efectivos. A estas cifras tan pobres, no ayudaba la estructura de las oficinas regionales que recogían información, pero no la compartían.

Sin embargo, el FBI de forma inteligente fue una de las primeras agencias que comenzó su reforma después del 11 S, y ya en abril de 2004 presentó una serie de cambios para centralizar y analizar los asuntos de contraterrorismo y contrainteligencia, diseminados en las distintas oficinas de todo el territorio. Creó un gran centro de inteligencia nacional para supervisar la inteligencia del contraterrorismo interior y exterior, y estableció la figura del Director Nacional de Inteligencia, para normalizar los procedimientos del Ciclo de Inteligencia. Con ello se convirtió en una agencia de inteligencia responsable de la coordinación de actividades de contrainteligencia y contraterrorismo dentro de la Comunidad

de Inteligencia, al tiempo que un cuerpo policial federal normal. Como consecuencia, entre 2001 y 2008 dobló su presupuesto, pasando de 3,1 a 6,4 mil millones \$.

Uno de los elementos de transformación del FBI ha sido el incremento de la integración y la cooperación con todos los actores nacionales y extranjeros policiales y de inteligencia. Otro instrumento importante fue la creación de *task forces* con policías federales, estatales, locales y empresas de seguridad civiles. Estas *task forces* se crean de forma temporal contra casos concretos de delincuencia organizada, delitos violentos, corrupción institucional, delitos financieros, blanqueo, etc. Sin embargo, un cierto elitismo impidió al FBI crear una red de “ojos y oídos” con las policías locales y estatales, que se consideran con razón muchas veces marginadas. Al mismo tiempo la dualidad policial al servicio de la justicia *versus* servicio de inteligencia, con actividades secretas, le crea ciertos problemas de identidad

Otro caso de estudio es la Policía de Nueva York, *NYPD*.

El complejo sistema policial norteamericano hace que en Nueva York coincidan varias jurisdicciones, que, conforme al tiempo, han ido variando: la Policía de la ciudad, *New York City Police Department, NYPD; Port Authority Police Department*, y *Metropolitan Transportation Authority Police, MTA*. A estos cuerpos policiales hay que sumar las agencias federales (el FBI tiene en la ciudad alrededor de 2.000 efectivos entre agentes y personal de apoyo), y los efectivos de la Guardia Nacional, que después del 11-S apoyan en misiones de seguridad.

En Nueva York, el potencial humano y la diversidad cultural de sus habitantes: blancos (33%), negros (23%), hispanos (28%) y asiáticos (13%) se completan con la diversidad de sus efectivos policiales y en su misma proporción con el 54%, 16%, 24% y 4% respectivamente, algo que beneficia a la comunidad, potencia los lazos de cooperación y comunicación entre ambas y enseña el camino a la Comunidad de Inteligencia, para que abandone su elitismo y revise sus formas de penetración en los ámbitos municipales.

En 1990 las cifras del delito en Nueva York eran escalofriantes. Con siete millones de habitantes se producían más de 2.200 homicidios, 122.000 robos a

domicilios y 147.000 robos de coches. A partir de 1994 se introdujeron cambios estructurales, se amplió la descentralización de la estructura, se aumentó la supervisión en los servicios y se utilizaron sistemas informáticos específicos, que permitieron enfoques dinámicos de información o inteligencia oportuna y precisa, rápido despliegue de recursos, tácticas efectivas y seguimiento. Todo esto consiguió que se redujera la delincuencia de tal forma que en 1998, toda la ciudad tuviera los mismos asesinatos (661), que en 1972 había tenido solo Manhattan. No obstante, y en estos momentos, después de la muerte de George Floyd y la irrupción de *black lives matter*, está volviendo a incidir en estos índices de delincuencia.

Otro cambio importante se produjo con la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación, con la estrategia conocida como *Policía dirigida por la inteligencia, intelligence-led policing*. NYPD empezó a asumir misiones específicas de contra-terrorismo e inteligencia. Creó el *Counter Terrorism Bureau* (CTB), y el *Counter Terrorism Division* (CTD), no enfocándolos a delitos comunes. Estas nuevas unidades de inteligencia provocaron mucho rechazo interno, entró en los “celos de la inteligencia” y tensó las relaciones con el FBI, pero esto no respondía ni a un capricho ni a una intencionalidad política. Las autoridades municipales, al identificar a Nueva York como un objetivo del terrorismo mundial, consideraron que no podían esperar a que el gobierno federal se encargara de hacer frente a este terrorismo, y tomaron la decisión de crearla con un presupuesto adecuado. NYPD dio el paso y decidió crear su propia inteligencia sin esperar a que el presidente hubiera creado esta agencia de inteligencia interior, para lo que habría que haber esperado a obtener la autorización del Congreso, libramiento de fondos, etc.

Muy pronto se vio que era necesario contactar con los cuerpos policiales extranjeros con fuertes unidades contra-terroristas. A pesar de la oposición del FBI, desde 2002 sus agregados en el extranjero comparten información, inteligencia y cooperación con más de 150 policías en el mundo. En España NYPD estableció un agregado policial en 2005 que en un principio iba con la Guardia Civil, pero por presiones del FBI acabó estableciendo un acuerdo de colaboración con la Policía Municipal de Madrid. Prueba de su esmero en la

selección de sus agregados es que todos hablan español, idioma extranjero más hablado en su Policía, y tienen la doble nacionalidad.

En paralelo, desde el 11 de septiembre de 2001, *NYPD Intelligence Bureau* se ha convertido en una de las agencias de inteligencia más agresivas de Estados Unidos, operando tanto dentro como fuera de sus fronteras municipales. La colaboración con la CIA, con lo que ésta soslayó el mandato de no actuar en territorio nacional, ha permitido operaciones encubiertas de vigilancia sobre la comunidad musulmana, introduciendo informantes y policías encubiertos en mezquitas, colegios, universidades y asociaciones de estudiantes, controlando sus websites, y en actividades que aparentemente exceden a las del FBI.

La ciudad de Nueva York continúa siendo uno de los objetivos más importantes para los terroristas en todo el mundo, y es un símbolo para la nación, sus habitantes y el mundo. Su Policía ha entendido que la amenaza del terrorismo islámico sobre la ciudad de Nueva York procedía de fuera de las fronteras norteamericanas y así lo explicaba ante un Comité del Senado un alto funcionario de NYPD: “La Policía de Nueva York debe proteger a sus ciudadanos, evitar que se radicalicen y se conviertan en terroristas, así como proteger a los musulmanes de ellos mismos”. Todo ello hizo que Nueva York y su Policía fueran seleccionadas como un caso de estudio especial del modelo de *homeland security*, por su filosofía de una policía local que, en determinadas circunstancias, puede actuar en cualquier lugar del mundo.

Tres años antes al 11 S había suficiente información para conocer que Al Qaeda podía atacar contra Estados Unidos. Aparte de muchos y dispersos informes, en el *President Daily Brief*, de agosto de 2001 se hacía una referencia, pero no un análisis sistemático de la posibilidad de diferentes atentados contra intereses norteamericanos en diferentes partes del mundo. Y al final, el 11 de septiembre de 2001 los terroristas culminaban ocho años de planificación y secretismo. Los ataques coordinados del 11 S fueron perpetrados con nuevas reglas, nuevas estrategias y adversarios inteligentes que exhibieron y continúan exhibiendo innovadoras y creativas ideas de lucha.

Antes del 11 S Al-Qaeda no estaba “suficientemente en el radar” como grupo terrorista y no atraía demasiado la atención de los servicios de inteligencia.

El estado de parálisis en que estaban durante los años 90 el FBI y la CIA, dejaron a Estados Unidos en un estado de vulnerabilidad tan grande, que seguramente favoreció la catástrofe del 11 S. Después del 11 S, la sociedad norteamericana comenzó a reaccionar frente a unos servicios de seguridad que no acababan de creerse la nueva realidad, estableciendo un caso de estudio para entender los fallos en los análisis de inteligencia y de la falta de decisiones de los políticos.

Para dar una respuesta política a estos atentados, a finales de 2002 se creó la *National Commission on Terrorists Attacks Upon the United States* o Comisión del 11 de septiembre, *9/11 Commission Report*, para investigar y analizar la actuación de los servicios de seguridad, en especial los de Inteligencia en los sucesos del 11 S. Durante 10 meses de investigación se revisaron más de 500.000 páginas de documentos y se hicieron más de 300 entrevistas. Sus actuaciones se centraron en varias direcciones y hubo mucha política partidista en la investigación. No se quiso hacer sangre con las actuaciones de los Servicios de Inteligencia, ni se exigieron las responsabilidades personales, y de forma pragmática, se prefirió consolidar el FBI. La Comisión empezó con una larga relación de errores: la Comunidad de Inteligencia norteamericana no había evolucionado después de la Guerra Fría; se achacó a la gran cantidad de agencias de inteligencia separadas; incompatibilidades de los diferentes sistemas informáticos y desaprovechamiento del FBI de las capacidades del sistema policial norteamericano. Concluyó diciendo que los políticos no entendieron ni fueron conscientes de la gravedad de la amenaza, y como consecuencia, no implantaron las políticas adecuadas en el ámbito del contraterrorismo. En general no se persiguieron los errores cometidos y se ocultó gran parte de la verdad. Es una situación que en la actualidad y con la perspectiva temporal, parece que se perpetúa, y ahora, la pandemia del Covid-19 parece demostrarlo.

Hubo también otra investigación entre 2002 y 2003 por parte del Comité de Inteligencia del Senado que concluyó afirmando que FBI, CIA, y NSA fracasaron para anticiparse al atentado terrorista del 11 S debido a la naturaleza de las burocracias de las organizaciones; los propios intereses de los presidentes, legisladores y los gobiernos burocráticos, que luchaban contra la reforma de la rama ejecutiva o la fragmentada estructura del gobierno federal, que levantaba

barreras para una reforma legislativa. Otros errores fueron el corporativismo dentro de la comunidad de inteligencia; la falta de prioridad en la inteligencia; debilidad en la inteligencia humana o la carencia de personal con competencias en determinados idiomas. En este sentido, y con referencia a las capacidades idiomáticas, necesarias para una buena base de seguridad e inteligencia operativa, este doctorando en paralelo con esta tesis fue el coordinador de un "Glosario Multilingüe Jurídico-Policial y de Inteligencia", un instrumento para implementar programas de traducción simultánea en 52 idiomas, en el ámbito de la seguridad.

Aunque el informe final del *9/11 Commission Report* dictaminó que, el 11 S era responsabilidad de todos los norteamericanos: políticos, analistas, académicos y ciudadanos, en el que todos tienen que compartir este pecado, el 11 S no fue un fallo de inteligencia, sino un terrible error a escala nacional por la falta de una mejor coordinación y cooperación entre todas las agencias de la Comunidad de Inteligencia. Es una responsabilidad holística a la que ni las personas ni las instituciones pueden sustraerse. Luego, las recomendaciones se limitaron a unificar la inteligencia estratégica y el planeamiento operativo contra los terroristas islámicos, que se tradujo en la creación de diferentes figuras y organismos integradores de la información y la inteligencia.

Y a pesar de que se habla de una larga cadena de lecciones no aprendidas, la respuesta norteamericana al 11 S, declarando una "guerra global contra el terrorismo", fue incompleta, pues Al-Qaeda respondió dispersando a sus combatientes por estados fallidos y espacios no gobernados en un esfuerzo por continuar su capacidad para llevar a cabo ataques terroristas sin dejar de ser una organización coherente. En opinión de este doctorando, realmente el terrorismo en Estados Unidos era un fenómeno novedoso en 1990, por ello, ni las agencias de inteligencia ni los comités de inteligencia del Congreso, tomaron en serio estas amenazas contra la nación.

Las tres principales agencias de inteligencia, la CIA, la NSA y el FBI tenían cometidos específicos y separados. La CIA y NSA seguían los acontecimientos fuera de Estados Unidos y pasaban sus informaciones al FBI, quien se responsabilizaba del interior de los Estados Unidos. Desde el final de la Guerra Fría y hasta el 11 S, el contraterrorismo no fue una alta prioridad en la política

norteamericana. Tanto la CIA como la NSA no creían que tenían que investigar las actividades de sus ciudadanos en el interior de Estados Unidos, y el FBI no tenía la suficiente capacidad analítica para detectar las vulnerabilidades de Estados Unidos y confiaba en los análisis de la CIA. Pero al ser el terrorismo una amenaza transversal, con múltiples autores, orígenes y desarrollos no territorializados, la detección y seguimiento de los indicios que genera no puede ser responsabilidad de un solo organismo. La falta de un robusto cuadro profesional en la Comunidad Inteligencia de analistas de inteligencia en terrorismo suponía una carencia fundamental no detectada ni por el Ejecutivo ni por los comités de inteligencia del Congreso, verdaderos responsables, junto con el ejecutivo, de haber definido la necesidad de órganos de centralización, coordinación y diseminación de la información y los flujos de inteligencia, que permitiesen derribar las barreras culturales que limitaban la cooperación así como controlar los intereses corporativistas. En este sentido, la Agencia Central de Inteligencia fue “central” solamente por su nombre.

La reforma de la Comunidad de Inteligencia norteamericana tuvo una cierta coherencia. Se creó el Director Nacional de Inteligencia, con perfil de un CEO de empresa con total responsabilidad, al que se subordinó el Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counterterrorism Center*, y la Comisión de Salvaguardia de la Privacidad y Libertades Civiles, *Board on Safeguarding Privacy and Civil Liberties*. En paralelo se fueron promulgando documentos sobre estrategias de Seguridad Nacional, como la Estrategia Nacional de Inteligencia, la Estrategia de Defensa Nacional, la Estrategia Nacional Contraterrorista, la Estrategia Nacional para contrarrestar las armas de destrucción masiva, la Estrategia Nacional de Contrainteligencia, Estrategia de Seguridad Nacional, el Plan de Implementación Estratégica 2011 para Empoderar a los Socios Locales y Prevenir el Extremismo Violento, la Estrategia Militar Nacional, la Estrategia para la Defensa Nacional y apoyo de Defensa de las Autoridades Civiles, y la Estrategia Nacional para el intercambio y la protección de información. Todos ellos son documentos de especial importancia para la definición de objetivos políticos, fijar estrategias y líneas de acción y cooperación de gran valor.

En el terreno legislativo, en octubre de 2001 se aprobó, mediante un procedimiento de urgencia sin precedentes en la historia de USA, la *USA Patriot*

Act, (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism), que amplió sustancialmente los poderes judiciales de los cuerpos policiales sin necesidad de intervención judicial, siempre que, bajo el criterio del departamento o sus jefes directos, hubiese un riesgo real presente o futuro, tanto dentro como fuera de Estados Unidos (algo que en estos momentos es cuando más apreciamos la valía y el significado de la separación entre seguridad y libertad).

Esta ley abarca un extenso campo de actuación policial y de investigación, llegando en muchos casos a bordear las leyes federales o estatales, y por razón de urgencia o riesgo inminente, y a veces sin permiso previo judicial (lo que se conoce como “prevención del pre-crimen”) autoriza las escuchas, los registros y las incautaciones de los ordenadores, el hostigamiento físico directo, y hasta la investigación de oficio por creencias o por su perfil personal, dentro de la que fue una frenética carrera de creación de herramientas para la vigilancia y seguimiento de los ciudadanos. También permite líneas de financiación secreta al Departamento de Justicia y al FBI para la lucha contra el terrorismo, sin control del Congreso, y autoriza a la NSA a efectuar escuchas telefónicas y comunicaciones sin autorización judicial.

En el terreno operativo, se creó el Departamento de *Homeland Security* DHS, para compartir información entre el nivel federal y los estatales, locales y el sector privado, la *Transport Security Administration* (TSA), la principal agencia federal responsable de la seguridad de aviación civil de la nación, el Centro de Seguimiento de fondos de terroristas extranjeros, *Foreign Terrorist Assets Tracking Center*.

El Departamento de *Homeland Security*, que estudio en profundidad en esta tesis, es el tercer ministerio más grande del gobierno federal. Se creó integrando 22 agencias federales ya existentes, con cerca de 240.000 efectivos, y con un presupuesto superior a 37,4 mil millones \$. Es el responsable de proteger el territorio estadounidense y todas sus infraestructuras contra ataques terroristas de cualquier tipo y contra desastres naturales, y se le ve como un esfuerzo concertado en el ámbito nacional para prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, reducir su vulnerabilidad a esta agresión, y minimizar sus efectos cuando estos se hayan producido. Es percibido como una clara apuesta

por la centralización y supone actuaciones que son debatidas por los norteamericanos como una elección entre sus libertades civiles y su robusto sistema de defensa nacional. Para un sistema federal como el estadounidense, es una especie de ministerio del interior, en el que el gobierno ha reunido actores de seguridad nacional y de los estados confederados, y que ha conseguido que una de las prioridades de este nuevo departamento haya sido la inversión en programas de investigación y desarrollo del arsenal de seguridad, así como introducir nuevas competencias para las policías estatales y locales. También el modelo *homeland security* potencia el uso de compañías contratistas privadas de seguridad, como Blackwater (ahora Academi) y otras, con un incremento sustancial de efectivos operativos sin control funcional.

En esta superestructura de seguridad se priorizan los criterios de eficacia y no de derecho o eficiencia, y donde el planteamiento es la seguridad *versus* la libertad. Son aseveraciones que hay que plantearse, pero cuyas respuestas están fuera de esta tesis.

Otra serie de diversas medidas introducidas por el gobierno norteamericano después del 11 S fueron, a nivel mundial la creación de la red de cooperación mundial más grande hasta ahora conocida, dejando de lado cualquier priorización supranacional y relegando los aspectos jurídicos y conseguir que la OTAN situase la lucha contra el terrorismo prioritaria en su agenda institucional.

También, aparte de la cooperación más estrecha entre los tres niveles policiales y con los fiscales, fue importante el reforzamiento y las nuevas organizaciones en la inteligencia financiera. La Comunidad de Inteligencia norteamericana fracasó en conocer los métodos de Al Qaeda, su crecimiento, sus movimientos y sus provisiones de dinero, porque dedicaban pocos recursos a recoger inteligencia financiera. La financiación de Al Qaeda era en muchos aspectos un objetivo difícil en cuanto a la obtención de inteligencia por los métodos tradicionales. Sin embargo, la promulgación de la Estrategia de Seguridad Nacional contra el blanqueo del dinero, junto a conseguir que 117 naciones ratificaran el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 2004, dotaron a las agencias de inteligencia y a los cuerpos policiales de dos de las herramientas más eficaces a la larga contra el terrorismo y, por ende, contra el crimen organizado, lo que estudiaremos en

profundidad. Con ello se consiguió que, después del 11 S el gobierno norteamericano y sus agencias, dispusieran de departamentos dirigidos por personas experimentadas en finanzas y focalizaran por primera vez sus esfuerzos en este ámbito. Todas estas acciones han supuesto que actualmente Estados Unidos conozca mucho mejor los métodos en la obtención, utilización y movimiento de capitales del terrorismo, pudiendo comprender las redes terroristas y destruir sus operaciones, habiendo integrado los aspectos de la financiación contra el terrorismo en las políticas de sus respectivas agencias.

Ahora y antes de continuar las conclusiones, siguiendo el orden que tiene la tesis, vamos a introducir la última y gran novedad en el mundo de la seguridad norteamericana como es la creación de la Fuerza encubierta más grande hasta ahora creada por el Pentágono durante la última década. Por esas consideraciones que introducíamos al inicio de estas conclusiones, la aparición de importantes novedades durante la elaboración de la tesis, no pueden dejar de ser reflejadas en aras de la actualidad del documento que se presenta, aunque haya que “romper” algunos preceptos académicos.

Esta Fuerza encubierta/secreta no tiene un nombre concreto, sino por ser una amalgama de estructuras, misiones y personal (por ahora en muy secreto), se ha circunscrito a denominarse *signature reduction*, "reducción de firmas" (sin que este nombre quiera significar nada concreto). Cerca de 60.000 personas pertenecen a este ejército/servicio secreto, muchas de las cuales trabajan con identidades falsas o de bajo perfil. Su tamaño supera en diez veces los elementos clandestinos de la CIA, realizando operaciones tanto nacionales como extranjeras, con uniformes militares o bajo cobertura civil, en la vida real y en el ciberespacio, a veces con la cobertura de negocios privados, consultorías, o empresas importantes.

Esta Fuerza encubierta se posiciona como un nuevo componente del sistema de seguridad norteamericano, del que nadie conoce ni su tamaño ni su posible impacto en las políticas y culturas militares y de seguridad. El Congreso no ha celebrado hasta ahora una sesión sobre el tema, y esta Fuerza desarrolla su actividad clandestina fuera de las leyes estadounidenses, las Convenciones de Ginebra y el código de conducta militar. Involucra a unas 130 empresas privadas apoyadas por docenas de organizaciones gubernamentales

secretas, que con contratos clasificados, supervisan operaciones desconocidas por el público, con un presupuesto que puede ascender a unos 900 millones de \$ anuales. Sus operaciones abarcan desde la creación de documentación falsa (para sus operaciones); pago de las facturas e impuestos de las personas que operan con estas falsas identidades; fabricar disfraces y otros dispositivos para impedir la detección e identificación; crear y mantener en servicio dispositivos invisibles para fotografiar y escuchar la actividad en los rincones más remotos de Oriente Medio y África; perseguir terroristas en zonas de guerra desde Pakistán hasta África Occidental, u operar en Corea del Norte o Irán.

También se dedican a limpiar Internet de las identidades verdaderas o introducir información falsa para proteger misiones y personas. Por haberse convertido la identificación y la biometría en elementos básicos de identificación en la vida cotidiana, este proyecto trabaja para encontrar formas de suplantar y confundir, desde la toma de huellas dactilares y el reconocimiento facial en las entradas por las fronteras, hasta garantizar que los agentes encubiertos puedan moverse y operar en los Estados Unidos, manipulando registros oficiales para garantizar que las identidades falsas coincidan. Cuando estos agentes viajan al extranjero, hay que alterar las bases de datos de inmigración y aduanas estadounidenses para asegurarse de que quienes realizan actividades ilícitas puedan regresar a los Estados Unidos sin que salte ninguna alarma. Todo esto es el trabajo "por debajo del nivel de conflicto armado", o lo que los militares llaman guerra en la "zona gris", "un espacio continuo de paz-conflicto". Y por si esta Fuerza encubierta fuera poco, en su última propuesta, el nuevo Presidente Joe Biden, solicita para el Pentágono y departamentos relacionados como la unidad de armas nucleares del Departamento de Energía y la Agencia de Seguridad Nacional, un presupuesto para el próximo año de 753 mil millones\$. Lo que significa 13 mil millones \$ más de lo que había propuesto el saliente Presidente Trump. En resumen, según la propuesta de Biden, el Pentágono obtendría más que todos los demás departamentos gubernamentales juntos.

Continuando el desarrollo de estas conclusiones, otro de los grandes cambios introducidos después del 11S ha sido el aprovechamiento del valor añadido del componente policial al incorporarlo en la lucha contra el terrorismo. Las limitaciones del modelo federal USA, como ya hemos repetido, se reflejan

en la fragmentación²⁴⁵⁶ de su modelo policial, aunque sea dentro de un federalismo cooperativo. Estados Unidos es cautivo de su historia y su cultura, no va a reducir el número de sus policías, lo que justifica en la libertad y la salud de sus *checks and balances*, que genera una saludable competición, impidiendo que cree una Policía Nacional Central, aunque el DHS ha supuesto un punto de inflexión a esta arraigada cultura policial.

Durante más de 125 años el sistema policial norteamericano ha sido organizado sobre los principios de independencia y descentralización, y así los actuales 18.400 cuerpos y agencias policiales federales, locales y estatales operan como organismos autónomos, a menudo desconectados en la misma jurisdicción, o en diferentes niveles de gobierno. Aunque se justifica porque actúan dentro del sistema de *checks and balances*, poderes y contra poderes constituyentes, como contrapartida provocan una importante competencia entre esos mismos cuerpos e imposibilitan una centralización de esfuerzos y de inteligencia. Pero era natural que las agencias policiales estatales y locales (siempre consideradas en baja estima por el elitismo de las federales), fueran llamadas a combatir el terrorismo después del 11 S.

Además de esta superioridad numérica, la policía local parece tener importantes ventajas en la lucha contra el terrorismo debido al conocimiento de sus comunidades locales, y la participación amplia y profunda dentro de la comunidad. No hay que olvidar que en Estados Unidos no se puede invocar ninguna línea de mando jerárquica, ni mecanismos institucionales para vincular entre sí su compleja red policial, requiriendo una coordinación horizontal y vertical. Pero siempre ha existido la misma queja a nivel interno: el flujo de información tenía una única dirección, en el que las policías locales cuantas más informaciones facilitaban a las policías federales y FBI, menos recibían. Hay que tener en cuenta que dentro de la *community policing* el ciudadano cooperaba

²⁴⁵⁶ La fragmentación y dispersión en todos los niveles de la administración es tan grande, que el censo policial norteamericano se hace cada cuatro años, y los resultados se dan a conocer casi tres años después. Así el censo de policías federales de 2008 se publicó en junio de 2012, y no todos los departamentos responden al cuestionario enviado para este censo. El 2008 el *BJS Census of State and Local Law Enforcement Agencies* (CSLLEA) se envió a 3.095 agencias locales y estatales policiales, que eran las censadas en 2007, pero de ellas, solo 3.006 completaron el formulario enviado (dos páginas).

(confianza mutua) con la Policía porque ésta le ofrecía un provecho: le proporcionaba seguridad reduciendo la delincuencia en su zona. Pero ahora, el *terrorim-oriented-policing* hace que si el barrio es de mayoría islámica, la confianza en la policía federal no exista (realmente “los federales” nunca fueron bien vistos). En los barrios está presente la policía local y estatal, y esta presencia puede perder la confianza (o la poca confianza que tenga) si esta policía local-estatal ofrece informaciones a la federal, algo que ya está sucediendo. Actualmente unas y otras están identificando sus responsabilidades y definiendo sus cometidos, no solo contra el terrorismo, sino estructurando y enfocando una inteligencia que pueda también ayudar a las policías a responder a nivel local. El aumento de la formación de las policías locales y estatales en estos temas, la creación de los centros de fusión de inteligencia para la recogida análisis y diseminación de la información y la inteligencia para la prevención de delitos, y de las *task forces* dirigidas por el FBI, ya han demostrado la importancia de esta cooperación.

Los *state troopers* y *high way patrols* que patrullan las carreteras estatales e interestatales pueden ser “ojos y oídos” de actividades sospechosas, y pueden tener un papel importante en las evacuaciones de la población en áreas de desastre. La policía estatal continúa teniendo un importante papel en los puntos fronterizos, puertos, aeropuertos e infraestructuras críticas.

Otro paso interesante para la cooperación que la Policía quiere conseguir con los ciudadanos es la colaboración con instituciones y empresas, asumiendo nuevas responsabilidades en una serie de nuevos planteamientos. Ciudadanos, que sin ser policías, por su *status* o su posición tienen algún tipo de autoridad, que les permite ejercer cierto control, sobre las vidas y actos de potenciales criminales, en comportamientos y actitudes punibles.

Dado que aproximadamente el 85 por ciento de la nación está bajo control del sector privado, las alianzas entre el gobierno y los negocios son esenciales para la seguridad nacional. Instituciones privadas, entidades financieras, compañías de telecomunicación, líneas aéreas, hoteles y restaurantes, seguridad privada, infraestructuras críticas y en general todas las entidades relacionadas con movimiento de capitales, son requeridas a suplementar las tareas policiales por medio de acciones directas contra la delincuencia, así como

en situaciones de emergencia y desastres naturales. Sin embargo, las revelaciones de Snowden sacaron a la luz determinados problemas del sistema de colaboración público-privado, caso de la NSA, la universidad y la industria (Google, Apple, Facebook y Microsoft) que han puesto esta colaboración bajo sospecha contra las libertades y derechos civiles.

La cuestión del militarismo y la militarización de la seguridad y la inteligencia merece especial atención en esta tesis como forma de mejorar la cooperación en el terreno de la seguridad. Para poder entender esta seguridad como parte de la ideología de la sociedad norteamericana, tenemos de estudiar cómo se presenta el Ejército y como vive en esta sociedad. Desde su creación, la sociedad rechaza darle preeminencia a lo militar sobre el poder civil y el ciudadano, aunque considera al ejército como elemento decisivo en la determinación del estado de la nación. En Estados Unidos el ejército sale a la calle a restablecer el orden público, al contrario que en la UE, en que la fuerza militar es raramente usada en territorio nacional, excepto en casos de tumulto o insurrección grave. La sociedad norteamericana si ve a su ejército (y su legalidad también), como una fuerza para utilizar legítimamente cuando el/los que agrede/n la ley traspasan ciertos límites.

Esta utilización del ejército también se produce porque desde el final de la guerra fría, la gran delincuencia, el crimen organizado, el terrorismo y demás manifestaciones de gran violencia, han rebasado totalmente las capacidades de respuesta de la tradicional seguridad ciudadana, responsabilidad de los cuerpos policiales federales y locales. La estructura de seguridad y la propia idiosincrasia de Estados Unidos ha hecho que no disponga de cuerpos policiales centrales y de naturaleza militar, tipo Guardia Civil u otras gendarmerías que puedan actuar en fuerza en cualquier punto de sus respectivas naciones, sin que esa actuación suponga algo extraordinario con respecto a otras actuaciones policiales. En Estados Unidos estas actuaciones en fuerza las tiene que llevar a cabo la Guardia Nacional o el Ejército, que carecen de la adecuada formación policial. Con respecto a esta última circunstancia, esta formación e incluso especialización policial, se podría hacer con la Guardia Nacional.

Todo esto indica que los tradicionales instrumentos legales de mantenimiento de la seguridad interna de las naciones han dejado de ser

eficaces y eficientes, precisando de herramientas más potentes, como pueden ser las Fuerzas Armadas, lo que supone cambios de mentalidad legal y una utilización que muchas naciones democráticas están actualmente planteándose y analizando.

Esta situación ha supuesto últimamente dos nuevas variables en Estados Unidos. Por una parte, el Estado, a través de su estructura de Defensa, el Pentágono, ha ido implicando cada vez más a fuerzas armadas, en las organizaciones de seguridad en la lucha contra el terrorismo. Se han creado grupos especiales de operaciones, encargados de operaciones encubiertas y clandestinas, llegando a disponer entre 10.000-13.000 efectivos dependiente del Pentágono. Estos tienen una ventaja sobre las agencias de inteligencia, con las que normalmente colaboran, cuyos miembros actúan individualmente o en pequeños equipos, mientras que las unidades militares lo hacen con “fuerza militar”. Por otra parte y al mismo tiempo, los militares están asumiendo misiones de policía en el país y en el extranjero, como mantenimiento de la paz en puntos conflictivos, patrullando las fronteras estadounidenses y persiguiendo traficantes de drogas.

En paralelo se ha ido acrecentando la militarización y un cambio de cultura en la Policía, debido en gran parte a la creciente y extrema violencia de los delincuentes, que hacen que las diferencias entre operativas policiales y militares se están desdibujando desde hace años. Cada vez más, los departamentos de Policía de todo el país están recibiendo entrenamiento de estilo militar y adquiriendo armamentos con potencia de fuego militar (a veces exagerado para la población a la que tienen que servir), por otra parte necesarias para enfrentarse a armas similares empleadas por los delincuentes, tanto como individuos aislados como por bandas organizadas.

Ante situaciones de alto riesgo, nada infrecuente en las calles estadounidenses, tanto en enfrentamientos individuales como en casos de rehenes o francotiradores implicados, la Policía empezó a solicitar en los años 60 la creación de unidades especiales que pudieran actuar en fuerza. De esta forma surgió la unidad y el concepto SWAT, *Special Weapons And Tactics*, originaria de Los Ángeles que se ha extendido a todo el país (curiosamente creadas cuando más rechazo había contra la guerra en Vietnam), fue

desarrollada para dar a la Policía más potencia de fuego, así como una mayor resolución cuando tratara con criminales violentos. Los miembros del SWAT son policías altamente entrenados y dedicados a la protección de sus comunidades de las situaciones criminales más peligrosas; normalmente reciben el entrenamiento de unidades especiales militares y, en situaciones de uso de violencia armada por parte de los delincuentes, suelen actuar con enorme violencia hasta dejar aniquilados a los posibles criminales. Esta militarización ha generado un complejo debate entre el sentimiento de seguridad colectiva y el mantenimiento de los derechos individuales y civiles.

Otro fenómeno curioso que también se está produciendo, ha sido el de la externalización de los recursos humanos en las Fuerzas Armadas norteamericanas. Inicialmente el núcleo de la externalización se centró en dedicar todo el esfuerzo al combate, evitando hacer guardia en los cuarteles. Pero de ahí se ha pasado a externalizar a contratistas privados, o trabajadores contratados, muchas funciones anteriormente encuadradas dentro de la propia estructura militar, hasta llegar a la participación en el combate, llegándose a convertir en la quinta rama del Ejército, después del de Tierra, Armada, Fuerza Aérea y Marines, alcanzando extremos sin precedentes.

Parecidas situaciones de cambio se están produciendo en los departamentos de Policía: desde 1992 a 2008, el personal civil aumentó más del doble que el uniformado en las plantillas de las policías estatales y locales, y entre 2003 a 2016, en las oficinas del sheriff, este aumento fue del 20%. También se están produciendo cambios en estas organizaciones, en las que tradicionalmente se separan las tareas de seguridad y administrativas entre personal civil y personal uniformado. No tiene sentido que personal uniformado realice muchas tareas administrativas no reservadas (como pudiera ser la toma de huellas dactilares), pudiendo dejar estas y otras tareas al personal civil, que a nivel presupuestario resulta más económico y que permitiría liberar valiosos recursos para poner más personal uniformado en la calle. El potencial de los civiles contribuyendo a los departamentos es grande, y crecerá a medida que aparezcan nuevas necesidades. Los recortes en los presupuestos están impulsando a los departamentos para aumentar la proporción de la plantilla civil en sus filas, y en algunos de ellos, estos ya están ya encargados de investigar

delitos contra la propiedad, infracciones de tráfico menores y recogida de pruebas forenses en la escena del delito.

Un problema creciente es el de que las agencias policiales se enfrentan a una creciente presión, por necesidad y efectividad, de establecer relaciones con comunidades de inmigrantes, algunas de las cuales no domina bien el inglés. Aparte de esta comunicación, y posteriormente cooperación con estas comunidades, también la Policía las necesita para controlarlas, operativamente y obtener información y elaborar inteligencia. Para todo ello hacen falta policías y personal civil de apoyo originarios de esas comunidades, que, por su temporalidad estos últimos pueden ser contratados.

Finalmente nos encontramos con la constante privatización, no solo de la Policía, sino también de la inteligencia. Con respecto a la primera, esta privatización puede ser vista como una forma de ser de la mentalidad norteamericana de eficacia y eficiencia, de la misma forma que en otras épocas anteriores fueron los detectives privados de la agencia Pinkerton quienes se responsabilizaban de la persecución de los delincuentes de su país, tanto en los EEUU como en el extranjero. El pasado puede ser mucho más el prelude de lo que se ha reconocido. Con respecto a la inteligencia, los movimientos mercantiles y empresariales han exigido desde siempre una necesidad de información muy precisa sobre los posibles “socios” (negocios, empresas a comprar, préstamos, etc.) para evitar riesgos catastróficos. La globalización de la economía a nivel global de los últimos años ha supuesto que las empresas aparte de apoyarse en la Inteligencia de sus Estados, creasen departamentos de Evaluación, Riesgos e Inteligencia, para evitar situaciones peligrosas para sus inversiones. Al mismo tiempo, las diferentes leyes de control de capitales sospechosos de proceder del terrorismo y la gran delincuencia, han provocado el desarrollo de los departamentos internos de inteligencia, la aparición de numerosas empresas civiles altamente especializadas en actividades de evaluación de riesgos empresariales, económicos, políticos y militares, con capacidades de inteligencia de un enorme potencial. Y aunque el uso de empresas privadas de este tipo presenta grandes problemas de seguridad, supervisión y responsabilidad, hay demasiados contratos del Pentágono y de

otras agencias que son clasificados y no tienen difusión pública, una práctica de muy considerable uso en EEUU.

APORTACIONES DE LA TESIS

Un objetivo final que me había propuesto, al final de mi carrera profesional en activo, que durante 40 años se ha desarrollado en el mundo de la seguridad y la cooperación policial internacional, fue reunir en un solo documento la enorme y dispersa cantidad y variedad de publicaciones, que procedentes de numerosas y variadas fuentes sobre seguridad (estructura y organizaciones) existen sobre Estados Unidos, en los que la cooperación policial internacional será el aglutinante que desarrollará en el tiempo esas estructuras. Todo ello, en una nación con estructura federal: Estados Unidos. Esta idea la he querido plasmar en esta tesis, con una extensión razonable para tan amplio y ambicioso proyecto.

La tesis documenta y referencia publicaciones, tanto en textos escritos como de Internet, de procedencia norteamericana sobre todo (también hay aportaciones alemanas y francesas), procedentes del mundo académico de la investigación en el campo policial, de la seguridad y la inteligencia. La aportación en lengua española es muy escasa por no dedicar nuestro país demasiados recursos, ni en el ámbito académico ni en el policial a este tema. En el caso de los profesionales policiales, quizás hay que pensar que ellos mismos se sientan coartados o estén demasiado contaminados).

Fue en las primeras dos décadas del S XX cuando se empezaron a hacer estudios en profundidad sobre los modelos policiales en el mundo. Este doctorando, aparte de sus oportunidades estrictamente profesionales, también aprovechaba sus vacaciones familiares por el mundo para realizar sus propios trabajos de campo que lógicamente, ha aprovechado para volcar en esta tesis. Adjunto enlace donde se pueden ver gran parte de esas publicaciones profesionales y producción académicas²⁴⁵⁷. A todo esto he añadido mi

²⁴⁵⁷

https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/i18n/consulta/resultados_navegacion.

experiencia profesional, lo que a mi entender, proporcionará a los estudiosos y profesionales un documento especialmente práctico.

Se hace una visión de la cooperación policial internacional a través del modelo policial y de seguridad norteamericano, cuya Administración es una de las que más ha trabajado en el mundo en este ámbito, y que lo inició, precisamente, cuando tuvo conciencia de su entidad y relevancia. La cooperación policial internacional en el modelo norteamericano ha ido pareja con el hecho que ningún otro gobierno en el mundo ha tenido una agenda tan agresiva y tan ambiciosa para intentar que otros países adoptaran sus métodos, procedimientos e instrumentos penales en la lucha contra la delincuencia.

En mi tesis hago referencia al mundo de los idiomas y a su importancia en el mundo policial y de la comunidad de inteligencia norteamericana (y por extensión, de todo el mundo). Así, este doctorando, llevado por su interés en este ámbito, simultaneando la tesis, ha coordinado y dirigido un *Glosario Multilingüe Jurídico-Policial y de Inteligencia* en 53 idiomas. Ha sido en la práctica, un trabajo de cooperación internacional de muchos años con más de 200 colaboradores (policías, militares, académicos, traductores, filólogos, periodistas) de todo el mundo, y que puede considerarse una verdadera obra inédita de la cooperación entre un número enorme de profesionales de amplio espectro en un proyecto de investigación, en el que la ilusión de sus actores ha sido el motor que ha conseguido llevarlo a cabo.

La tesis demuestra que el modelo policial/seguridad/inteligencia norteamericano no tiene comparación con ningún otro en el mundo, por su tamaño y complejidad. Integrado por un elevado número de agencias de inteligencia, agencias federales policiales y casi 18.000 cuerpos policiales (de enorme variedad de componentes y capacidades), genera una Inteligencia tan variada y de tan compleja utilidad para la Seguridad/Defensa Militar/Policial, que resulta difícil su coordinación y su aprovechamiento.

En la tesis se destaca que este complejo sistema otorga la primacía al ciudadano norteamericano (que no es un súbdito, sino el origen de los poderes

del Estado), con una desconfianza de éste hacia los poderes locales, estatales y federales, que genera una tensión permanente entre estos, y en el que los medios de comunicación tienen que ejercer, ineludiblemente, de Cuarto Poder, en función de *checks and balances*. Un sistema en el que los órganos funcionariales de los diferentes niveles de seguridad no están al servicio exclusivo de las autoridades nacionales, estatales o locales, sino de la ley y el ciudadano, que elige, dentro de unos límites a sus directores, y no al revés.

Incido en la tesis en la necesidad permanente de buscar todos los procedimientos de coordinación con el propósito de aumentar la eficacia en la seguridad y reducir en lo posible hechos delictivos, sea contra el Estado o contra los ciudadanos. En Estados Unidos la delegación del uso de la fuerza legítima no excluye, si no que acrecienta, el derecho de cada individuo a defenderse personal y directamente. Aporta informaciones interesantes al permanente debate de la posesión de armas por el ciudadano, un aspecto no muy comprendido ni por los ciudadanos ni por los medios de otros países, cuyos sistemas de seguridad, policial y judicial son completamente distintos, muchos de ellos, en mi opinión, algo obsoletos ante las nuevas formas de delincuencia organizada y, no digamos frente a los terrorismos nacionales e internacionales.

Destaco en la tesis que, cuando el Estado norteamericano y sus estructuras de seguridad actúan dentro de los campos en los que la legislación se lo permite, lo hacen con toda la fuerza, incluso sin la menor clemencia ante cualquier infracción o delito.

La exhaustiva descripción que se hace en la tesis del modelo de seguridad norteamericano, considero que deberían servir de modelo a estudiar por los diferentes esquemas de seguridad existentes en los países de la UE, y de comparación ante los cambios que ésta precisa realizar en los próximos años. Dentro de este contexto, la existencia de cuerpos gendármicos en algunos países europeos permite disponer ya de una importante herramienta propia, robusta y eficaz, que los europeos tendríamos que tener en consideración.

En la tesis se remarca que el modelo de agencias de inteligencia norteamericanas necesitaría un estudio pormenorizado. La capacidad que tienen de generar inteligencia (no olvidemos sus abundantes recursos), y de su

coordinación y trasvase entre éstas, son un importante ejemplo para su estudio por la UE en los próximos años.

También se presentan los instrumentos creados después del 11S para centralización, integración, análisis y difusión de la inteligencia contraterrorista y de delincuencia organizada, aspectos que se necesitaría estudiar con detenimiento, haciéndolo siempre con mesura y no con “desdén” por tener su origen en otros.

Se señala también en la tesis que no tiene que generar preocupación la creciente militarización de las policías, sino que este hecho se debería tener más en cuenta, al ser herramienta muy útil ante las nuevas amenazas y el creciente recurso a violencias extremas hasta por la pequeña delincuencia. Lo que no obvia la permanente necesidad de controlar y vigilar, tanto desde las administraciones como desde la judicatura, los medios y los ciudadanos, su uso para evitar excesos, que ya son denunciados continuamente, de por sí, por una sociedad civil muy fuerte y organizada.

También se hace ver en la tesis el creciente uso del personal civil, en todos los ámbitos de seguridad, que puede sustituir al caro y escaso número del funcionariado uniformado, para ser utilizado en muchas tareas policiales, militares y de inteligencia. Y unido a esto, también se insiste en la tesis, lo importante que es uso del personal civil de minorías, tanto para conocer sus idiomas, culturas, idiosincrasia, planteamientos vitales, problemáticas, recursos y formas específicas de delincuencia. Además de ser su integración en cuerpos policiales, de seguridad, administrativos y de inteligencia uno de los pocos instrumentos útiles existentes actualmente para permitir e impulsar el ascenso social de estas minorías, al igual que sucedió con aquellos inmigrantes europeos que llegaron cuando ese país se construía, para conseguir su integración y su ascenso social.

Espero y deseo que los modestos, aunque intensos trabajos llevados a cabo en esta tesis, aporten informaciones útiles que sirvan para que otros investigadores continúen y profundicen en el conocimiento de los procesos de seguridad imprescindibles para el mantenimiento de una sociedad democrática, libre de imposiciones, al mismo tiempo que se mejora la seguridad de sus

ANEXO 2. SIGLAS

ACLU	American Civil Liberties Union
ACTIC	Arizona Counter Terrorism Information Center
ADNETU	Anti-Drug Network
AFIS	Automated Fingerprint Identification System
AFISR	Air Force Intelligence Surveillance and Reconnaissance Agency
AFMLS	Asset Forfeiture and Money Laundering Section
AFOSI	Air Force Office of Special Investigations
AFSA	Armed Forces Security Agency
AMI	Army Military Intelligence
AML	Anti Money Laundering
APIS	Passenger Information System
ATF	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
ATIX	Anti-Terrorist Information Exchange
AUDINT	Audio Intelligence
BDS	Bureau of Diplomatic Security
BEST	Border Enforcement Security Task Force
BfS	Bundesverfassungschutz
BFV	Federal intelligence and security service (Germany)
BIA	Bureau of Indian Affairs
BI-BCOE	FBI's Biometric Center of Excellence
BJA	Bureau of Justice Assistance, Department of Justice
BJS	Bureau of Justice Statistics
BKA	Bundeskriminalamt
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDD	Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs
BOP	Federal Bureau of Prisons
BRAG	Bioterrorism Risk Assessment Group
CALD	Cultural and Linguistics Diversity Communities
CAPPS	Computer Assisted Passenger Prescreening System

CASL	Center for the Advanced Study of Language
CBP	Customs and Border Protection
CBSA	Canada Border Services Agency
CCRSB	Criminal, Cyber, Response and Services Branch
CFTC	Commodity Futures Trading Commission
CIA	Central Intelligence Agency
CID	Criminal Investigative Division
CIFA	Counterintelligence Field Activity
CILP	USMS Canadian Investigative Liaison Program
CIMIN	Comité Interministerial de Alto Nivel
CIMS	Critical Infrastructure Management System
CIO	Central Imagery Office
CIRG	Critical Incident Response Group
CJIS	Criminal Justice Information Services
CLEAR	Clear Law Enforcement for Criminal Alien Removal Act
CLS	Critical Language Scholarships
COCFD	Counterterrorism Office and Counterterrorism Finance and Designation Unit
COMINT	Communication Intelligence
CONPLAN	United States Governmental Interagency Domestic Concept of Operations Plan
CP	U S Capitol Police.
CPD	Chicago Police Department
CRV	Critical Response Vehicle
CSG	<i>Counterterrorism Security Group</i>
CSI	Container Security Initiative
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CTA,s	Clandestine transnational actors
CTC	Counterterrorist Center (CIA)
CTD	Counterterrorism Division (FBI)
CTF	Cyber Task Force
CTG	Counter Terrorism Group
CTI	Concealment Trap Initiative

C-TPAT	Customs-Trade Partnership Against Terrorism
CTTWG	Counter-Terrorism Training Coordination Working Group
CyD	Cyber Division
DAS	Domain Awareness System
DCI	Director of Central Intelligence
DCIS	Defense Criminal Investigative Service
DEA	Drug Enforcement Agency
DFAS	DEA's Drug Flow Attack Strategy
DHHS	Department of Health and Human Services
DHS	Departamento de Seguridad Nacional
DIA	Defense Intelligence Agency
DIB	Daily Intelligence Brief
DIB	Daily Intelligence Bulletin
DIMD	Defense Intelligence Management Document
DIRD	Defense Intelligence Reference Document
DISP	Defense Intelligence Special Publication
DIUx	Defense Innovation Unit-Experimental
DLA	Agency Disposition Services
DLIFLC	Defense Language Institute Foreign Language Center
DMA	Defense Mapping Agency
DNI	Digital Network Intelligence
DNI	Director of National Intelligence
DOD	Department of Defense
DOE	Department of Energy
DOI	U S Department of the Interior
DOJ	Department of Justice
DOL	U S Department of Labour
DOS	U S Department of State
DOT	Department of Transportation
DTISUM	Defense Intelligence Terrorism Summary
EGF	Fuerza de Gendarmería Europea. Eurogenfor
EIW	Economic Intelligence Weekly

ELINT/TELINT	Electronic/Telemetry Intelligence
ELIU	Law Enforcement Intelligence Unit
EPA	Environmental Protection Agency
ERT	Evidence Response Team (FBI)
EUROPOL	European Police
FAA	Federal Aviation Administration
FATF/GAFI	Financial Action Task Force on Money Laundering
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCS	Federal Coordination and Compliance Section
FDA	Food and Drug Administration
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FFL	Federal Firearms Licensees
FIAB	Foreign Intelligence Advisory Board
FIEP	Acrónimo de Francia España Italia Portugal
FIG	Field Intelligence Group
FIG	Field Intelligence Group
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network
FISA	Foreign Intelligence Surveillance Act
FITF	Foreign Influence Task Force
FLETC	Federal Law Enforcement Training Center
FLEXCOM	IC Foreign-Language Executive Committee
FLPO	Foreign Language Program Office
FOIA	Freedom for Information Act
FTATC	Foreign Terrorist Asset Tracking Center
FTTTF	Foreign Terrorist Tracking Task Force
GARSI SAHEL	Grupos de Acción Rápida, Vigilancia e Intervención Sahel
GAO	General Accounting Office
GEOINT	Geo Espacial Intelligence
GIWG	Global Intelligence Working Group
GTD	Global Terrorism Data Base
HIDTA	High Intensity Drug Trafficking Area

HIFCA	High Intensity Money Laundering and Related Financial Crime Areas
HLSP	Heritage Language Speakers Program
HLT	Human Language Technologies
HSDN	Homeland Security Data Network
HTC	Hybrid Threats Center
HUMINT	Human Intelligence
IACP	Asociación Internacional de Jefes de Policía
IAD	Internal Affairs Division
IAFIS	Automated Fingerprint Identification System
IALEIA	International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts
IALEIA	Law Enforcement Intelligence Analysts
IBET	Integrated Border Enforcement Team
IBIT	Pacific Region Integrated Border Intelligence Team
IC	Intelligence Community
ICE	Immigration and Customs Enforcement
ICMLEO	Integrates Cross-border Maritime Law Enforcement Operations
IDENT	Automated Biometric Identification System
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act
ILEA	International Law Enforcement Academies
INAC	National Infrastructure Advisory Council
INL	International Narcotics and Law Enforcement Affairs
INP	Israel National Police
INR	Bureau of Intelligence and Research
INS	Immigration and Naturalization Service
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IOB	Intelligence Oversight Board
IOD	International Operations Division
IPA	International Police Academy
IPOA	International Peace Operations Association
IRL	Interagency Language Roundtable

IRS	Internal Revenue Service
IRS-CID	Internal Revenue Service Criminal Investigation División
IRTPA	Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act
ISACs	Information Sharing and Analysis Centers
ISE	Information Sharing Environment
ITACG	Interagency Threat Assessment and Coordination Group
ITAR	International Traffic in Arms
JAG	Justice Assistance Grant Program
JCS	Joint Chiefs of Staff
JIATF	Joint Interagency Task Force South
JINSA's	Law Enforcement Exchange Program
JTTF	Joint Terrorism Task Force
KYK	Know Your Customer
LAP	Language Access Program
LAPD	Los Angeles Police Department
LD	Division Laboratory Division
LEIN, s	State Law Enforcement Intelligence Networks
LEO	Law Enforcement Online
LEP	Low English proficiency
LLA	Legat Legal Attaché
LLEA	Local Law Enforcement Assistance
LPR	License Plate Readers
LSS	FBI's Language Services Section
LSTLE	Local, State, and Tribal Law Enforcement
MASINT	Measurement and Signature Intelligence
MATRIX	Multistate Anti-Terrorist Information Exchange
MCIA	Marine Corps Intelligence Activity
MET	Mobile Enforcement Teams
MI5	British Counterintelligence Service
MI6	British Secret Service or Secret Intelligence Service
MID	Military Intelligence Digest
MLAT	Mutual Legal Assistance Treaty

MLAT, s	Mutual Legal Assistance Treaties
MOA	Memorandum of Agreement
MOSSAD	Mossad Le Aliyah Beth (Israeli Intelligence Service)
MOU	Memorandum of Understanding
NAAG	National Association of Attorneys General
NADDIS	Narcotics and Dangerous Drug Information System
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCIC	National Crime Information Center
NCIS	Naval Criminal Investigative Service
NCIX	National Counterintelligence Executive
NCSA	National Cyber Security Alliance
NCTC	National Counterterrorism Center
NDAA	The National Defense Authorization Act de 2012
N-DEx	National Data Exchange
NEBEDEAG-PoI	Netherlands-Belgisch-Deutsche Arbeitsgruppe Polizei
NFIP	National Foreign Intelligence Program
NGA	National Geospatial Intelligence Agency
NGI	Next Generation Identification System
NGIC	National Ground Intelligence Center
NGN	Next Generation Network
NGP	National Geospatial Program
NIBRS	National Incident-Based Reporting System
NICIS	Naval Investigative Criminal Servic
NID	National Intelligence Daily
NID	National Intelligence Director
NIE	National Intelligence Estimate
NIMA	National Imagery and Mapping Agency
NIMS	National Incident Management System
NIP	National Intelligence Program
NIS	Naval Investigative Service

NJTTF	National Joint Terrorism Task Force
NLETS	National Law Enforcement Telecommunications System
NLSC	National Language Service Corps
NMLS	The National Money Laundering Strateg
NPS	National Park Service
NRO	National Reconnaissance Office
NSA	National Security Agency
NSB	National Security Branch
NSC	National Security Council
NSD	National Security Directive
NSEERS	National Security Entry-Exit Registration System
NSI	National Security Intelligence
NSISS	National Strategy for Information Sharing and Safeguarding
NSL	National Security Letters
NSLI	National Security Language Initiative
NSLI-Y	National Security Language Initiative for Youth
NSM-2	National Security Presidential Memorandum-2
NSSE, s	National Special Security Events
NVPS	National Virtual Pointer Syste
NVTC	National Virtual Translation Center
NYPD	New York Police Department
OCDETF	Organized Crime Drug Enforcement Task Forces
ODALE	Office of Drug Abuse Law Enforcement
ODNI	Office of the Director of National Intelligence
ODV	Operation Doble Via
OFAC	Office of Foreign Assets Control
OHS	Office of Homeland Security
OIA	Treasury's Office of Intelligence and Analysis
OIPR	Office of Intelligence Policy Review
OLEC	Office of Law Enforcement Coordination
OMB	Office of Management and Budget
ONI	Office of Naval Intelligence

OPS	Office of Public Safety
OSC	Open-Source Center
OSCT	Office for Security and Counter-Terrorism
OSINT	Open Sources Intelligence
OTD	Operational Technology Division
PCA	Posse Comitatus Act
PCC	Policy Coordinating Committee
PDB	President's Daily Brief
PDD	Presidential Decision Directive
PFP	Policía Federal Preventiva Mexicana
PFPA	Pentagon Force Protection Agency
PMC	Canadian Mounted Police
PNR	Passenger Name Record
PPU, s	Public Protection Unit
PWGOT	Police Working Group Working Group On Terrorism
QHSR	Quadrennial Homeland Security Review
RA	Resident agent
RAC	Resident agent in charge
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RISS	Regional Information Sharing Systems
RISSNet	Regional Information Sharing System Network
SA	Special Agent
SAC	Special-Agent-In-Charge
SAD	Special Activities Division
SAS	British Special Air Service
SCIFF	Compartmented Information Facility
SCION	Next Generation Sensitive Compartmented Information Operational Network
SDGT	Specially Designated Global Terrorists
SDN,s	Specially Designated Nationals and Blocked Persons*
SEIB	Senior Executive Intelligence
SIGINT	Signals Intelligence

SIGINT	Signals Intelligence
SIU	Sensitive Investigative Unit Program
SMS	Secretary's Morning Summary
SNIEs	Special National Intelligence Estimates
SOCOM	Special Operations Command
SOD	Special Operations Division's
SS	U S Secret Service
SSA	Supervisory Special Agent
SSB	Strategic Support Branch
SSCI	Senate Select Committee on Intelligence
SSTF	Violent Crime Safe Streets Task Forces
ST	Science and Technology
STB	Science and Technology Branch
STS	Space Transportation System
SWAT	Special Weapons and Tactics
SWBICP	Southwest Border Intelligence Collection Plan
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TAO	Office of Tailored Access Operations
TECHINT	Inteligencia procedente de vigilancia técnica
TEDAC	Terrorist Explosive Device Analytical Center
TEL	Terrorist Exclusion List
TEOAF	Executive Office for Asset Forfeiture
TFFC	Office of Terrorist Financing and Financial Crimes
TFI	Office of Terrorism and Financial Intelligence
TFOS	Terrorist Financing Operations Section
TFWG	Terrorist Financing Working Group
TIA	Total Information Awareness
TIDE	Terrorist Identities Datamart Environment
TLOA	Tribal Law and Order
TSA	Transportation Security Administration
TSC	Terrorist Screening Center

TSDB	Terrorist Screening Database
TTIC	Terrorist Threat Integration Center
UFF	United Freedom Front
UKUSA	United Kingdom-United States Security Agreement
UNYRIC	Upstate New York Regional Intelligence Center
USA PATRIOT Act	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Act Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act
USAI	U S Army Intelligence
USAO	U S Attorney's Office
USBP	U S Border Patrol
USCG	U S Coast Guard
USCS	U S Customs Service
USMC	U S Marine Corps
USMS	U S Marshals Service
USN	U S Navy
USNCB	U S National Central Bureau (of INTERPOL)
USNORTHCOM	U S Northern Command (US Military Command responsible for Homeland Security)
USNPS	National Park Service
USPIS	US Postal Inspection Service
USPP	U S Park Police
USPS	U S Park Service
USSEC	U S Securities and Exchange Commission
USSS	U S Secret Service
US-VISIT	United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology program
VACIS	Vehicle and Cargo Inspection System
WAJAC	Washington State Joint Analytical Center
WAN	Wide Area Network
WitSec	Services Witness Security Program
WMDD	Weapons of Mass Destruction Directorate
WPDPS	White Plains Department of Public Safety

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis quiere ser el compendio final de un recorrido por el mundo de la cooperación policial y de seguridad internacional, que este autor ha desarrollado a lo largo de su carrera profesional. En estos momentos de zozobra, la seguridad se ha convertido en el objetivo a conseguir, tanto por su concepto como por su realidad, y ahora, desde el individuo y su entorno hasta la agenda política más ambiciosa, todos quieren mantener su espacio protegido y a salvo de intrusiones maliciosas, introduciendo o desarrollando herramientas y actuaciones para lograrla.

Cuando este doctorando desarrollaba su divulgación en medios escritos profesionales, encontró al doctor Manuel Ballbé (q.e.p.d.), quien con su brillantez y dinamismo casi tsunámico, fue capaz de ilusionarme y lanzarme a este proyecto, que en un principio me resultaba inabarcable/inaprensible . Conforme se desarrollaba, y a lo largo de un periodo generoso en el tiempo, el doctor Ballbé se convirtió en mi amigo Manuel y en esta tesis permanece su espíritu.

En primer lugar quería agradecer a la directora y tutora de mi tesis, doctora Montserrat Iglesias-Lucía y doctora Roser Martínez, respectivamente, quienes dentro del Departamento de Derecho Administrativo de la UAB, fueron pacientes y me dieron libertad para expresar mi estilo, y sobre todo porque fue con ellas con quienes pude acabar, tras una larga y azarosa andadura esta tesis.

Un agradecimiento especial al presidente del tribunal, doctor Tomás Gil y al resto del tribunal, doctores Alejandro Rubio y Antonio Morales, brillantes en sus ámbitos profesionales y extraordinarios amigos, que aún además de sus quehaceres cotidianos han querido añadir éste.

Agradecer también a Fernando Cocho y Alfonso López, con quienes aprendí lenguaje y formas que no conocía. Y no quería tampoco olvidarme de Conchita Prats, quien cuando empezaba, desde la UAB, me surtía de abundante documentación.

Por último, también agradecer a la Escuela de Mossos d'Esquadra, en Mollet del Vallés, por su excelente documentación, entonces recibida, cuando ésta solo podía encontrarse en su centro de documentación, y que curiosamente abrió una relación de cooperación informal para esta tesis.

BIBLIOGRAFÍA PRINCIPAL

ABOLD J., GUIDETTI R. y KEYER D. *Strengthening the Value of the National Network of Fusion Centers by Leveraging Specialization: Defining "Centers of Analytical Excellence"*. Homeland Security Affairs, Vol. 8, article 7, June 2012.

A Consumers's Guide to Intelligence, Public Affairs Staff, CIA, PAS 95-00010, July 1995.

AID M., *Prometheus Embattled: A Post-9/11 Report Card on the National Security Agency*, Intelligence and National Security Agency, Vol. 21, nº 6, December 2006.

ALDRICH R., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*. Intelligence and National Security, Vol. 24, Nº 1, 26-25, February 2009.

ALDRICH R., *A Profoundly Disruptive Force's: The CIA, Historiography and the perils of Globalization*, Intelligence and national Security, Vol. 26, Nº 2-3, April-June 2011.

ALDRICH R. *Dangerous Liaisons. Post-September. Intelligence Alliances*. Harvard International Review. Fall 2002.

ALDRICH R., *Transatlantic intelligence and security cooperation*, International Affairs 80, 2004.

ALLI, J. C., *La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*, Donosita-San Sebastián, 2004.

ALLI J.C., *El Soldado Profesional*, Thomson Aranzadi, 2002.

ALLI J.C. *Seguridad Nacional, Defensa y Fuerzas Armadas en Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención del Estado en la sociedad.* Colex, 2007.

ALONSO, J., *Estrategia para la Cooperación Española, Por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1999.

ALONSO, M., Jornadas sobre “*La lucha contra la criminalidad: Estrategias de Seguridad y Cooperación Internacional*”. Santo Domingo de la Calzada. (La Rioja), 30/6 – 3/7 2008.

ALVAREZ D. y EGUIDAZU F. *Manual de Prevención del Blanqueo de Capitales*, Marcial Pons, Barcelona 2007.

ALVIRA R., *Competencia y cooperación económica. Un problema de lógica existencial.* 1994.

ANAGNOSTAKIS D., *Securing the Transatlantic Maritime Supply Chains from Counterterrorism: EU–U.S. Cooperation and the Emergence of a Transatlantic Customs Security Regime.* Studies in Conflict & Terrorism Vol. 39, No. 5. 2006.

ANDERSON D., *Independent Reviewer of Terrorism Legislation. The Terrorism Acts in 2013.* Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000, and Part 1 of the Terrorism Act 2006. July 2014.

ANDERSON M. *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Co-operation.* Clarendon Press Oxford, 1989.

ANDREAS P., *Border Games. Policing the US-Mexico Divide*, Cornell University, 2000, Preface.

ANDREAS P. y BIERSTEKER T., *The Rebordering of North America*, Routledge, 2003.

ANDREAS P. y NADELMANN E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations.* Oxford University Press, 2006.

ANDREW O., *Australia and the ‘Five Eyes’ intelligence network: the perils of an asymmetric Alliance*, Australian Journal of International Affairs, Routledge, Vol.71, No. 5, 2017.

APUZZO M., *War Gear to Police Departments*, New York Times, 8-6-14.

APUZZO M., y GOLDMAN A., *With CIA help NYPD moves covertly in Muslim areas*, New York (AP), Aug. 23, 2011.

ARANGUREN, J.C., *Gobernanza Europea*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013.

Audit of the FBI. Annual Financial Statements Fiscal Year 2013. US Department of Justice Office of the Inspector General. Audit Division Report 14-10 February 2014.

AYLING J., GRABOWSKY P., y SHEARING C., *For Networked policing*, 2008.

AYUSO S., *Estados Unidos empieza a cuestionar la militarización de su Policía*, El Mundo, 16-8-14.

AXELROD, R., *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, 1986.

BACEVICH A., *The New American Militarism. How Americans are seduced by war with a new Afterword*, Oxford University press, 2005.

BALKO R. *Rise of the Warrior Cop. The Militarization of America's Police Forces*. Public Affairs New York, 2013. Introducción.

BALLBÉ M., *El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, nº 174, sept-dic 2007.

BALLBÉ M., En *El gobierno del riesgo*, HOOD, C., ROTHSTEIN, H., y BALDWIN, R., Oxford University Press, 2001.

BALLBÉ, M. Y PADROS, C., *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel Sociedad Económica, 1997.

BALLBÉ M. y MARTÍNEZ R., *Law and Globalization: Between the United States and Europe en Global Administrative Law. Towards a Lex Administrative*. Cameron May, 2010.

BALZER A., *International Police Cooperation. Opportunities and Obstacles. Policing in Central Asia and Eastern Europe*, 1995.

BANKS W., *Troops defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism*. Terrorism and Political Violence, vol. 14, nº 3, Autumn 2002.

BANKS D., HENDRIX J., HICKMAN M. y KYCKELHAHN T., *National Sources of Law Enforcement Employment Data*. NCJ Number 249681. April 2016.

BAÑOS P., *Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, julio-nov. 2008.

BATTISTA, G., y PADULA, P., *Coopetition strategy a new kind of interfirm dynamics for value creation*, Second Annual Conference, Innovative Research in Management, Stockholm, 9-11 mayo 2002.

BAYER M., *The Blue Planet: Informal International Police Networks and National Intelligence*, Center for Strategic Intelligence Research, National Defense Intelligence College (US), 2010.

BAYLEY D., *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, 2006.

BENSINGER G., *Homeland Security: The Israel Connection*, Crime & Justice International September/October 2007.

BETTS R., *Fixing Intelligence*, Foreign Affairs, January-February 2002.

BIERSTEKER T., *The rebordering of North America?* Routledge 2003.

BLUMSTEIN A. y WALLMAN J. *The Crime drop in America*. Cambridge University Press, 2006.

BOLZ F., DUDONIS K. y SCHULZ D., *The Counterterrorism Handbook. Tactics, Procedures and Techniques*, CRC Press.

BRATTON W., *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Random House N Y, 1998.

BRADLEY J., y LYMAN R., *The Public Safety Model: A Homeland Security Alternative*, The Police Chief, March 2006.

BOURDOUX G. y CUMPS G., *Policing, Ethics and Corruption*, Uitgeverij. Politeia N V. 2002.

BOWLING C. y PICKERILL M., *Fragmented Federalism: The State of American Federalism*. 2012-2013, Publius: The Journal of Federalism, vol. 43, no. 3, June 2013.

BOLZ F., DUDONIS K. y SCHULZ D., *The Counterterrorism Handbook. Tactics, Procedures and Techniques*, CRC Press.

BRODEUR J. *Comparisons in Policing: An International Perspective*, Avebury, 1995.

BUERGER M.E. y MAZEROLLE L.G., *Third-party policing: A theoretical analysis of an emerging trend*, Justice Quarterly, 1998.

Bureau of Justice Statistics. Strategic Plan FY 2003-2004.

BURKE J., *The Trump Transition, Early Presidency, and National Security Organization*. Presidential Studies Quarterly, Vol. 47, No. 3, September 2017.

BUSCH, H. y KALECK, W. *La Policía europea: ¿Un peligro para la democracia?* 2005.

BUSCH N. y GIVENS A., *Asociaciones Público-Privadas en Seguridad Nacional: Oportunidades y desafíos*. Asuntos Homeland Security 8, octubre 2012.

BÜSCHING S., *Innere Sicherheit in den USA nach 9/11 Die Welt nach 9/11 VS*. Verlag für Sozialwissenschaften 2011.

CALDUCH R., *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.

CAMPBELL D. y CAMPBELL K., *Soldiers as Police Officers/Police Officers and Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States*. Armed Forces & Society, 36(2), 2010.

CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, Nov. 2004.

CAUDL S. *Homeland Security: Advancing the National Strategic Position*. Homeland Security Affairs. Vol. 8. Article 11. August 2012.

CETRON M. y DAVIES O., *55 Trends. Now Shaping the Future of Policing*, Vol. 1, Issue 1, February 2008, Preface.

CEZÓN C., *Derecho Extradicional*. Dykinson 2003.

CLARKE C., *Terrorism. The essential reference guide*. ABC. Clio. 2018.

Conclusiones. "Papel de la Inteligencia ante los retos de la Seguridad y de Defensa Internacional". Cuadernos de Estrategia nº 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2005.

Criminal Intelligence Sharing: A National Plan for Intelligence-Led Policing at the Local, State and Federal levels. Recommendations from the IACP Intelligence Summit. August 2002.

CHAPPELL A. y GIBSON S., *Community Policing and Homeland Security Policing. Friend or Foe?* Criminal Justice Policy Review, Vol. 20, Nº 3, September 2009.

CHIANI A., *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Coord. Juan Scartascini. Buenos Aires. Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

Commission on the Roles and Capabilities of the US Intelligence Community (1996): The Aspin-Brown Commission, https://dbpedia.org/page/Aspin%E2%80%93Brown_Commission

CONDE E. y GONZALEZ H. Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales, Real Instituto Elcano, ARI nº 7-2006.

Coopetition. A revolutionary mindset that combines competition and cooperation. Harvard Business Review. July-August, 1995.

CORDNER G., *Police Administration*, eighth edition, Anderson Publishing, 2014.

Crime and Enforcement Activity in New York, Jan 1- Dec 31, 2013). William J. Bratton, Police Commissioner.

CHEVALIER-GOVERS C., *De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union Européenne*. Broché.

DAHL E., *Warnings unheeded, again: What the Intelligence Lessons of 9/11 Tell Us About the Coronavirus Today*, Homeland Security Today, December 15, 2020.

DALGAARD-NIELSEN A., *Homeland Security: American and European Responses to September 11*. T. Jäger et al. (eds.), Transatlantische Beziehungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005.

DAVIS R., LOMBARDO M. y WOODS D., *Civilian Staff in Policing: An Assessment of the 2009 Byrne Civilian Hiring Program, Executive Summary*, NCJ 246953, May 2014.

DAUN A., *Die Nachrichtendienste 10 Jahre nach 9/11. Die Welt nach 9/11*. VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011.

Defending The City: NYPD's Counterterrorism Operations, June, 2009, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/defending-city-nypds-counterterrorism-operations>

DEFLEM M., *Policing World Society*, Oxford University, 2002.

DELEONE, G J. HENRY, V.E. y OLIVER W.M., *Policing for Homeland Security. Policy and Research*, Criminal Justice Policy Review, Vol. 20, Nº 3, September 2009.

DENÉCÉ E., *The Revolution in Intelligence Affairs: 1989-2003*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 27, 2014.

Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics Local Police Departments, 2016. October 2019. NCJ 251922; October 2019, NCJ 252834 y October 2019, NCJ 252835

DEREK L. *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39(1). 2004.

DIAZ, A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad en España*. Opex. Documento de trabajo /2006.

DICKEY C., *Securing the City: Inside America's Best Counterterror Force-The NYPD*, Simon and Schuster, 2009.

DICKEY C., *The Inside Story of the CIA and the NYPD*, Join Forces, 27-6-13.

DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*. Harvard Journal of Law & Public Policy. Vol. 25. 2001-2002.

DIXON N., *Sobre la psicología de la incompetencia militar*, Anagrama, 2001.

DÖRING M. und MONSEES O., *Expansion privater Militärfirmen: Phänomen sich wandelnder Konflikte, Herausforderung bestehender Staatsgewalt. Die Welt nach 9/11 VS*. Verlag für Sozialwissenschaften 2011.

DUDLEY C., *Information-Centric Intelligence: The Struggle in Defining National Security Issues*. International Journal of Intelligence and Counter Intelligence. Vol., 31, No. 4, 2018.

DUJMOVIC N., *Getting CIA History Right: The Informal Partnership Between Agency Historians and Outside Scholars*, Intelligence and National Security, Vol. 26, Nº 2-3, 228-245, April-June 2011.

DUQUE J., *Gestión de una empresa de Policía: Modelo Policial del condado de Kent*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 19, 1998.

DUQUE J., *Modelo de Seguridad de Estados Unidos*, Cuadernos de la Guardia Civil, nº 38, 2008

DUQUE J., *La Comunidad de Inteligencia Estadounidense*. Inteligencia y seguridad. Revista de análisis y prospectiva, Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), junio-noviembre 2009.

DUQUE, J. *Blindándose de sus vecinos*. Atenea. Seguridad y Defensa. nº 34, Marzo 2012.

DUQUE J., *The North American Intelligence Community: language management as a vital tool in generating safe and effective future intelligence*. The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 2018, Vol. 20, No. 2.

DUQUE J., *Policía Rusa*. Revista Guardia Civil, nº 903, julio 2019.

DUQUE J., *Idiomas e Inteligencia en la Policía de Nueva York*. Revista Guardia Civil, nº 910, febrero 2020.

DUQUE J., *La Policía británica: Un modelo de control y reconocimiento*. Cuadernos de la Guardia Civil, nº 62, febrero 2021.

DUQUE J. y VELASCO L., *Normativa Comunitaria e Internacional tras el 11-S en la lucha contra la financiación del terrorismo: Repercusiones para la Guardia Civil*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, septiembre 2009.

DUTHU N. *American Indians and the Law*. Penguin, 2008.

EAGLY I. y SCHWARTZ J., *Lexipol: The Privatization of Police Policymaking*. Texas Law Review. Vol. 96, 2017.

EDGAR T., *Beyond Snowden. Privacy, Mass Surveillance and the Struggle to Reform the NSA*. Rookings Institutions Press, Washington, D.C. 2017.

ELERHMANN, *Compétition entre systèmes réglementaires*, Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne, nº 387, april 1995.

ELSE D., *The "1033 Program," Department of Defense Support to Law Enforcement*. Congressional Research Service. R43701. February 16, 2016; BAILEY V., *Defense Surplus Equipment Disposal, Including the Law Enforcement 1033 Program*. Congressional Research Service RS20549. September 5, 2014.

FALKENRATH R., Deputy Commissioner for Counterterrorism NYPD, *"National Security and the Rule of Law in Combating International Terrorism"*, Continuity and Change, Reshaping the Fight against Terrorism, The Washington Institute, April 2010.

FBI Hautnah erlebt, Zoll Aktuell (Magazine der ZKA), Ausgabe 6, Dezember 2014.

FERNANDEZ, C., *El marco jurídico de la cooperación transfronteriza. Su concreción en el ámbito hispano-francés*. Azkoaga 11, 2001.

FERNANDEZ A., Informes de control de los Comités de Inteligencia parlamentarios como una fuente para la investigación. *Inteligencia y Seguridad*. Revista de Análisis y Prospectiva, nº 16, 2014.

FERNANDEZ A., *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, OPEX, documento de trabajo 3/2006.

Federal Law Enforcement Officers, 2016, Statistical Tables. October 2019. NCJ 251922.

FIJNAUT C. y MARX G., *Undercover-Police surveillance in comparative perspective*. Kluwer Law International, 1995.

Fiscal Years 2014-2018. Strategic Plan. US Department of Justice. Office of the Attorney General.

FLYNN S. *America the Vulnerable. How our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*. Harper Collins. 2004.

FORST B., *The privatization and civilianization of policing. In boundary changes in criminal justice organizations*, Washington, DC: US Government Printing Office, 2000.

FRANCESCHI P., *Concept Recamp, PESD et Gendarmerie*, Défense nationale et sécurité collective, nº 677 Juillet 2005.

GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, 1999.

GAMSO J., y GROSSE R., *Nafta 2.0. What should be next?* Vol. XL, Nº 1, Winter 2019.

GANSER D., *The CIA in Western Europe and the Abuse of Human Rights*, Intelligence and national Security, Vol. 21, nº 5, October 2006.

GARCIA, A., *Negociar el riesgo*, Ariel, 2005.

GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 19, Number 4, Fall 2005.

GENTRY J., *A New Form of Politicization? Has the CIA Become Institutionally Biased or Politicized?* International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, vol. 31, Nº 4, 2018.

GERSPACHER N., *The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches*, *Global Crime*, 9:1-2, 2008.

GLENNY M., *McMafia*, Destino 2008.

GRAVES M., *Reform in the IC: Nixon's Huston Plan*. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 30, No. 1, 2017.

GREENBERG M., *Citizens defending America: From colonial times to the age of terrorism*, University of Pittsburg Press, 2005.

GREENBERG H., *Is the Department of Homeland Security an Intelligence Agency?* *Intelligence and National Security*, Vol. 24, N° 2, April 2009.

GREENE J., *Policies, Process and Decisions of the Criminal Justice System, Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*, *National Criminal Justice* 185533, 2000, Vol. 3.

GREENE J., *The Encyclopedia of Police Science*, Taylor and Francis Group, 2007.

GIRALDO J., y TRINKUNAS H., *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective*, Stanford University Press, 2007.

GODIN J. *XXI El Siglo del Terrorismo, Terrorismo e Intolerancia en la Aldea Global*, Ikonos Press, 2004.

GOLDSTEIN J., *NYPD Recruit Muslims to be Informers*, *The New York Times*, May, 10, 2014.

GOMART T., *Le triangle Pekin-Moscou-Washington*. *Politique International*. N° 162, Hiver 2018-2019.

GOODMAN M., *National Insecurity. The Cost of American Militarism*, Open Media Series, City Lights Books. San Francisco, 2013.

GOODMAN M., *Failure of Intelligence. The Decline and Fall of the CIA*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2008.

GRODZINS, M, *The Federal System*, P. Woll (Ed.), *American Government Readings and Cases*, 2005, <https://opened.cuny.edu/courseware/module/221/student/?task=6>.

GURULÉ J., *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism*, Library of Congress, 2008.

HACKE C. *Die weltpolitische Rolle der USA nach dem 11. September 2001*. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 51/2001.

HAMILTON S., *Terrorism in 2016*, Fire Engineering, March 2016.

HAMILTON, MADISON Y JAY, *El Federalista*, Artículo XXIX.

HAMMOND T., *Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 23, 2010.

HÄNNI A., *Multilateral clubs and the secret history of international counterterrorism cooperation in western Europe, 1969-1989*. National Security and the future 1-2 (19), 2018.

HÄNNI A., *The secret clubs of intelligence and security services: A look behind the scenes of counter-terrorism cooperation in Europe*. March, 31, 2019. <https://www.offiziere.ch/?p=35616>.

HARPER J., *Artificial Intelligence to Sort Throug ISR Data Glut*. National Defense. January 2018.

HASTEDT G., *Foreing Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community*, Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 4, August 2007.

HERBERT N. *Police must deliver. Police reform needs clarity on future direction of Police Service and role of police constable*. Constabulary. October 2007.

HEUN W., *Der Föderalismus in den USA. Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische. Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Springer, Berlín, Heidelberg, 2012, https://doi.org/10.1007/978-3-642-16883-3_17

HITZ F., *Unleashing the rogue elephant: September 11 and letting the CIA be the CIA*, Harvard Journal of Law & Public Policy, vol. 25, 2001-2002.

HOFFMAN B., MESSE III E. y ROEMER T., (U) *The FBI: Protecting the Homeland in the 21th. Century, Report of the Congressionally-directed. (U) 9/11 Review Commission to (U) The Director of the Federal Bureau of Investigation*, (U) March 2015.

HUFBAUER G., y CANOVAS-VEGA G., *Whiter NAFTA. A common frontier?*, Routlege 2003.

HUGHES R. y STODDART K., *Hope and Fear: Intelligence and the Future of Global Security a Decade after 9/11*, Intelligence and National Security, Vol. 17, Nº 625-652, October 2012.

HULNICK A., *What's wrong with the Intelligence cycle?* Intelligence and National Security, vol. 21, nº 6, December 2006.

HUNTER R., *A model for American Police*, Journal of Contemporary Criminal Justice, 1990.

HUNTINGTON S., *El choque de civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós Ibérica, 2006.

HUQ A., *Community-Led Counterterrorism*. Studies in Conflict & Terrorism. Vol. 40, No. 12, 2017.

HITZ F., *Unleashing the rogue elephant: September 11 and letting the CIA be the CIA*, Harvard Journal of Law & Public Policy, vol. 25, 2001-2002.

HOOD C., ROTHSTEIN H. y BALDWIN R., *El gobierno del riesgo*, Oxford University Press, 2001.

HRISTOULAS A., *Trading Places. Canada, Mexico and North American Security*, Routledge Press, 2003.

IGLESIAS M., *La seguridad corporativa: retos presentes y futuros*, Seguritecnia, nº 465, junio 2019.

ILARDI J., *The 9/11 Attacks. A Study of Al Qaeda's Use of Intelligence and Counterintelligence*. Studies in Conflict & Terrorism, Vol. 32, 2009.

IMLER N., *Strengthening Central Intelligence: An Evidence-Based Framework for Action*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 31, No. 3, 2018.

Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along? National Defense Intelligence College, Washington DC, June 2007.

Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture. Bureau of Justice Assistance, 2005.

Instrumento de Ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, Madrid, 21 de mayo de 1980.

Internal Revenue Service Appropriations, FY 2019, Congressional Research Service, updated March 4.

IQBAL K., *American hangover of unipolar world*. Geo-Political Affairs. Defence Journal. January. Vol. 21, No. 21, 2018.

JAMES N. y ELSE H., *The Militarization of Law Enforcement and the Department of Defense's 1033 Program*. CRS Insight IN10138.

JEFFREYS-JONES R., "*Rise, Fall and Regeneration: From CIA to EU*", Intelligence and National Security, Vol. 24, nº 1, 103-118, February 2009.

JEREMY W., DALTON E., SCHEER C. y GRAMMICH C., *Police Recruitment and Retention for the New Millennium: The State of Knowledge*. Washington DC: Office of Community Oriented Policing, 2010.

JIMÉNEZ, J., *La racionalización de la Inteligencia en la Fuerzas Armadas*. Cuadernos de Estrategia nº 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2005.

JIMENA, L., *Configuración Constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles en el marco de la U E*. Revista Vasca de Administración Pública, 1997.

JOHNSON, B., *Fusion Centres: New York State Intelligence Strategy unifies Law Enforcement*, The Police Chief, Volume 75, Issue, 2, February 2008

JOHNSON H., *La militarización y el cambio de cultura de la Policía en Estados Unidos*, Sociedad Americana de Constitución de Derecho y Política (ACS), 12-11-14.

JOHNSON L., *Glimpses into Gems of American Intelligence: The President's Daily Brief and the National Intelligence Estimate*, Intelligence and National Security, Vol. 23, nº 3, June 2008.

Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001. Report of the US Senate select Committee on Intelligence, December 2002.

JOHNSTON L., *Policing Britain. Risk, Security and Governance*, Longman Criminology Series, 2000.

JONES C., *Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing*, Intelligence and National Security, Vol. 22, nº 3, June 2007.

JUNG C., *Lawless and Unpunished. Private Defense Contractors Spiraling Out of Control*. Harvard International Review. Spring 2016, Vol. 37, No. 3.

KAHAN J. *The Two Faces of DHS: Balancing the Department's Responsibilities*. Homeland Security Affairs, Vol. 9. Article 10, July 2013.

KAMALI S., *Informants, Provocateurs, and Entrapment: Examining the Histories of the FBI's*. Surveillance & Society, 2017.

KAPLAN R., *Gruñidos imperiales. El imperialismo norteamericano sobre el terreno*, Ediciones B, 2005.

KAPPELER V Y VAUGHN J, *Policing in America*, Anderson Publishing Co/Cincinnati, OH, 1994.

KAYYEM J., *Changing the color of Intelligence*, The Boston Globe, August 3, 2004.

KRASKA P., *SWAT in the Commonwealth: Trends and Issues in Paramilitary Policing*. Kentucky Justice and Safety Research Bulletin, 1 (3), 1999.

KRAUSE M., *Safeguarding Undercover Employees. A Strategy for Success*. FBI. Law Enforcement Bulletin. Agosto 2008.

KELLER J., *Pentagon seeks \$104,29 billion military research budget-an increase of 8,7 percent*, Military & Aerospace Electronics, Vol 30, Issue 4, 2019.

KEMMESIES, U., *Aufbau der Terrorismus-/Extremismusforschung am Bundeskriminalamt*. Theoretische Perspektiven und praktische Implikationen, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei, Sonderheft.

KIBBE J. *Covert Action and the Pentagon*. Intelligence and National Security, Vo. 22, Nº 1, February 2007.

KILTZ L. y RAMSAY J. *Perceptual Framing of Homeland Security*. Homeland Security Affairs. Vol. 8. Article 15. August 2012.

KING W. y WILSON J., *Integrating Civilian Staff into Police Agencies*, Michigan State University, 2014.

KOHLSTOCK B., *Coopetition-Strategien und Verhandlungen als organisatorischer Steuerungsmechanismus*. Diplomarbeit am Institut für betriebswirtschaftliche Forschung. Zürich. 20-1-2003.

KRAFT E. y MARKS M., *U. S. Government Counterterrorism. A Guide to who does what*. CRC Press, 2011.

KURIAN G., *World Encyclopaedia of Police Forces and Corrections Systems*, Editor Thomson Gale, 2006..

La Gazette. Vol. 66. nº 1, 2004.

LAMBERT D., *Intelligence-Led Policing in a Fusion Center*, FBI Law Enforcement Bulletin, December 2010.

LEE J., *Policing After 9/11: Community Policing in an Age of Homeland Security*, Police Quarterly, 13(4), 2010

LEMIEUX F., *International Police Cooperation. Emerging issues, Theory and Practice*, William Publishing, 2010.

LEONHARDT D., *Not just Ferguson: National Guard has a long history with civil unrest*, The New York Times, 19-8-14. Local Police Departments, 2016: Personnel, October 2019, NCJ 252835.

LIU E. *Surveillance of Foreigners Outside the United States Under Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)*. Congressional Research Service. April 13, 2016.

LOLESKI S., *From cold to cyber warriors: the origins and expansion of NSA's Tailored Access Operations (TAO) to Shadow Brokers*. Intelligence and National Security. Vol. 34, No. 1, 2019.

LUKOFF L., *More CI: A grand theory of Counterintelligence for Intelligence Scholars and Practitioners in the United States*, American Intelligence Journal, Vol. 35, No 2, 2018.

LYSAKOWSKI M. y JONES P., *Tribal law enforcement authority to enforce state laws*. Police Practice and Research. Vol. 18, No. 1, 2017.

MCCREARY J., y POSNER R., *The latest Intelligence crisis*, Intelligence and National security, vol. 23, nº 3, June 2008.

MCFATE S., *The modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order*. Oxford University Press, 2014.

MAGUIRE E. y CRAIG D., *Measurement and Explanation in the Comparative Study of American Police Organizations*, Criminal Justice 2000, Vol. 4, 2000

MAGUIRE E. y KING W., *Trends in the Policing industry*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, May 2004, <https://doi.org/10.1177/0002716204262960>

MARRIN S. *The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis*. Intelligence and national Security. Vol. 26, Nº 2-3, April-June 2011.

MARTÍN-UCEDA, J., y CASTAÑER M., *Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de Interreg IV-A*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 2018, (78).

MARTÍNEZ R. y RODRÍGUEZ J., *Inteligencia artificial y armas letales autónomas. Un nuevo reto para Naciones Unidas*, Trea, 2018.

MANLEY G., *The Posse Comitatus Act Post-9/11: Time for a Change?* National War College. Defense University, 2003.

MARCO F., *Trauma 9/11 und die normative Ordnung der amerikanischen Sicherheitspolitik. Die Welt nach 9/11*. VS Verlag für Sozial, Wissenschaften 2011.

MARKS D. y SUN I., *The Impact of 9/11 on Organizational Development Among State and Local Law Enforcement Agencies*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol. 23, Nº 2, may 2007.

MARTÍNEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002.

MATTELART A., *Un mundo vigilado*. Paidós, 2009.

MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999.

MICHAEL T. y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

MILLER L. Y EISENSTEIN J., *The Federal/State Criminal Prosecution Nexus: A Case Study in Cooperation and Discretion*, American Bar Foundation, 2005.

MIKLAS C. *Indian Tribes as Sovereign Governments: A Sourcebook on Federal-tribal History, Law, and Policy*. Airi Press, 1988.

MYERS R., *From Pyramids to Network: Police Structure and Leadership in 2020*, Policing 2020: Exploring the Future of Crime, Communities and Policing, ed. Joseph A. Schafer, 2005.

MONACO C., *The mandate to innovate*. Prism Security Studies, Vol. 7, NO. 4, 2018.

MOONEY A. y EVANS B., *Globalization. The Key Concepts*, Routledge, 2007.

MOORE A., *American Muslim Minorities: The New Human Rights Struggle*, Human Rights & Human Welfare, 2012,
<https://www.du.edu/korbel/hrhw/researchdigest/minority/Muslim.pdf>.

MORALES M., *La reciprocidad en las relaciones internacionales*. Listín Diario.19-6-2009.

MURPHY M., *CRS Report for Congress*. Ordre Code RL31208. Congressional Research Service. The Library of Congress.

MURPHY G. y PLOTKIN M., *Protecting Your Community from Terrorism: Strategies for Local Law Enforcement*. Vol. 1: Local-Federal Partnerships. March 2003.

National Southwest Border Counternarcotics Strategy Implementation Update. Executive Office of the President of the United States. 2013.

NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, 1993.

NALEBUFF, B. J. y BRANDERBURGER, A. M., *Competición*, Díaz de Santos, 1996.

NAPOLEONI L., *Terror incorporated. Tracing the dollars behind the terror networks*. Seven Stories Press, 2005.

NAPOLEONI L. y CARISCH R. *Terrorist Finance, International Summit on Democracy, Terrorism and Security*, Club de Madrid, 8-11 mayo 2005,.

NATHAN J., *FY2018 Appropriations for the Department of Justice*. Congressional Research Service. October 12, 2017.

National Northern Border Counternarcotics Strategy. Office of National Drug Control Policy, August 2014.

National Southwest Border Counternarcotics Strategy Implementation Update. Executive Office of the President of the United States. 2013.

National Strategy for Information Sharing and Safeguarding (NSISS), December, 2012, actualizada por December 2013.

NAVARRO, D. y ESTEBAN, M., *Terrorismo global* Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Rey Juan Carlos). Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos Madrid 2006.

NEVE R., VERVOORN L., LEEUW F. y STEFAN BOGAERTS S. *First inventory of policy on counterterrorism: Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States*. Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum, Cahier 2006-3a, 2006.

NYERS N., *Jailers in the Community: Responsibilizing Private Citizens as third-Party Police*. 2019 Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice / Revue canadienne de criminologie et de justice pénale, Vol. 61, No. 1, January / janvier 2019.

OCDE (2000), The DAC Journal, vol. 1, nº 1, OCDE, *Development Co-operation Report*, Paris, 1999.

O'BRIEN, WEISS J. y DAVIS M., *The role of local Law Enforcement in counterterrorism: The Cleveland, Ohio, Police Experience*. Journal of Counterterrorism & Homeland Security International. Vol. 22, No. 1, Spring 2016.

O'CONNOR C., *Civilising the police: reconceptualising the role of the state in theories of American policing*. Global Crime. Volume 20, No. 1. 2019.

O'HARA P., *Why Law Enforcement Organizations Fail: Mapping the Organisational Fault Lines in Policing*, Crime and Justice International, March/April 2006.

OLIVER C., *The US and the World*, The Annals of the American Academy, 1976.

OLIVER W., *Policing for Homeland Security. Policy and Research*, Criminal Justice Policy Review, Vol. 20, Nº 3, September 2009.

PARKER-TYLER, A., Jornadas sobre "La lucha contra la criminalidad: Estrategias de Seguridad y Cooperación Internacional". Santo Domingo de la Calzada. (La Rioja), 30/6 – 3/7 2008.

PASQUA C. *Perspectivas para una Policía Moderna*. Harlax, 2000, nº 33.

PERISSAT G., L'Informaticien, 5-5-2015.

PICKERING S., MCCULLOCH J. y WRIGHT-NEVILLE D., *Counter-Terrorism Policing*, Springer, 2008.

PILLAR P., *Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence*, Intelligence and National Security, December 2006, Vol. 21, nº 6.

PLAFF J., *The myths of mass incarceration. What reformers get wrong about crime and punishment*. American magazine. Vol. 220, No. 4, 2019.

PERITO R., *Where is the lone Ranger when we need him?* United States. Institute of Peace, January 2004.

POSNER R., *Uncertain Shield. The US Intelligence System in the Throes of Reform*, Hoover Institution, Stanford University, 2006.

POSNER R., *Remaking Domestic Intelligence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California, 2005.

POSNER E. y VERMEULE A., *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, 2007.

POTTER G., *History of Policing*, Eastern Kentucky University, 2006.

POZO P., *Externalización de funciones de inteligencia: Oportunidades y riesgos a la luz de la experiencia estadounidense*. *Inteligencia y Seguridad*, nº 6, Revista de Análisis y Prospectiva, 2009.

POWERS R., *Broken. The Troubled Past and Uncertain Future of FBI*, Free Press, 2004.

PRESTON J., The New York Times, 14-1-2011.

Project on National Security Reform. Preliminary Findings. Center for the Study of the Presidency, July 2008.

RATCLIFFE J H, *Intelligence Led-Policing*, Willan Publishing, 2008.

RAUSTIALA K. *Does The Constitution follow the Flag? The Evolution of territoriality in American Law*. Oxford University Press. 2009.

REGLAMENTO (UE) 2019/817 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) No. 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo.

REESE S., *The US Secret Service: History and Missions*. Congressional Research Service, 7-5700, June 18, 2014.

RHODRI J., *Historia de los Servicios Secretos norteamericanos*, Paidós, 2004.

RICHELSON J., *The US Intelligence Community*, Library of Congress, 1995.

RIEBLING M., *Hard Won Lessons: The New Paradigm-Merging Law Enforcement and Counterterrorism Strategies*, Safe Cities Project, Manhattan Institute for Policy Research, January 2006.

RITCHEY D., *How strong relationships with the private sector are a pillar of the FBI's strategy to combat global terrorism*. Security Magazine, October, 2018.

ROCHE S., *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Odile Jacob. 2004.

ROJAS, D., *El Federalismo como forma de Estado*, Erga Omnes, nº 1, 2006.

ROLINGTON A., *Objective Intelligence or plausible denial: an open source review of Intelligence. Method and process since 9/11*, Intelligence and national Security, vol. 21, nº 5, October 2006.

ROLLIS D., *The Wall Between National Security and Law Enforcement, Improving the Intelligence Law Enforcement-Intelligence Community Relationship. Can't we all just get along?* National Defense Intelligence College, Washington DC, June 2007.

ROLLINS J. y WYLER L., *Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service, R41004, June 11, 2013.

ROSALES I., *Conceptos clave: Integración, Inteligencia compartida y Análisis*, en Diego Navarro y Miguel Angel Esteban (coord.). *Terrorismo global. Gestión de información y Servicios de Inteligencia*. Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos. Madrid 2006.

ROSENBACH E. y MANSTED K., *The Geopolitics Information. 20-mayo-2019*, Harvard Kennedy School. Belfer Center.

ROWNER J., y LONG A., *Correspondence. How Intelligence Reform?* International Security, vol. 30, No. 4, Spring 2006.

RUBIO A., *Inversión Extranjera, Soberanía Económica y Seguridad Nacional*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

SANDERS D., *Results of the Fiscal Year 2007 US Intelligence Community Inventory of Core Contractor Personnel*, 2008

SCHWARTZ A., VAUGHN A., WALLER J. y WHOLEY J., *Employing Civilians for Police Work*, US Department of Justice. Law Enforcement Assistance Administration. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. University of Minnesota, July 1975.

SANSONETI R., *La coopération internationale dans la surveillance des marchés financiers: l'exemple des recommandations du GAFI*, Les cahiers de la Sécurité intérieure. IHESI, n° 36, Paris 1999.

SCAHILL J., *Blackwater. El auge del ejército mercenario más poderoso del mundo*, 2007, Paidós, 2007.

SCHILD G., *Terrorbekämpfung und Bürgerrechte in den USA nach dem 11. September 2001*. T. Jäger et al. (eds.), Transatlantische Beziehungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005.

SCOTT L., y HUGHES G., *Intelligence, Crisis and Security: Lessons from History?*, Intelligence and National Security, Vol. 21, n° 5, October 2006.

SEAMON RICHARD. y GARDNER WILLIAM. The Patriot Act and the wall between foreign intelligence and law enforcement, *Law Harvard Journal of Law & Public Policy*, n° 28, 2004-2005.

RIECHMANN D. Y MILLER Z., *Top Secret: Biden gets Access to President's Daily*, November 30, 2020, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2020-11-30/biden-to-receive-first-intelligence-briefing-monday>.

SERRANO M., *Bordering on the impossible*, Routledge, 2003.

SHEARING C. y WOOD J., *Pensar la Seguridad*, Gedisa, 2007.

SHEPTYCKI J., *Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems. Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-led Policing*. European Journal of Criminology, Volume 1 (3): 307-332, 2004.

Sheriff's Offices, 2016: Personnel, October 2019, NCJ 252834.

SHERNOCK S., *Introduction to the Special Issue on Policing and Homeland Security*, Criminal Justice and Behaviour, Nov, 2009.

SHIFFMAN G., DILLON-MERRIL R., LESTER G. y TINSLEY C., *Intelligence Analysis for Homeland Security*, Create. Homeland Security Center, 2010.

SILVER M. y ARVIN B., *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department, 2002.

SILVERMAN, E., *La Policía, los medios de comunicación y la seguridad pública. El caso de Nueva York*, Revista Catalana de Seguretat Pública, abril 2008.

SILVERMAN E., *NYPD. Battles Crime*, Northeastern University Press. Boston, 1999.

SINGER P. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press. 2003.

SKARBEEK D., *The social order of the underworld: how prison gangs govern the American penal system*, Oxford University Press, 2014.

SMITH J. y STOKES J. *Obama braucht eine neue Nationale Sicherheitsstrategie*. Aus Politik und Seitgeschichte. 50-51/2014.

SNIDER L., *The Agency and The Hill CIA´s Relationship with Congress. 1946-2004*, The Center for The Study of Intelligence, 2008.

SORRELLS N., *Taps and Terrorism: a German Approach?*, Intelligence and national Security, Vol. 23, nº 2, April 2008.

STALOFF R. y FALKENRATH R., *Defending the city: NYPD´S Counterterrorism Operations*, The Washington Institute for Near East Policy, 2009.

State and Local Law Enforcement Training Academies, 2013, NCJ249784, July 2016. Bureau of Justice Statistics. Office of Justice Programs. U.S. Department of Justice.

STEINBERG J., *Erasing the Seams: An Integrating, International Strategy to Combat Terrorism*. Washington, DC: Brookings Institution, 3-May-2006.

STEMPEL J., *Religion and Intelligence*, International Journal of Intelligence and Counterterintelligence, 2013, 26.

STEVENSON J., *The International Institute for Strategics Studies*, Vol. 23, Comment 11, April 2017.

STEWART D., *Collaboration Between Federal and Local Law Enforcement: An Examination of Texas Police Chiefs´ Perceptions*, Police Quartley, 14(4), 2011.

Strategic Human Capital Plan, Annex to the US National Intelligence Strategy, Office of the Director of National Intelligence, June, 22, 2006.

STROHM C., *FBI Seeks Managemen Makeover to Meet AntiTerrorist Mission*, 2003.

SVENDSEN A., *The Federal Bureau of Investigation and Change: Adressing US Domestic Counter-terrorism Intelligence*, Intelligence and National Security, vol. 27, nº3, June 2012.

SWANSON M. y VOGEL K., *Big Data, intelligence, and analyst privacy: investigating information dissemination at an NSA-funded research lab*. Intelligence and National Security, vol.33, No. 3, 2018.

Tackling crime together. Eine initiative der Benelux und Nordheim-Westfalen zum administrativen Ansatz gegen Kriminalität von outlaw motorcycle gangs in der Euregio Maas-Rhein, <https://www.benelux.int/files/9914/5856/5142/487-Crime-DE-web.pdf>.

THACHER D. *The Local Role in Homeland Security*, Law & Society Review, Vol. 39, Number 3, 2005.

THEOHARIS A., *The FBI and American Democracy. A Brief Critical History*. University Press of Kansas, 2004.

The National Criminal Intelligence Sharing Plan, Global Justice Information Sharing Initiative, October 2003.

The Opioid Epidemic and Federal Efforts to Address it. Congressional Research Service, November, 18, 2017.

The Impact of Terrorism on State Law Enforcement. Adjusting to New Roles and Changing Conditions. Final Report, The Council of State Governments and Eastern Kentucky University, June 2006.

The Internal Effects of the Federal Bureau of Investigation's Reprioritization. U S Department of Justice Office of the Inspector General Audit Division. Audit Report 04-39, September 2004.

The Rise Rate of Incarceration in the US. The National Academies in Focus, Fall 2014, vol. 14, n° 1, http://www.infocusmagazine.org/14.1/educ_incarceration.html.

The Commission on the Roles and Capabilities of the US Intelligence Community (1996): The Aspin-Brown Commission, https://dbpedia.org/page/Aspin%E2%80%93Brown_Commission.

TONRY M. y MORRIS N., *Modern Policing*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

TRAINA D., *Counter-Insurgency Training and the three block policemen*. Journal of Counterterrorism & Homeland Security International. Spring 2018, Vol. 24, No. 1, 2018.

TRAUGHBER-PFAHL A., Islamismus in der Bundesrepublik Deutschland. Ursachen, Organisationen, Gefahrenpotenzial. Aus Politik und Zeitgeschichte, B51/2001, p. 43.

TREVERTON G., *Reorganizing US Domestic Intelligence. Assessing the Options* Rand. Homeland Security Program and The Intelligence Policy Center, 2008.

TREVERTON G., WALLMAN M., WILKE E. y LAI D., *Moving Toward the Future of Policing*, National Security Research Division, 2011.

TRIBE, L., *The Invisible Constitution (Inalienable Rights)*, Oxford University Press 2008.

TROMBLAY D., *Intelligence collection versus investigation: how the ethos of law enforcement impedes development of a US informational advantage*. Intelligence and National Security. Vol. 33, No. 7, 2018.

TROMBLAY D., *The Threat Review and Prioritization trap: how the FBI's new Threat Review and Prioritization process compounds the Bureau's oldest problems*. Intelligence and National Security, vol. 31, No. 5, 2016.

TURNER M., *Why Secret Intelligence Fails*, Potomac Books, 2005.

TURRILLAS J. C., *Desnaturalización y privatización de los ejércitos*. (La vuelta al modelo tardo-renacentista), Boletín de Información nº 285, CESEDEN, 2004.

Unclassified Intelligence Community Inspectors General Forum Washington, DC 20511 Unclassified, 10 April 2014.

US Commission on National Security in the 21st Century (1999): The Hart-Rudman Commission, *Encyclopedia Britannica*, 8 Jan. 2019, <https://www.britannica.com/topic/US-Commission-on-National-Security-21st-Century>.

US Department of Justice. Office of Justice Program. Bureau of Justice Statistics, Firearm Violence, 1993-2011, NCJ 241730.

US National Intelligence. An Overview 2013, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2013/item/835-u-s-national-intelligence-an-overview-2013-sponsored-by-the-intelligence-community-information-sharing-executive>.

VALLESPIN, C., *Cooperación Internacional en materia de Inteligencia Militar*. Cuadernos de Estrategia nº 130. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2005.

VELASCO G., Prólogo a El Federalista, México, sept. 1943.

VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007.

VILLALBA A., *Strategic Planning against terrorism and the Role of Intelligence*, Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, 2008 nº 3.

VOELZ G., *Managing the Private Spies: The Use of Commercial Augmentation for Intelligence Operations*, Washington DC, Joint Military Intelligence College Press, 2006.

VON DENKOWSKI C., *Terrorismusprävention in der Außenwirtschaft: Die Reaktion der Weltzollorganisation auf den 11. September 2001 Terrorismusprävention in der Außenwirtschaft*. Die Welt nach 9/11. Verlag für Sozialwissenschaften 2011.

WALMSLEY R., *World Prison Population List*, tenth edition, International Centre for Prisons Studies, ICPS.

WALSH P. y SULLIVAN P., *The Posse Comitatus Act and the Fourth Amendment's Exclusionary Rule*. American University National Security Law Brief, American University National Security Law Brief at Washington College of Law. vol. 8, no. 1, Spring 2018.

WAXMAN M., *Police National Security: American Local Law Enforcement and Counterterrorism After 9/11*, Journal of National Security Law & Policy, Vol. 3:377, 2009.

WEAVER J., *The 2017 National Security Strategy of the United States*. Journal of Strategic Security, Vol. 11, Issue 1, Article 4, 2018.

WEISBURD D., FEUCHT T., HAKIMI I, MOCK L. y PERRY S., *To Protect and To Serve. Policing in an Age of Terrorism*. Springer, 2009.

WEISBURD D. y BRAGA A., *Police Innovation. Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, 2006.

WEISE, P., *Konkurrenz und Kooperation, Normative Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Campus*. Frankfurt/New York, 1997.

WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*. Cooperation and Conflict, 46 (3), 2011.

WENGER D., *The Reluctant Army: The Functioning of Police Departments During Civil Disturbances*. American Behavioral Scientist, 16:326, 1973.

WILSON J. y DIULIO J., *American Government Institutions and Policies*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1995.

WILLIAM A., *Counterterrorism Effectiveness to Jihadists in Western Europe and the United States: We Are Losing the War on Terror*. *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 41, No. 4, 2018.

WMD Commission, 2005, p. 14. y GARICANO L. y POSNER R., *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, Number 4, Fall 2005.

WIPPL J., *CIA's Dilemma: A World Divided Between Countries With a Rule of Law and Those Without One*. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol.31, No. 3, 2018.

WEISENSTEIN M., *Budgets Tightening. Police Departments Turn to Private Money*. New York City Foundation, 2003.

WEISS T., *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*. *Cooperation and Conflict*, 46 (3), 2011.

WITTGENSTEIN, L. (1918, 2016). *Tratado lógico-filosófico. Logisch-philosophische Abhandlung*. Madrid: Tirant Humanidades

WOLFBERG A., *The President's Daily Brief: Managing the Relationship between Intelligence and the Policymaker*. *Political Science Quarterly*, Vol. 132, No. 2, 2017.

YEH B., *Legal Authorities Under the Controlled Substances Act to Combat the Opioid Crisis*. Congressional Research Service, April 16, 2018.

YOUNG A., *Too Much Information, Ineffective Intelligence Collection*, *Harvard International Review*, Summer 2013.

ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, *International Security*, vol. 29, No. 4, Spring 2005.

ZEGART A., *Flawed by Design: The evolution of the CIA, JCS and NCS*, Stanford University Press, 1999.

ZEGART A., *Spying Blind*. Princeton University Press, 2007.

ZIMMERMAN, J F, *Congress and crime: the impact of federalization of state criminal laws*, Lexington Books, 2014.

9/11 Commission Report. W.W. Norton & Company. New York London.

https://www.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/i18n/consulta/resultados_navegacion.cmd?busq_autoridadesbib=MAPA20080241926&descrip_autoridadesbib=Todas%20las%20obras%20relacionadas:%20Duque%20Quicios,%20Jos%C3%A9

http://www.globaldr.org/esp/docs/doc2_25040.php,

http://www.nytimes.com/2011/01/15/us/politics/15fence.html?_r=0

<http://www.dhs.gov/office-infrastructure-protection>

<http://www.staysafeonline.org/about-us/about-national-cyber-security-alliance>
visitada el 25-1-2016.

<http://www.integrationpoint.com/products/ctpat.html>

http://www.dhs.gov/files/partnerships/editorial_0206.shtm

<https://whiteplainspublicsafety.com/>

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4543B0ACB978C8F905257CE0006B2B69/\\$FILE/declaracion2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4543B0ACB978C8F905257CE0006B2B69/$FILE/declaracion2006.pdf)

<http://www.apgml.org/>

https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPG_GAFISUD%20%20%20130701.pdf

<https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/>

<https://www.elperiodico.com/es/deportes/20190205/sospecha-cinco-partidos-amanados-7287314>

<https://azactic.gov/>

<https://archives.fbi.gov/archives/news/speeches/upstate-new-york-regional-intelligence-center>,

<http://www.dhs.gov/fusion-centers-and-joint-terrorism-task-forces>

http://www.ncjrs.gov/eblast/announcement/annc_09feb20_wb.htm

<https://www.mayerbrown.com/New-Securities-and-Commodities-Fraud-Section-Created-by-Chicago-Based-US-Attorney-04-22-2014/>

<http://www.justice.gov/usao-sdny/criminal-division>

<https://www.justice.gov/archives/opa/blog/president-s-task-force-21st-century-policing-recommendations-print-action>

<http://www.charlottesville.org/index.aspx?page=189>

<https://www.globalsecurity.org/security/systems/cappsii.htm>

<https://fas.org/sgp/crs/homsec/RL33645.pdf>

<http://www.fas.org/irp/eprint/voelz.pdf>

<http://www.justice.gov/usao-dc>

<http://www.justice.gov/opa/pr/four-former-blackwater-employees-sentenced-decades-prison-fatal-2007-shootings-iraq>

https://elpais.com/tag/muro_estados_unidos_mexico/a

https://it.ojp.gov/documents/ncisp/National_Criminal_Intelligence_Sharing_Plan.pdf

<https://www.themarshallproject.org/2014/12/03/the-pentagon-finally-details-its-weapons-for-cops-giveaway>

<http://www.newsweek.com/how-americas-police-became-army-1033-program-264537> visitada el 22-5-2015

<http://warontherocks.com/2014/08/ferguson-and-the-lessons-of-conflict-zone-policing/>

<https://fas.org/sgp//crs/natsec/IN10138.pdf>

https://fas.org/irp/doddir/dod/d5105_67.htm

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/05/5570e5cce2704e635b8b4592.html>

<https://www.state.gov/terrorist-exclusion-list/>

<https://www.hsdl.org/?abstract&did=440348>

<https://www.federalregister.gov/documents/2001/11/16/01-28904/detention-treatment-and-trial-of-certain-non-citizens-in-the-war-against-terrorism>

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011109-15.html>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13224.pdf>

<https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>

<http://www.fatf-gafi.org/about/>

<https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/treasury-executive-office-of-asset-forfeiture-teoaf>

<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Terrorism-and-Financial-Intelligence.aspx>

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070806-5.html>

<https://www.advisoryhq.com/articles/money-laundering-control-act-of-1986/>

[https://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf,](https://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf)

<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Terrorism-and-Financial-Intelligence.aspx>

<https://www.ice.gov/counterterrorism-and-criminal-exploitation-unit>

<https://2009-2017.state.gov/e/eb/esc/tfs/>

<https://www.justice.gov/criminal-mlars>

<http://intosai.org/committeesworking-groupstask-forces/goal-3/wgfacml.html>

[https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc294252/m2/1/high_res_d/113472.pdf,](https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc294252/m2/1/high_res_d/113472.pdf)

<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/usa-patriot-act-terrorism-financing-operations-section>

<https://ctc.usma.edu/combating-terrorist-financing-at-the-agency-and-interagency-levels/>

<https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>

https://avalon.law.yale.edu/sept11/customs_002.asp

<http://www.fatf-gafi.org>,

<https://fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>

https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/ns-victory-iraq_051130.htm

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf,

https://mafiadoc.com/defense-intelligence-strategy_59b769861723dddcc6dafddf.html

<https://ssi.armywarcollege.edu/pdf/files/gwot.pdf>,

https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf

<https://www.hsdl.org/?abstract&did=732192>

<https://publicintelligence.net/us-counterintelligence-strategy-2016/>

<https://www.dhs.gov/publication/2016-implementation-plan-empowering-local-partners-prevent-violent-extremism-united>

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181005/donald-trump-estrategia-nacional-contra-terrorismo-7071874>

https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/12/20181210_National-Strategy-for-Countering-WMD-Terrorism.pdf, visitada el 27-7-2019.

<https://www.lawfareblog.com/document-national-strategy-counterterrorism-2018>

<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

<https://toinformistoinfluence.com/2018/10/05/national-strategy-for-counterterrorism-of-the-united-states-of-america/>

<https://www.hsdl.org/?abstract&did=820509>

[2020 National Strategy for Critical & Emerging Technologies - SLAMR 2.0 - Naval Postgraduate School \(nps.edu\)](https://www.nps.edu/2020-National-Strategy-for-Critical-&Emerging-Technologies-SLAMR-2.0-Naval-Postgraduate-School)

<https://www.fincen.gov/hifca>

<https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/nmls.pdf>

<http://summit.clubmadrid.org/>

<https://www.fbi.gov/services/cjis/cjis-link/law-enforcement-online-enterprise-portal-makes-access-more-convenient>

<https://itlaw.wikia.org/wiki/CriMNet>

<https://www.programmableweb.com/api/hampton-roads-crime>

<https://home.chicagopolice.org/online-services/i-clear-application-for-law-enforcement/>

<https://usafacts.org/articles/police-funding-local-governments/>

<https://www.riss.net/Impact/>

<https://www.csoonline.com/article/2116842/multistate-anti-terrorism-information-exchange--matrix---too-much-information-.html>

<https://www.start.umd.edu/gtd/>

<http://www.masslocalinstitute.info/ICSandPublicHealth/ICSandPublicHealth3.html>

www.yosemite.epa.gov/osvwer/ceppoweb.nsf/content/ehs_2003.htm

www.cbo.gov

www.ntia.doc.gov/osmhome/cip/eo13010.pdf, visitada 13-4-2016.

<https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx>

https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/fy_2021_dhs_bib_0.pdf

<http://www.monografias.com/trabajos88/estudio-mejoras-sistema-inteligencia-seguridad-interior-espanol/estudio-mejoras-sistema-inteligencia-seguridad-interior-espanol.shtml>

<http://www.linformaticien.com/actualites/id/36555/438-pour-86-contre-42-abstentions-le-projet-de-loi-renseignement-est-adopte.aspx>

<https://larepublica.pe/mundo/1484547-protestas-francia-chalecos-amarillos-movilizan-10-000-personas>

<https://globalnews.ca/tag/national-security-entry-exit-registration-system/>

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-ataques-contra-poblacion-musulmana-estados-unidos-alcanzan-cifras-2001-ano-11-20161130101344.html>

<http://vawnet.org/sites/default/files/assets/files/2016-09/CLEARSummary.pdf>

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/03/new-estimates-show-u-s-muslim-population-continues-to-grow/>

<https://cnnespanol.cnn.com/2015/12/08/nueve-datos-sobre-los-musulmanes-en-ee-uu-que-derrumbaran-los-estereotipos/>

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/03/new-estimates-show-u-s-muslim-population-continues-to-grow/>

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-intelligence-reform-and-terrorism-prevention-act-addressing-controversi>

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/monlaund.pdf>

<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch>

<https://www.fbi.gov/contact-us/legal-attache-offices>

https://www.cia.gov/library/readingroom/search/site/FBI%20AGENT?f%5B0%5D=dm_field_release_date%3A%5B2015-01-01T00%3A00%3A00Z%20TO%202016-01-01T00%3A00%3A00Z%5D

<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/foreign-terrorist-tracking-task-force-fttf>

<https://www.federallawenforcement.org/air-marshal/>

<https://www.tsa.gov/>

<https://www.dhs.gov/fusion-center-locations-and-contact-information><https://www.law.cornell.edu/uscode/text/6/124k>

<https://www.cbsnews.com/news/inside-a-secret-us-terrorist-screening-center/>

<https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/joint-terrorism-task-forces>

<https://it.ojp.gov/PrivacyLiberty/authorities/statutes/1282>

<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/creating-a-national-intelligence-director>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/2004/09/20040908-5.html>

<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>

<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>

<https://www.usa.gov/federal-agencies/federal-aviation-administration>

<https://www.intelligence.gov/publics-daily-brief/presidents-daily-brief>

<https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>

https://www.wlstorage.net/wiki/Washington_Joint_Analytical_Center_Seattle_private_intelligence_outsourcing,_1525_pages,_2006-2008

<http://the-eye.eu/public/Books/campdivision.com/Sensitive/Leaked%20Docs/ssa-ny-spy.pdf>

http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/2013_year_end_enforcement_report.pdf

<https://publicintelligence.net/new-york-fusion-center-requests-identity-of-public-intelligence-sources/>

<https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>

<https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>

<https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>

<https://www.nytimes.com/2014/05/11/nyregion/new-york-police-recruit-muslims-to-be-informers.htm>

<https://www.stamfordadvocate.com/news/article/With-CIA-help-NYPD-moves-covertly-in-Muslim-areas-2140106.php>

firstlook.org/theintercept/2015/04/13/documents-suggest-uae-funding-nypd-intelligence-operations

[Home - New York City Police Foundation \(nycpolicefoundation.org\)](http://Home - New York City Police Foundation (nycpolicefoundation.org))

firstlook.org/theintercept/2015/04/13/documents-suggest-uae-funding-nypd-intelligence-operations

<https://abcnews.go.com/Politics/scif-inside-room-intelligence-briefings/story?id=44607588>

<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/227/366>

<https://es.scribd.com/document/138489211/U-S-National-Intelligence-An-Overview-2013>

<https://www.blackwater.es/>

<https://civiliancontractors.wordpress.com/tag/xe/https://www.ojp.gov/library/abstracts/national-sources-law-enforcement-employment-data>

<http://ecsocman.hse.ru/data/977/644/1219/coopetition.pdf>

[HTTPS://ELPAIS.COM/INTERNACIONAL/2019/03/04/ACTUALIDAD/1551726724_825535.HTML?ID_EXTERNO_PROMO=ENVIAR_EMAIL](https://ELPAIS.COM/INTERNACIONAL/2019/03/04/ACTUALIDAD/1551726724_825535.HTML?ID_EXTERNO_PROMO=ENVIAR_EMAIL)

<https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=6708>

<https://www.offiziere.ch/?p=35616>.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24961>

<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/lpd16p.pdf>

<http://dx.doi.org/10.21138/bage.2432>

https://security.pae.com/Documents/ITSecurity/20140103%20Final%20NSISS%20Strategic%20Implementation%20Plan_0.pdf

<https://www.uscg.mil/>

<https://yournewsnet.com/top-secret-biden-gets-access-to-presidents-daily-brief/>

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/defending-city-nypds-counterterrorism-operations>.

https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/slleta13_sum.pdf

http://www.brookings.edu/papers/2006/0503terrorism_steinberg.aspx visitada el 12-01-2017.

<https://www.govexec.com/defense/2003/10/fbi-seeks-management-makeover-to-meet-antiterror-mission/15233/>

<http://www.benelux.int/files/9914/5856/5142/487-Crime-DE-web.pdf>.

<https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>

<https://es.scribd.com/document/138489211/U-S-National-Intelligence-An-Overview-2013>

<https://digit.site36.net/tag/club-de-berne/>

<https://www.fairness-stiftung.de/pdf/WeiseKonkurrenzLangfassung.pdf>

<https://es.scribd.com/document/138489211/U-S-National-Intelligence-An-Overview-2013>

<https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/investigative/intelligence-counterterrorism.page>

http://wgetsnapshots.github.io/nyc.gov--nypd-videos/html/nypd/html/crime_prevention/counterterrorism.shtml.html

http://wgetsnapshots.github.io/nyc.gov--nypd-videos/html/nypd/html/crime_prevention/counterterrorism.shtml.html

<https://www.informs.org/Impact/O.R.-Analytics-Success-Stories/NYPD-Domain-Awareness-System-DAS>

<https://www.shotspotter.com/resources/>

<https://www.dnainfo.com/new-york/20101006/manhattan/nypd-program-deter-terrorism-hit-by-budget-cuts/>

<https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/administrative/training-cobra.page>

<https://newyork.cbslocal.com/2021/03/26/qualified-immunity-new-york/>

<https://nypost.com/2019/05/13/last-week-marked-record-low-in-city-shootings-nypd/>

<https://newyork.cbslocal.com/2020/06/24/protesters-occupy-city-hall/>

<https://www.panynj.gov/police/en/index.html>

<https://www.justice.gov/nsd>

<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch>

<https://www.lifewire.com/wide-area-network-816383>

<https://www.globalsecurity.org/intell/systems/jwics.htm>

https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_usvisit_ident_final.pdf

<https://www.fbi.gov/services/cjis/fingerprints-and-other-biometrics/ngi>

<https://www.fbi.gov/services/information-management/foipa/privacy-impact-assessments/iafis>

<https://www.fbi.gov/investigate/cyber/national-cyber-investigative-joint-task-force>

<https://www.fbi.gov/services/cjis/ndex>

<https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>

<https://int.nyt.com/data//332-fbi-headquarters-presentation/526a82d9b82a9e65dc34/optimized/full.pdf>

<https://federalnewsnetwork.com/facilities-construction/2018/02/connolly-asks-gsa-ig-to-investigate-fbi-headquarters-decision/>

<https://www.bespacific.com/the-fbi-strategic-plan-2004-2009/>

<https://www.fbi.gov/about/mission/fbi-strategy>

<https://www.fbi.gov/about/partnerships/infragard>

https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2004/april/threat_043004

<https://int.nyt.com/data//332-fbi-headquarters-presentation/526a82d9b82a9e65dc34/optimized/full.pdf>

<https://federalnewsnetwork.com/facilities-construction/2018/02/connolly-asks-gsa-ig-to-investigate-fbi-headquarters-decision/>

<https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>

<https://www.fbi.gov/news/testimony/fbi-budget-request-for-fiscal-year-2020-1>

<https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/foreign-influence>

<https://www.fbi.gov/audio-repository/news-podcasts-thisweek-fbi-hybrid-task-forces.mp3/view>

<https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/joint-terrorism-task-forces>

<https://fas.org/irp/news/2004/02/doj022504.html>

<https://www.dhs.gov/information-sharing>

<https://www.fbi.gov/services/cjis/fingerprints-and-other-biometrics/biometric-center-of-excellence>

https://www.nist.gov/sites/default/files/documents/2016/12/21/10pws05-dodafc_david_lohman.pdf

<https://www.fbi.gov/services/cjis/nics/resources-for-federal-firearms-licensees>

<https://www.atf.gov/rules-and-regulations/brady-law>

<https://www.fbi.gov/services/cjis/nics>

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf

<https://www.fbi.gov/services/cjis/ndex>

<https://www.fbi.gov/news/testimony/oversight-of-the-federal-bureau-of-investigation-7>

<https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2005/september/leo080605>

<https://www.fbi.gov/audio-repository/news-podcasts-inside-office-of-law-enforcement-coordination-olec.mp3/view>

<https://www.fbi.gov/audio-repository/news-podcasts-inside-office-of-law-enforcement-coordination-olec.mp3/view>

https://www.sprint.com/business/resources/ratesandterms/emergency_response_team_rapid_deployment_infrastructure_solutions_satcolt_and_fly_away_kit_product_annex.pdf

<https://www.fbi.gov/services/laboratory/tedac>

<https://www.army-technology.com/news/engility-national-media-exploitation-center/>

<https://www.fbi.gov/services/cjis/ucr/nibrs>

<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/information-sharing-through-the-interagency-threat-assessment-and-coordination-group>

<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/foreign-terrorist-tracking-task-force-fttf>

<https://www.ctwatch.us/>

<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch>

<https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>

<https://www.justice.gov/jmd/page/file/1034366/download>

<https://www.justice.gov/doj/page/file/1246311/download>

<https://miscellanarian.wordpress.com/2011/05/14/operation-green-quest/>

<https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2014-featured-story-archive/spotlight-on-cias-centers.html>

<https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/>

<https://www.fbi.gov/services/training-academy/national-academy>

<https://www.networkworld.com/article/3098624/fbi-needs-to-beef-up-high-tech-cyber-threat-evaluations-says-doj-inspector-general.html>

<https://www.fbi.gov/news/stories/victim-services-response-team-040819>

<https://www.state.gov/about-us-bureau-of-counterterrorism-and-counterintelling-violent-extremism/>

<https://www.icj.org/united-states-return-to-torture-and-war-on-terror-abuses-must-be-rejected/>

https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2004/april/threat_043004

<http://www.nctc.gov/>

<http://www.ehlsprogram.org>.

<https://federalnewsnetwork.com/tag/information-sharing-environment/>.

<https://it.ojp.gov/PrivacyLiberty/authorities/statutes/1282>

<https://www.justice.gov/nsd/nsd-foia-library/2019fisa/download>

<https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/foreign-intelligence-surveillance-act-of-1978>

<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/item/1967-dni-releases-budget-figure-for-fy-2020-appropriations-requested-for-the-national-intelligence-program>

<https://fas.org/irp/budget/>

<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/>

<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/national/black-budget/>

<https://fas.org/irp/budget/>

https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol20no1/html/v20i1a03p_0011.htm

<https://www.cia.gov/library/readingroom/nic-product-type/national-intelligence-estimates>

<https://www.cia.gov/library/readingroom/presidents-daily-brief>

<https://fas.org/irp/budget/>

<https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/intelligence-reform-and-terrorism-prevention-act-of-2004>

<https://www.dcclothesline.com/2014/01/16/washington-state-looks-shut-nsa-yakima/>

https://www.yakimaherald.com/news/local/nsa-to-close-yakima-training-center-facility/article_60b00d44-0414-55ce-b5cf-6761d7ed5d8e.html

<https://www.nsa.gov/>

<https://www.nro.gov/>

<https://www.americanspecialops.com/cia-special-operations/air-branch/>

https://www.sourcewatch.org/index.php/Strategic_Support_Branch

[https://www.cato.org/publications/commentary/cia-budget-unnecessary-secret,](https://www.cato.org/publications/commentary/cia-budget-unnecessary-secret)

<https://fas.org/irp/budget/>

<https://www.cia.gov/index.html>

<https://www.intelligence.gov/index.php/how-the-ic-works/our-organizations/425-treasury-office-of-intelligence-and-analysis>

<https://www.energy.gov/intelligence/office-intelligence-and-counterintelligence>

<https://www.state.gov/bureaus-offices/bureaus-and-offices-reporting-directly-to-the-secretary/bureau-of-intelligence-and-research/>

<https://www.intelligence.gov/index.php/how-the-ic-works/our-organizations/417-office-of-naval-intelligence>

<https://www.ncis.navy.mil/Pages/default.aspx>

<https://www.hqmc.marines.mil/intelligence/Units/MCIA/>

<https://www.army.mil/inscom>

<https://www.inscom.army.mil/MS/NGIC.aspx>

<https://www.airforce.com/careers/detail/airborne-intelligence-surveillance-and-reconnaissance-isr-operator>

<https://www.osi.af.mil/>

<https://www.nga.mil/About/History/NGAinHistory/Pages/NIMA.aspx>

<https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works/our-organizations/414-nga>

<https://www.usa.gov/federal-agencies/national-reconnaissance-office>

<https://www.dia.mil/>

<https://www.cia.gov/library/readingroom/keyword/intelligence-oversight-board>

<https://www.whitehouse.gov/piab/>

<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/national-security-branch/fbi-counterproliferation-center>

<https://www.dni.gov/index.php/ncsc-home>

<https://www.globalsecurity.org/intell/systems/adnet.htm>

<https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2005/september/leo080605>

<https://www.ialeia.org/>

<https://dps.sd.gov/safety-enforcement/sd-lets/nlets>

<https://www.ialeia.org/>

<https://dps.sd.gov/safety-enforcement/sd-lets/nlets>

<http://www.leiu.org/about>.

<https://www.theiacp.org/resources/resolution/support-of-the-national-virtual-pointer-system-nvps>

<https://bjatta.bja.ojp.gov/ocp/institute-intergovernmental-research-0>

<https://www.tsa.gov/>

<https://www.fbi.gov/services/cjis/ncic>

<https://www.history.com/topics/21st-century/war-on-terror-timeline>

<https://www.riss.net/>

<https://www.dea.gov/high-intensity-drug-trafficking-areas-hidta>

<https://www.theiacp.org/membership>

https://it.ojp.gov/documents/National_Criminal_Intelligence_Sharing_Plan.pdf

https://www.bja.gov/ProgramDetails.aspx?Program_ID=111

<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/sect7.html>

https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/NSC/html/NSC_Staff.html

<https://intelligence.house.gov/>

<https://www.intelligence.senate.gov/about>

<https://edition.cnn.com/2015/06/17/opinions/brinkley-nichter-nixon-watergate-huston-plan/index.html>

<https://www.nga.mil/Pages/Default.aspx>

<https://memim.com/national-reconnaissance-office.html>

<https://www.ourbiography.com/george-tenet/>

<https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are>

<https://www.britannica.com/topic/US-Commission-on-National-Security-21st-Century>

<https://archive.org/details/office-strategic-services>

<https://www.bls.gov/oes/current/oes339021.htm>

<https://intelligence.house.gov/>

<https://www.intelligence.senate.gov/about>

<https://edition.cnn.com/2015/06/17/opinions/brinkley-nichter-nixon-watergate-huston-plan/index.html>

<https://www.nga.mil/Pages/Default.aspx>

<https://memim.com/national-reconnaissance-office.html>

<https://www.ourbiography.com/george-tenet/>

<https://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are>

<https://www.britannica.com/topic/US-Commission-on-National-Security-21st-Century>

<https://archive.org/details/office-strategic-services>

<https://www.bls.gov/oes/current/oes339021.htm>

<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cp18st.pdf>

http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2013/crime-in-the-u.s.-2013/tables/table-29/table_29_estimated_number_of_arrests_united_states_2013.xls visitada el 4-2-16.

<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/08/28/did-the-1994-crime-bill-cause-mass-incarceration/>

<https://www.nytimes.com/2021/01/26/business/biden-private-prisons-justice-department.html>,

https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p17_sum.pdf

<https://www.insightcrime.org/news/brief/international-narcotics-control-strategy-report-volume-i-drug-and-chemical-control-march-2010/>

<https://www.nationalguard.mil/>

<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/08/31/private-security-outnumbers-the-police-in-most-countries-worldwide-infographic/#133b5c1d210f>

<https://www.nationalguard.mil/>

<https://www.bls.gov/iif/oshwc/foi/police-officers-2014.htm>

<https://www.bls.gov/ooh/protective-service/police-and-detectives.htm>

<https://www.statista.com/topics/2188/security-services-industry-in-the-us/>

<https://info.nodo50.org/Asi-funciona-la-Burbuja-de-la.html>

http://psm.du.edu/national_regulation/united_states/index.html

http://it.ojp.gov/documents/20040401-02_GIWG_meeting_summary.doc

http://i2.cdn.turner.com/cnn/2015/images/05/20/carey_jah_proof.pdf

<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=75>

<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=256>

<https://www.fbi.gov/investigate/terrorism/joint-terrorism-task-forces>

<https://www.ice.gov/>,

<https://www.dhs.gov/>,

<https://www.atf.gov/>,

<https://www.dea.gov/foia-logs-and-annual-reports>

<https://www.dea.gov/staffing-and-budget>

<https://www.dea.gov/360-strategy>

<https://www.justice.gov/criminal/ndds>

<https://fas.org/sqp/crs/misc/R43749.pdf>

<https://www.hsdl.org/?abstract&did=798471>

<https://www.secretservice.gov/>

<https://www.irs.gov/newsroom/previous-irs-commissioners>

<https://www.justice.gov/jm/jm-9-21000-witness-security>

<https://www.sec.gov/>

<https://www.usmarshals.gov/>

<https://www.uspis.gov/>

<https://www.federallawenforcement.org/what-is-federal-law-enforcement/>

<https://usafacts.org/articles/police-funding-local-governments/>

<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52969375>

<https://www.cbp.gov/>

<https://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/fbi-releases-2018-statistics-on-law-enforcement-officers-killed-in-the-line-of-duty>

<https://www.compstat360.org/>

<https://www.dps.texas.gov/TexasRangers/becomeRanger.htm>

<https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>

<https://www.whitehouse.gov/nsc/>

<https://www.nationalguard.com/>

<http://acsc.lib.udel.edu/exhibits/show/legislation/foia>

<https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/government-in-the-sunshine-act>

<https://www.nhtsa.gov/>

<https://www.usa.gov/federal-agencies/consumer-product-safety-commission>

<http://www.naag.org>

<https://www.epa.gov/>

<https://fas.org/irp/threat/conplan.pdf>

https://fas.org/irp/doddir/dod/d5525_5.htm

[https://www.gao.gov/products/122004,](https://www.gao.gov/products/122004)

[https://www.answers.com/Q/What is The National Defense Authorization Act \(NDAA\) of 2012](https://www.answers.com/Q/What_is_The_National_Defense_Authorization_Act_(NDAA)_of_2012)

<https://www.criminaljustice.ny.gov/ops/>

<https://elballestrinque.blogspot.com/2014/03/guardia-rural.html>

<http://www.avmaroc.com/actualite/4eme-conference-a125613.html>

<https://www.gendarmerie.sn/index.php/2018/03/02/lorganisation-de-la-gendarmerie-africaine-oga/>

<https://www.sakerhetspolisen.se/en/swedish-security-service.html>

[https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/7L67ODLFUWWTXYHQYF6UCC42UP4X2DSC.](https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/7L67ODLFUWWTXYHQYF6UCC42UP4X2DSC)

<https://www.eu-internalsecurity.org/police1>

<http://second.oekonux-conference.org/documentation/texts/Baermann.html>

<https://www.opentheory.org/kooperenz/text.phtml>

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-ueberwachung-merkel-steht-seit-2002-auf-us-abhoerliste-a-930193.html>

<http://zeite.oekonux-konferenz.de/kooperenz/texte/Baermann.html>, visitada el 5-4-2012

<https://www.opentheory.org/kooperenz/text.phtml>

<http://www.opentheory.org/ko-kurrenz/text.html>

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-ueberwachung-merkel-steht-seit-2002-auf-us-abhoerliste-a-930193.html>

<http://www.leicestershire.theukstar.com/information,Scarman%20Centre%20for%20the%20Study%20of%20Public%20Order,Leicestershire,England,Universities%20Colleges.html>.

BIBLIOGRAFIA SECUNDARIA

AAVV, *Polices en Europe*, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, nº 7, París, 1991.

AIREY J., “*Valuable Lessons Learned at an International Counterterrorism Forum*”, FBI Law Enforcement Bulletin, August 2009.

ALBERT G. Y DUNHAM R., *Policing Urban America*, IL:Wavelan Press, 1997.

ALDRICH H., *Organizations evolving*, London: Sage, 1999.

AGELINK M., VAN GESTEL G. y LOMMEN Y., “*Comparative information on police systems*”, Report of the Second European Police Summer Course 1990, Apeldoorn and Warnsweld, Netherlands: Police Academy and Police Studies Centre, 1990.

ANDERSON M., *Fontiers and State Formation in the Modern World*, Cambridge: Polity, 1966.

ANDERSON M., “*The French Police and European Co-operation*”, Working paper 1, Edinburg: Dept. of Politics, University of Edinburg, 1991.

ANDRADE J., “*World Police and Paramilitary Forces*”, London: Macmillan, 1985.

ANDREW C., *For the President’s Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, London: Harper Collins, 1995.

ARNOLD G., *Mercenaries*, London, St. Martin’s Press, 1999.

AVANT D., *The Market for Force*, Cambridge University Press, New York, 2005.

BAYLEY, D., *Police for the Future*, New York: Oxford University Press, 1994.

BALLBÉ M., *Reflexiones finales, Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1994*, Fundació Pi y Sunyer, Barcelona 1995.

BALLBÉ M., *Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1985.

- BALLBÉ M., *La Policía y la Constitución*, Policía y Sociedad Democrática, Barcelona 1979.
- BAÑOS P., "Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas", *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 4, 2008.
- BART J., y DORN S., "*Fusion Centers: New York State Intelligence Strategy Unifies Law Enforcement*", *The Police Chief* Volume 75, Issue 2, February 2008.
- BAS E., "*Inteligencia prospectiva para la seguridad pública; reflexiones metodológicas y propuestas*", *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 1, 2006.
- BAYLEY D., *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick, 1985.
- BENYON J., WILLIS A., BECK A. y MORRIS S. "*Police Forces in the European Union: A summary*", Leicester: Centre for the Study of Public Order, 1994.
- BENYON J., "*Policing the European Union: the changing basis of co-operation on law enforcement*", *International Affairs*, Vol. 70, nº 3, 1994.
- BERG B., *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*, Boston, MA: Allyn and Bacon, 1992.
- BERKOWITZ B. GOODMAN A., *Best truth: Intelligence in the Information Age*, New Haven, CT: Yale University Press, 2000.
- BMVG, *Verteidigungspolitische Richtlinien*, Berlin, 2003.
- BRENNER G., "*Kriminalität kennt keine Grenzen*", *Öffentliche Sicherheit*, 9-10/07.
- BRODERICK J., *Police in Time of Change. Prospect Heights*, IL: Waveland Press, 1987.
- BRODEUR J., "*High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Policial Activities*", *Social Problems*, 1983.
- BUSCH H., *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster, 1995.
- BUSH G. W., *National Strategy for Information Sharing. Success and Challenges in Improving Terrorist-Related Information Sharing*, Washington DC: The White House Press, 2007.
- BUZAN B., *Security: A new framework for analysis*, London: Lynne Rienner, 1998.
- CAMPON J., "*El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo como amenazas contra la seguridad*", *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 24.

- CHAMPION D., *Criminal Justice in the United States*, Columbus, OH: Merrill Publishing, 1990.
- CLAUSEWITZ K., *De la Guerra*, Mar Océano, 1960.
- CLARK R., *Intelligence Analysis: A target-centric approach*, Washington, DC: CQ Press, 2004.
- CRAWFORD A., "Appeals to Community and Crime Prevention", *Crime, Law and Social Change*, 22, 1995.
- CLERTON S., "Personal Communication", Swedish National Police Board, Stockholm, CSPO, University of Leicester, 1994.
- Commision of the European Commission, "Europe without frontiers. Completing the internal market", Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1989.
- Commission of the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, Report to the President of the United States, Washington Government Printing Office, 31-03-05.
- DE YOUNG K., "Sleepers Cells of Al Qaeda Are Next Target", *Washington Post*, 3-12-01.
- DEA, *Dea Mission Statement*, Washington, DC: US Department of Justice, Drug Enforcement Administration, 1998.
- Department of the Army, *Contractors on the Battlefield*, Headquarters: FM 3-100.21, Washington, DC, 2003.
- DELHOSTE M. *Les Polices Administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., 2001.
- DIAZ A., *Los Servicios de inteligencia españoles desde la Guerra Civil hasta el 11 M. Historia de una transición*, Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- DIAZ A., "Organismos de Información e Inteligencia en España: la evolución del marco jurídico e institucional", en Diego Navarro Bonilla y Miguel Angel Esteban (coords.), *Terrorismo Global. Gestión de Información y Servicios de Inteligencia*, Madrid, Instituto «Juan Velázquez de Velasco» (Universidad Carlos III de Madrid). Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), 2006.
- DIAZ-DIAZ E., *Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo*, ARI, nº 29, 5 de marzo 2007.
- DORN N., MURJI K. y SOUTH N., *Traffickers: Drug Markets and Law Enforcement*, London Routlege, 1992.
- DÖRSCHUCK M., *Polizeiliche Eingriffsrecht*, Villingen-Schwenningen: Neuer Medien verlag, 2000.

- DUNN M. y SUTER M., “*Early Warning for Critical Infraestructure Protection and the Road to Public-Private Information Sharing*”, *Revista de Inteligencia y Seguridad*, 4, 2008.
- DUPONT B. y PEREZ E., *Les Polices au Québec*. Puf, 2006.
- EDELBACHER M., *Polizei Inside: Was läuft falsch? Analyse und die spektakulärsten Kriminalfälle (Gebundene Ausgabe)*, Amalthea, 2008.
- ENP (European Network of Policewomen), “*Facts, figures and general information*”, Conference: Quality through equality, 23-27 March 1992.
- ERBES J., MONET J., FUNK A., REINKE H., PONSAERS P., JANSSENS C., CARTUIVELS Y., DAUGE M., GLEIZAL J. y PALIDDA S., “*Polices d’Europe*”, Paris: IHESI, 1992.
- ERICKSON R., “*The Division of Expert Knowledge in Policing and Security*”, *British Journal of Sociology*, 1994, 45,2.
- ESTEBAN M., “*Reflexiones sobre las Fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad*”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Angel Esteban (coords.), *Terrorismo Global. Gestión de Información y Servicios de Inteligencia*, Madrid, Instituto «Juan Velázquez de Velasco» (Universidad Carlos III de Madrid). Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), 2006.
- ETZIONI A., *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, New York: Simon & schuster, 1993.
- FABIAN E. (Coordinador), MERCHAN J., RODRIGUEZ N. y ZARAGOZA J., *Delincuencia Económica y Blanqueo de Capitales*, Salamanca, 2005.
- FIELDING N., “*Enforcement, Service and Community Models of Policing*”, *Themes in Contemporary Policing*, London: Policy Studies Institute, 1966.
- FLEISHER C., *An Introduction to the Management and Practice of Competitive Intelligence*, Library of Congress, 2001.
- FLEISHER C., OSINT: “*Its Implications for Business/Competitive Intelligence Analysis and Analysts*”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 4.
- FRIEDMAN L., *Crime and Punishment in American History*, New York: Basic Books, 1993.
- GAMMA M., *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, Haupt, 2000.
- GAO (2003a). *Military Operations. Contractors Provide Vital Service to Deployed Forces But Are Not Adequately Addressed in DoD Plans*, Washington, DC, 2003.
- GAO (2003b). *Defense Management: DoD Faces Challenges Implementing Its Core Competency Approach and A-76 Competitions*, Washington, DC, 2003.

- GAO. *Rebuilding Iraq, Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers*, Washington, DC, 2005.
- GAO (2006a). *Military Operations, High-Level DOD Action Needed to Address Longstanding Problems with Management and Oversight of Contractors Supporting*, Washington, DC, 2006.
- GAO (2006b). *Iraq Contract Costs, DOD Consideration of Defense Contract Audit Agency's Findings*, Washington, DC, 2006.
- GLAD B., *Early Warning: Using Competitive Intelligence to Anticipate Market Shifts, Control Risk, and Create Powerful Strategies*. New York: AMACOM, 2004.
- GÖTZ V., "La Policía de los Länder alemanes: funciones y competencias", Instituto Vasco de Administración Pública, HAEE, Policía y Seguridad: Análisis jurídico-público, Oñate, 1990.
- GÖTZ V., *Allgemeines Polizei und Ordnungsrecht*, Vandenhoeck&Ruprecht, 2001.
- GRISSET P. Y MAHAN S., *Terrorism in Perspective*, Sage Books, 2002.
- HÄSEKER W., "Personal Communication", Polizei-Führungsakademie, Germany, CSPO, University of Leicester, 1994.
- HERMAN M., *Intelligence Services in the Information Age*, London: Frank Cass, 2001.
- HERRING J., "The Role of Intelligence in Formulating Strategy", *Journal of Business Strategy*, Vol. 13, nº 5.
- Home Office, *Police Reform: A Police Service for the Twenty-First Century*, London: Home Office, 1993.
- House of Commons, *Private Military Companies: Options for Regulations*, HC 577, 12-02-2002.
- HOVENS J L Y VAN ELK GAG, *Gendarmeries and the security challenges of 21st. century*, FIEP Seminar Publication 2011, Royal Marechaussee.
- HOWARD M., *La invención de la paz: reflexiones sobre la guerra y el orden*, Salvat, Barcelona, 2001.
- HSI-HUEY L., *Die Berliner Polizei in der Weimarer Republik*, Gruyter 1977.
- HUDSON B., *Understanding Justice*, Buckingham: Open University Press, 1996.
- HULNIK A., *Keeping US Safe: Secret Service and Homeland Security*, Westport, CT, Praeger, 2004.

- JIMENEZ J., “*Inteligencia en las Fuerzas Armadas*”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Angel Esteban (coords.), *Terrorismo Global. Gestión de Información y Servicios de Inteligencia*, Madrid, Instituto «Juan Velázquez de Velasco» (Universidad Carlos III de Madrid). Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), 2006.
- JOHNSON L., *Handbook on Intelligence*, London: Routledge, 2007.
- Joint Chiefs of Staff. *Doctrine for Logistical Support of Joint Operations*, Washington, DC, 2000.
- Joint Operational Environment. *The World Trough 2030 and Beyond*, United States Joint Forces Command, May 2007.
- JUILLET A., “*Principios y aplicación de la inteligencia económica*”. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*. Vol. 1, nº 1.
- KLAUER K., “*Die Zuständigkeit der Polizei als Ermittlungs-, Vervolgungs- und Ahnungs- behörde im Ordnungswidrigkeitenrecht*”, *Die Polizei*, nº 7, 1994.
- KURIAN G., *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems*, London and New York: Facts on file, 1989.
- KRUTSKIKH J., “*Information Challenges to Security*”, *International Affairs*, vol. 45.
- LANGE W., *Recht der Gefahrenabwehr*, München, 1997.
- LOWENTHAL M., *Intelligence: From secrets to policy*, Washington D.C.: CQ Press, 2005.
- LÜDER S., *Rechts und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr*, Berliner Wissenschaft Verlag, 2007.
- LÜDTKE A., “*L’expérience policière allemande: une perspective historique*”, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, nº 7, 1991-1992.
- MANDEL R., “*The Privatization of Security*”, *Armed Forces & Society* 28, nº 1, Fall 2001.
- MARTIN I., “*Inteligencia Económica: tan lejos, tan cerca*”, *Revista de Inteligencia y Seguridad*, 2, 2007.
- MARTIN L., “*Instrumentos jurídicos contra la financiación del terrorismo desde el 11 S*”, *Revista de Inteligencia y Seguridad*, 3, 2007.
- MATEY G., “*Hacia una definición inclusiva de inteligencia*”, *Inteligencia y Seguridad* 4, 2008.
- MEYZONIER P., *Les polices européennes*, París. 1992.
- MEYZONIER P., *Les forces de police dans l’Union Européenne*, Paris: L’Harmatan.
- MILLET A., *The American Political System and Civilian Control of the Military: A Historical Perspective*, Columbus, Mershon Center of the Ohio State University, 1979.
- MONET J., *Polices et sociétés en Europe*, París, 1993.

- MONTERO A., *Inteligencia Prospectiva de Seguridad*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo nº 24.
- MORN F., *The Eye that never Sleeps*, Bloomington: Indiana University Press, 1982.
- NAVARRO D., “*La Información no lo es todo: sociedad, servicios de inteligencia y seguridad colectiva*” en NAVARRO D. Y ESTEBAN M. (coords.). *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*. Madrid: Plaza y Valdés, 2006.
- NAYLOR R., *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underground Economy*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2002.
- NOSSAL K., *Bulls to Bears: The Privatization of War in the 1990,s*. In *War, Money and Survival*, ed. Gilles Carbonnier, Geneva, IRC, February 2000.
- PARADA R., *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, vol II, 12ª ed., Madrid, 1998.
- PARADA R., *Derecho Administrativo. Parte General*, vol. I, 10ª ed., Madrid, 1998.
- PAREJO L., JIMENEZ-BLANCO A. y ORTEGA ALVAREZ L., *Manual de Derecho Administrativo, Parte especial*, 5ª ed., Barcelona, 1998.
- PARKER R., *Homeland: an essay on patriotism*, Harvard Journal of Law, Public Policy, nº 25, 2001-2002.
- PASSAS N., Y GIMENEZ-SALINAS A., “*La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades*”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 2, 2007.
- PITSCHAS R., *Politik und Recht der Inneren Sicherheit in Mittel- und Osteuropa*, Berlin, Munich, 1996.
- PITSCHAS R., “*Europäisches Polizeirecht als Informationsrecht*”, ZRP, 1993.
- PULIDO J., “*Las respuestas de la Inteligencia norteamericana ante la amenaza terrorista*”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Angel Esteban (coords.), *Terrorismo Global. Gestión de Información y Servicios de Inteligencia*, Madrid, Instituto «Juan Velázquez de Velasco» (Universidad Carlos III de Madrid). Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), 2006.
- RATHMELL A., “*The Privatization of Intelligence: A way forward for European Intelligence Cooperation*”, *Cambridge Review of International Affairs* 11, nº 2, Spring 1998.
- REDLICH F., *The German Military Entrepraiser and His Work Force: A Study in European Economic and Social History*, Wiesbaden, Franz Steiner Verlag GmbH, 1964.
- REINARES F., *Terrorismo y Antiterrorismo*, Barcelona: Paidós, 1998.
- REINER R., “*Policing and the Police*”, in Maguire, M. Morgan, R. and Reiner, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pgs. 997-1049.

- RUBEL A., "*Privacy and the USA Patriot Act: Rights, the Value of Rights and Autonomy*", Law and Philosophy, 2006.
- RUIZ C., "*Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia*", Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva, 2, 2007.
- RUMSFELD D., "*Transforming the military*", Foreign Affairs, Mai-June 2002.
- SABLATTNIG G., "*Prävention, Repression, Opferschutz*", Öffentliche Sicherheit, 7-8/07.
- SAGEMAN M., *Understading Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.
- SCARMAN L., *The Brixton Disorders: 10-12 April 1981*, Cmnd 8427, London: HMSO, 1981.
- SCOTT D., "*Policing Regional Mass Transit, The SEPTA System*", FBI Law Enforcement Bulletin, July 2009.
- SCHALLER C., "*Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten*", Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie 24, 2005.
- SCHREIBER W., "*Polizeiliche Zusammenarbeit in einem Europa ohne Grenzen*", Kriminalistik, 1991.
- SETERS R., "*Neue Aufgaben und neue Organisationen für den Bundesgrenzschutz*", Die Polizei, n° 10, 1992.
- SIMS J. Y BURTON G., *Transforming US Intelligence*, Washington: Georgetown University Press, 2005.
- SINGER P., "*Peacekeepers, Inc.*", Policy Review, June 2003.
- STEINER J., "*Restoring the Red Line Between Intelligence and Policy on Covert Action*", International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Spring 2006.
- STORBECK J., "*Europol-Symbol ihrer Zeit*", Kriminalistik, n° 3, 1994.
- STRANG S., "*En finir avec les mythes sur le terrorisme*", Gazette, Vol. 66, n° 4, 2004.
- TAIBEL P., "*Outsourcing & Privatization of Defense Infrastructure*", Business, 2005.
- TOCQUEVILLE A., *Democracia en América*, Fondo de Cultura económica, 1963.
- TREVERTON G., *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, 2001.
- TURNER S., "*Intelligence for a New World Order*", Foreign Affairs, Vol. 70, n° 4.
- U. S. Border Patrol, *Border Patrol Strategy Plan: 1994 and Beyond, National Strategy*, Washington DC, Immigration and Naturalization Service, July 1994.

- VAN CLEEF C., "US Patriot Act: Statutory Analysis and Regulatory Implementation", Journal of Financial Crime, vol. 11, n° 1, 2003.
- VAN PUYVELDE S., "Savoir trouver des partenaires quand c'est nécessaire", Infovue. Magazine de la Police Intégrée, 2, 2009.
- VIBERT C., *Introduction to Online Competitive Intelligence Research*, Mason, OH : South-Western, 2003.
- VON BÜLOW A., *La CIA y el 11 de Septiembre: el terrorismo internacional*, Castellón: Ellago, 2006.
- WALT S., *The Origins of Alliances*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1990.
- WEIMANN G., "Cyberterrorism: How Real is the Threat?", United States Institute of Peace, Special Report 116, Washington, DC: United States Institute of Peace.
- WEITZER R., *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police Community Relations in Northern Ireland*, Albany: State University of New York Press, 1995.
- WENDA G., "Alarmstufe Orange", Öffentliche Sicherheit, 5-6/09.
- WENDA G., "Fort Apache, The Bronx", Öffentliche Sicherheit, 7-8/09.
- WEST C., *Competitive Intelligence*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001.
- WINIFRED R. Y TAYLOR D., "Understanding the September 11 Terrorist Attack on America: The Role of Intergroup Theories of Normative Influence", *Analyses of Social Issues and Public Policy*, Vol. 2, 2002.
- WILSON J., *Community Policing in America*. Routledge, 2006
- WILSON J., *Varieties of Police Behaviour: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge, MA:Harvard University Press, 1968.
- ZEGART A., "Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions ", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, n° 2 (June 2004).
- ZEGART A., *Flawed by Design: The evolution of CIA, JCS, and NSC*, Stanford University Press, 1999.
- ZIMMERMANN G., *Die Deutsche Polizei im neunzehnten Jahrhundert: Band III. Über die Organisation der Polizei nach dem reformierten Zuschnitt*, Adamant Media Corporation, 2004.