

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXXIII

AÑO 2006

2.º EPOCA

EL CONSEJO ASESOR DE PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL

Gonzalo Jar Couselo

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO DE 2005

Francisco Espinosa Navas

EL PSICOLOGO EN EL EQUIPO DE NEGOCIACION

Ramón Rizo Gómez

MODELO DE SEGURIDAD BRITANICO: TRADICION, DIVERSIDAD, COOPERACION Y CENTRALISMO

José Duque Quicios

EL ESTILO DE MANDO 9.9

Carlos de Frutos Cabrero

LA DIRECCION ESTRATEGICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Francisco Trullenque

LA FUNCION DIRECTIVA Y EL ESTILO DE DIRECCION DE UN DIRECTIVO DE SEGURIDAD

José García Molina

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

LAS MARAS Y PANDILLAS JUVENILES LATINOAMERICANAS

Mauricio Rubio Pardo

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

INVESTIGACION

Centro de Análisis y Prospectiva

INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD

(1.º SEMESTRE DE 2006)

MODELO DE SEGURIDAD BRITANICO: TRADICION, DIVERSIDAD, COOPERACION Y CENTRALISMO

JOSE DUQUE QUICIOS
Teniente Coronel de la Guardia Civil

Mientras que en el modelo policial del Reino Unido su Policía pertenece a la comunidad y el policía se considera como un "ciudadano de uniforme", no armado y totalmente legitimado, el modelo que exportó para la Commonwealth fue el de un policía encargado del control de su población, armado, acuartelado y desarrollando más misiones de orden público que administrativas.

*El policía británico no es funcionario ni del Estado Central ni del Gobierno local, sino que su estatuto es el de un empleado independiente al servicio de la Corona británica, y en su nombramiento se jura respeto y obediencia a la Reina, lo que le otorga un carácter de **autoridad** más que de agente.*

En estos momentos la seguridad de un país está representada por algo más que sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Aunque el mayor peso de esta actividad la sigue y la seguirá llevando sus organizaciones policiales, hay otra serie de actores y organizaciones que se han sumado a este mercado de la seguridad: servicios de inteligencia, servicios de aduanas, seguridad privada, además de un gran número de compañías privadas de seguridad que son depositarias de información sobre los ciudadanos. Aunque se están estableciendo protocolos y nuevas formas de cooperación, muchos bancos, aseguradoras, compañías de vehículos de alquiler y de tarjetas de crédito, que trabajan en ambientes internacionales, han creado sus propios departamentos de inteligencia, que aún no comparten toda esa información con las Fuerzas de Seguridad.

En este artículo estudiaremos la estructura,

la evolución histórica y el futuro del modelo policial británico, para después conectarlo con los nuevos actores de la seguridad del Reino Unido.

El modelo policial británico se ha presentado siempre como tradicional (representado por la figura del *bobby*), único (pero con una gran diversidad), y estructurado. Cuenta con gran número y gran diversidad de fuerzas policiales, todas independientes desde el punto de vista operacional y presupuestario.

La sociedad británica descubrió que sus policías pasaban en la comisaría la mitad del tiempo de trabajo y que sólo patrullaban un tercio de ese tiempo; que el vehículo policial (a pesar de su aparente ventaja) estaba siendo un obstáculo para la relación entre el ciudadano y el policía, pues la única comunicación era la que establecía entre la central de radio y el vehículo; que la motorización suponía la ausencia de policías en la calle; que la proliferación de unidades especializadas suponía una actividad más represiva que preventiva (a la que tradicionalmente estaba acostumbrada). En resumen, que se detectaba una separación y una falta de confianza en su policía.

El Ministerio del Interior, *Home Office*, siendo consciente de esta realidad, y en contra de la tradicional independencia de las fuerzas policiales del Reino Unido, decidió estar más presente en el control y dirección de aquéllas, implantando un centralismo y estableciendo una cierta normalización policial, además de crear estructuras que evitaran la diáspora de la inteligencia que originaba esta estructura y cultura policial. Las policías y las agencias de seguridad están siendo “obligados” a colaborar dentro de un estado cooperativo.

FUERZA POLICIAL BRITANICA

El Reino Unido está formado por Inglaterra, Gales, Escocia, Irlanda del Norte y un grupo de islas. Su sistema legislativo, judicial y policial no es el mismo en cada una de estas regiones. Gales, Escocia e Irlanda del Norte están administrados por Secretarios de Estado que dependen de Westminster.

En todo ese territorio se despliegan 52 dife-

rentes fuerzas policiales: 43 en Inglaterra y Gales, 8 en Escocia y el Servicio de Policía de Irlanda del Norte, *PSNI* (antigua *Royal Ulster Constabulary*, RUC). Estas 52 fuerzas policiales son totalmente independientes para establecer su estructura y su operatividad. Los tamaños de las fuerzas policiales son muy variados (algunas no superan los 2.000 efectivos).

Normalmente se tiende a reducir el modelo policial británico con el que existe en Inglaterra y País de Gales, aunque existan grandes diferencias con el resto. A nivel operativo los 43 cuerpos policiales de Inglaterra y País de Gales se articulan en 318 Unidades de Mando Básico (BCU), que representan la unidad fundamental de actuación policial.

En Escocia existe una Policía en cada gobierno regional, que depende del Parlamento escocés. En Irlanda del Norte se estableció un modelo policial al más puro estilo colonial: de tipo militar, armada, centralizada, dominada por los protestantes, y dependiendo del gobierno de Westminster. Hasta el actual Servicio de Policía de Irlanda del Norte, su Policía tuvo los nombres de *Royal Irish Constabulary*, RIC, y *Royal Ulster Constabulary*, RUC. También contó con otra fuerza auxiliar, de reserva para misiones de orden público y formado por protestantes, *Ulster Special Constabulary*, USC.

Otras policías, pero que no dependen del Ministerio del Interior son las policías de las islas del Canal, que se agrupan en dos cuerpos, con dos jefes de policía en Jersey y Guernsey, que aunque pequeñas en número son grandes en singularidades (no hay que olvidar que estamos hablando de paraísos fiscales). En Jersey su policía está bajo el control de las élites locales y representa un modelo distinto dentro de la variedad del Reino Unido con una Policía voluntaria, *Honorary Police* y una Policía profesional, *State Police*.

Policía del Ministerio de Defensa, que depende del Secretario de Estado de la Defensa. En su ámbito militar tiene el mismo uniforme y las mismas competencias que la policía civil, y en cambio todos ellos están entrenados en el uso de armas de fuego, llevándolas en casi un 70 por 100 de los servicios que realizan; *Policía de Transporte*, responsable del tráfico de ferrocarriles en Inglaterra,

Gales, Escocia y Metro de Londres; *Policía de la Energía Atómica*, encargada de la vigilancia de las instalaciones de este tipo, y *Policía de los Parques de Londres*.

En Londres la responsabilidad policial descanza en dos cuerpos: *Policía Metropolitana* (MET o *Scotland Yard*), que con 28.500 policías y 13.200 civiles de apoyo es la mayor del Reino Unido, y la *Policía de la City*, responsable de los 2,6 Km². de la zona financiera londinense. Ambas policías están dirigidas por un Comisionado, nombrado por la Reina a instancias del Secretario de Estado.

Para evitar la dispersión y la pérdida de información policial en la lucha contra la delincuencia, que se produce con unas fuerzas policiales tan fragmentadas e independientes, se crearon en 1991:

- El *Servicio Nacional de Inteligencia Criminal* (*National Crime Intelligence Service*, NCIS). Analiza y evalúa la información sobre la delincuencia organizada a nivel nacional e internacional. Trabaja con el MI 5, por lo que sirve de puente entre una organización de inteligencia y unidades operativas policiales.
- El *Grupo Nacional contra el Crimen* (*National Crime Squad*, NCS), representa el núcleo operativo del NCIS. Tanto esta institución como la anterior han desaparecido a partir del uno de abril de este año para integrarse en SOCA.

También existe el *Centro de Destinos Temporales* (*Central Service Secondment*), que reúne al personal que ha sido temporalmente destinado en el NCIS, NCS y otros servicios centrales.

El Reino Unido no cuenta con una Policía específica de fronteras. El Secretario de Estado es responsable de la seguridad de los puertos y aeropuertos, en los que doce de estos puertos tienen sus propias fuerzas policiales y son competentes en la seguridad de los pasajeros y el transporte marítimo.

UNA AMPLIA FAMILIA POLICIAL

Tradicionalmente la sociedad británica se presenta como la de menor “ratio” entre policía

y habitantes, presentando la cifra de sus agentes de policía (*regular police officers*), representada por el tradicional *bobby* y los detectives que trabajan de paisano. “Olvida” al personal civil que no es considerado administrativamente como “*police officer*”.

A esta fuerza policial hay que sumarle otra que, aunque con menores costes, también forma parte activa de la “presencia policial”, y la constituyen: los *Policías voluntarios* (*special constables*), que desarrollan un servicio a la comunidad de uniforme, con competencias policiales: conducen vehículos, acuden a concentraciones deportivas, atienden centros de comunicación y realizan otras muchas actividades policiales; y los *Vigilantes del tráfico* (*traffic wardens*), encargados del control de tráfico en cuestiones menores.

La última reforma de la Ley de Policía de 2002 amplió aún más la familia policial a nuevos componentes, y que no hacen sino hacer más ostensible la presencia policial en la calle: *Policías de apoyo a la comunidad* (*community support officers*), que pueden detener a sospechosos hasta 30 minutos antes de que llegue un policía profesional. Pueden multar en caso de comportamiento antisocial, y a los menores cuando beban en la vía pública. También pueden identificar a las personas solicitándoles su nombre y su dirección, regular el tráfico y retirar los vehículos accidentados; *Policías que pueden tener bajo su custodia* a detenidos en las comisarías, a los que pueden fotografiar y tomar las huellas digitales (con o sin su consentimiento), y que pueden conducir a los detenidos a las prisiones, e *Investigadores*, contratados para determinadas investigaciones especializadas, normalmente de alta tecnología.

El total de todas las fuerzas policiales y agencias de seguridad que se tienen en cuenta en este artículo se reflejan al final en un anexo.

ESTRUCTURAS POLICIALES CENTRALES

La Policía Metropolitana, *MET*, se encarga a través de *Special Branch* de coordinar y analizar la información diseminada por las diferentes fuerzas policiales de Inglaterra y Gales, así como de los asuntos relacionados con el terrorismo.

La MET también se encarga de proporcionar al resto de policías británicas determinados servicios centrales: Servicio de Identificación Nacional y Archivo Nacional de Huellas.

En 1974 se crea el *Police National Computer*, PNC, que es la base de datos de interés policial que comparten con todas las fuerzas policiales; *National Reporting Crime*, NRC; *National Crime Intelligence Unit*, NCIU, que tiene su sede en Bamshill, y *Police National Forensic Science Service*.

OTRAS AGENCIAS DE SEGURIDAD

En el Reino Unido existe una diversidad de sus servicios o agencias que tienen competencias en asuntos policiales:

- El Servicio de Aduanas (*HM Customs and Excise*), que tienen competencias en la investigación de tráfico de drogas, blanqueo de capitales, aranceles y evasión de impuestos. Pueden efectuar registros en recintos cerrados, confiscar pruebas y efectuar detenciones. Cuenta con 5.000 efectivos, de los que 1.500 tienen competencias para realizar investigaciones.
- El Servicio de Inmigración (*Immigration Service*).
- Para Inglaterra y Gales existe el Servicio Forense (*Forensic Science Service*).
- La Agencia de Pasaportes (*United Kingdom Passport Agency*).
- El Servicio de Prisiones (*Prision Service*).

SOCA

Para conseguir luchar contra la delincuencia organizada en el Reino Unido, que mueve anualmente más de 30.000 millones de euros, a partir del primero de abril de este año se ha puesto en funcionamiento SOCA, la Agencia contra la gran delincuencia organizada (*Serious Organized Crime Agency*), que está formada por agentes del NCIS, NCS y Aduanas (rama de investigación e inteligencia). Se convertirá en una de las organizaciones policiales más importantes a escala nacional e internacional, y su director general se convertirá en una importante figura, que contará con los medios técnicos y operativos más sofisticados,

a la vez que fiscales (*prosecutors*) especiales trabajarán para esta unidad.

Con un presupuesto inicial superior a 600 millones de euros, cuenta con 4.000 agentes, que han perdido su condición de policías para adquirir un estatuto especial. Proceden de la totalidad de NCIS, parte de los efectivos de NCS y unos 1.200 agentes del Servicio de Aduanas. La dirección es bicéfala: su presidente es Stephen Lander, antiguo director del MI 5, y su director general es Hill Huges, un policía. En su presentación a la prensa, el primer ministro Tony Blair justifica los nuevos poderes policiales por tener que “*preservar las libertades de las tiranías de las mafias*”.

En la filosofía de esta agencia, la cooperación con los policías de los condados se reforzará con la creación de Células de Inteligencia Regional y Grupos Regionales de Coordinación (*Regional Intelligences Cells and Regional Tasking and Co-ordination Groups*). Para hacer frente al terrorismo se aumentará la coordinación entre las unidades especiales de las policías de los condados (*Special Branch*) y todos los servicios de seguridad que trabajan en las fronteras. En los puertos y aeropuertos de entrada al Reino Unido los Servicios de Inmigración y Aduanas y la *Special Branch* unificarán sus sistemas de información y de trabajo, aunque no esté prevista su unificación.

La puesta en marcha de esta enorme maquinaria de lucha contra la delincuencia organizada requerirá el establecimiento de nuevos métodos de trabajo, a través de la adopción de poderes especiales, que serán introducidos en las leyes penales y de enjuiciamiento criminales británicas, pues podrá ofrecer tratos especiales a implicados en redes de delincuencia, tales como inmunidad y reducción de penas. Los tribunales podrán atender sus requerimientos para advertir de la posibilidad de imponer penas superiores a 20 años si los delincuentes no desvelan los estados de sus cuentas bancarias; los sospechosos verán limitado su derecho al silencio, forzados por los jueces a responder a determinadas preguntas o a facilitar documentos bajo amenaza de multa o cárcel. Además, estos poderes podrán ser ampliados en el futuro.

Por tener que trabajar en todo el Reino Unido tendrá que presentar sus objetivos,

aparte del *Home Office*, al Primer Ministro escocés y al Secretario de Estado para Irlanda del Norte. Se prevé que este organismo reciba entrenamiento del FBI norteamericano.

SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y CONTRATERRORISMO

En el Reino Unido existen tres agencias de seguridad nacional:

- El *Servicio Secreto de Inteligencia Exterior*, *Secret Intelligence Service*, SIS o MI 6, que depende del Ministro de Asuntos Exteriores, y sus productos de inteligencia se obtienen de campos políticos, militares y económicos en el extranjero.
- El *Cuartel General de Comunicaciones Gubernamentales*, *Government Communications Headquarters*, GCHQ, que dentro del ámbito del Ministro de Asuntos Exteriores intercepta y decodifica todas las comunicaciones y señales de radio usadas susceptibles de poseer información (SIGINT). Suministra esta información a departamentos del Gobierno, Fuerzas Armadas e industria privada.
- El *Servicio de Inteligencia Interior* (MI 5), creado en 1909, cuando el Imperio alemán empezaba a enseñar su poderío.

Entre 1970 y 1980 el MI 6, la Policía (junto con *Special Branch*), el Ejército y el MI 5 tenían competencias sobre los temas terroristas de Irlanda del Norte. No obstante, se sucedieron una serie de graves atentados y amenazas (entre ellas un ataque con morteros en el núm. 10 de Downing Street) que aconsejaron que toda esta información terrorista fuera centralizada en MI 5.

Por todo ello, este servicio, que depende del Ministerio del Interior, se encarga de analizar las amenazas internas, el terrorismo, el espionaje y la proliferación de armas de destrucción masiva. Cuenta con unos 2.000 efectivos, y para las misiones de contraterrorismo en sus últimos presupuestos le ha dedicado el 57 por 100 de sus recursos; el 14,4 por 100 para el contraespionaje; el 0,3 por 100 para las amenazas emergentes; el 11 por 100 para la protección y seguridad; el 11,5 por 100 para el cri-

men organizado, y el 3 por 100 para la asistencia externa.

Otras de las misiones que tiene encomendado es la defensa de las infraestructuras críticas de la nación, identificando 400 objetivos cuya destrucción podría causar graves daños económicos nacionales.

También existe la Comisión Mixta de Inteligencia (*Joint Intelligence Comittee*, JIC), encargada de hacer circular información a todos los gabinetes ministeriales, incluida la de terrorismo. También existe el Centro Compartido de Análisis del Terrorismo (*Joint Terrorism Analysis Centre*, JTAC), que como organización “virtual” trabaja con personal del MI 5, MI 6, GCHQ y Policía. Su Director General depende del MI 5, aunque no forme parte técnicamente de él, y suministra información al Ministerio de Defensa y a misiones diplomáticas en el extranjero, así como a las fuerzas policiales a través de sus *Special Branch*. Representa un buen modelo de organismo conjunto sobre información terrorista, pues armoniza los métodos de trabajo de las agencias de inteligencia y los de las unidades operativas policiales.

Dentro de todas las fuerzas policiales, pero en el ámbito de la inteligencia, hay dos unidades: *Force Intelligence Bureau*, FIB, y *Special Branch*, SB.

El FIB es una unidad que suministra inteligencia a cada una de la fuerza policial a la que pertenece, formada por un grupo de objetivos, *focus desk*; un equipo de desarrollo de la inteligencia, *force intelligence development team*, IDT, y una unidad que trata con los encarcelados en prisión, *prison liaison unit* (en el Reino Unido la Policía se puede entrevistar con los condenados sin permiso del juez).

Special Branch de la Policía Metropolitana, *MPSB*, creada en 1883, se encarga de coordinar y analizar la información diseminada por las 43 fuerzas policiales de Inglaterra y Gales, que recogen las *Special Branch* de todas estas fuerzas. Al no poder efectuar detenciones los servicios de inteligencia, estas unidades se convierten en la conexión ideal entre estas instituciones, convirtiéndose en el “brazo ejecutivo” de los servicios de inteligencia. Por la experiencia acumulada y por este trabajo conjunto, estas unidades policiales han desarrollado unas capacidades que le permiten

tratar las culturas de las agencias de inteligencia (operaciones contraterroristas) y las unidades policiales. También ha sido una de las unidades que ha contribuido al cambio de mentalidad sobre la cooperación entre las agencias de inteligencia y las unidades operativas policiales.

Dentro de la Policía Metropolitana de Londres operan en todo el territorio unidades especiales (*Special Operations*, SO): *Special Branch* (SO 12), que incluye operaciones encubiertas (*Covert Operations*, SO 10), *Intelligence* (SO 11) y *Anti-terrorist Branch* (SO 13).

Las actividades de los servicios de inteligencia han obligado a la promulgación de una serie de leyes: la Ley del Servicio de Seguridad, *Security Service Act* de 1989, que regula sus procedimientos bajo el control del Secretario de Estado; la Ley de Poderes Reguladores de la Investigación, *Regulation of Investigatory Powers Act* (RIPA) 2000, y la Ley de Servicios de Inteligencia, *Intelligence Services Act* (ISA) 1994. También se ha establecido un Comité de Inteligencia y Seguridad, *Intelligence and Security Comite* (ISC), que informa directamente al Primer Ministro y que entre sus actuaciones se encuentran los polémicos informes sobre los atentados en Bali de 2002 y los informes que decidieron la participación del Reino Unido en la Guerra de Irak en marzo de 2003.

CONTROL TRIPARTITO DE LA DIVERSIDAD

El control de la policía británica se ejerce mediante un sistema tripartito:

- Ministerio del Interior, *Home Office*.
- Autoridad Policial Local del condado, *Police Authority*.
- Jefe de Policía, *Chief Constable*.

El Ministerio del Interior es el responsable de la aplicación del sistema de justicia penal en Inglaterra y País de Gales. En Escocia esta responsabilidad corresponde al Parlamento escocés, y en Irlanda del Norte a su Asamblea.

El Secretario de Estado se encarga de esta-

blecer una serie de objetivos para todas las policías, así como los indicadores de eficacia policial. El Ministerio del Interior se encarga también de aprobar el nombramiento de jefes de policía y pedir sus dimisiones, así como fijar la subvención presupuestaria de la Policía mediante la aplicación de una fórmula de financiación.

La *Autoridad Policial Local del condado* constituye el segundo nivel de control policial. Consta de 17 miembros, de los que 9 son miembros del Consejo del Condado, 3 son jueces, y 5 son miembros independientes. La Ley de Policía de 1994 (*Police and Magistrates Courts Act* de 1994) hizo de esta institución una autoridad independiente de todas las del condado. Se encarga de elaborar un Plan Policial anual local, marcando prioridades para el condado, en armonía con los objetivos policiales anuales señalados por el Ministerio del Interior, y fija la plantilla de su policía.

En el tercer nivel está el *Jefe de Policía*, que es un policía, no un político. Es responsable de la dirección estratégica; del control diario financiero; del control informático y de la seguridad y privacidad de los datos presupuestarios, y por ley está obligado a conseguir la mayor efectividad de su presupuesto. Tiene una total independencia operacional, que ahora empieza a ser cuestionada. Este concepto, recogido en la ley, ha sido confirmado por repetidas sentencias de los tribunales; significa que ninguna Autoridad Policial del Condado, ni incluso el Ministerio del Interior, puede dar instrucciones sobre la dirección de su policía.

Aunque la supervisión directa del rendimiento de cada cuerpo policial corresponde a la Autoridad Policial de cada uno, para garantizar la eficacia existen: la *Inspección General de Policía de Su Majestad* (*Her Majesty's Inspectors of Constabulary*, HMIC) y la *Comisión de Auditoría*.

La Inspección General de Policía de Su Majestad está formada por un Cuerpo de Inspectores de Policía al servicio del Secretario de Estado, que se encargan de realizar una revisión anual del rendimiento de cada Cuerpo policial, y una revisión cada tres años, con un estudio completo de su organización y funcionamiento. Publica anualmente una esta-

dística en las que las diferentes fuerzas aparecen en un “ranking”, clasificadas por su actividad policial.

La Comisión de Auditoría, creada en 1982, para conseguir una mejora de los servicios públicos, audita a la Policía en lo referente a la gestión de la economía y la eficacia de sus servicios.

DINAMISMO, EVOLUCION Y FIRMEZA

Los orígenes de la policía británica se remontan a Robert Peel, que en 1829 organiza la Policía Metropolitana de Londres como respuesta a los desórdenes públicos y a la delincuencia de las zonas industriales, que no podían ser atajados adecuadamente por unidades de Ejército. Siempre actuando de uniforme y con una defensa de madera como única arma, el policía británico representó desde entonces una de las tradiciones del Reino Unido.

El Reino Unido introdujo en sus colonias un sistema policial muy diferente al que eligió para sí mismo. El modelo fue siempre el mismo: una fuerza policial de tipo paramilitar, desarrollando más misiones de orden público que de tipo administrativas, armada, acuartelada y entrenada para actuar como agente del Gobierno, tanto en ciudades como en ambientes rurales, a menudo en zonas con malas comunicaciones y en donde los nativos no estaban a menudo muy a favor del gobierno colonial. Lógicamente, esta fuerza no podía tener un carácter civil, desarmada y en estrecho contacto con la población, como sucedía en la metrópoli. En Canadá, la Policía Montada pertenece a este modelo.

A pesar de haber habido una continua reducción de fuerzas policiales (en el Reino Unido llegó a haber hasta 188), desde la II Guerra Mundial hasta ahora ha habido un constante aumento de sus efectivos, pasando de los 66.000 efectivos a los más de 186.000 policías actuales, 87.000 efectivos más (para detalle ver anexo de este artículo).

En la década de los setenta el policía se empezó “a separar” de la población al sustituir la patrulla a pie por la motorizada, abandonando la prevención por la represión. Los violentos desórdenes de orden público, especial-

mente huelgas mineras, conflictos sociales y étnicos, pusieron en evidencia las carencias del sistema y la necesidad de crear unidades antidisturbios organizadas, pues la única táctica elemental hasta entonces utilizada era la formación de barreras de policías a pie o a caballo contra las barricadas, cócteles molotov y piedras. También se apreció la carencia de unidades de investigación criminal centralizadas.

En los años ochenta, una encuesta nacional sobre la delincuencia demostró que el número de delitos era tres veces superior a lo que se denunciaba.

Durante los años noventa se aumentaron los recursos para la Policía, pero se establecieron indicadores para apreciar que se gastaba de forma eficaz y para apreciar el rendimiento policial.

En cuanto a la legislación penal, las autoridades endurecieron su política: la *Ley contra la Delincuencia* de 1998 que estableció mecanismos de cooperación entre instituciones locales y sociales y la Policía. Se crearon figuras agravadas de determinados delitos raciales; se reorganizó el sistema de justicia juvenil, restringiendo los movimientos de éstos durante la noche, así como solicitando de sus padres control sobre el comportamiento de sus hijos. En el marco de estas reformas se abrió una prisión (Centro de Vigilancia y Formación de Medway), en el que ingresan jóvenes entre 12 y 14 años que han sido condenados en tres ocasiones por delitos castigados con pena de cárcel o son considerados como muy peligrosos.

UNA NUEVA CONCEPCION PRESUPUESTARIA

La Ley de Policía de 1994 estableció para todas las policías de Inglaterra y Gales la descentralización de la dirección y un férreo control de los presupuestos. Se dieron a los Jefes de Unidad competencias en temas económicos, pero dotándoles de un sistema informático de gestión. El Jefe de Policía tiene delegadas sus competencias presupuestarias en un Director de Administración y Finanzas (*Head of Administration & Finance*), que aparte de ser su principal asesor presupuesta-

rio, es responsable de la legalidad financiera.

La nueva Ley de Policía de 1994 hace que todas las policías se gestionen como si se trataran de una empresa. Se marcan unos objetivos que para alcanzarlos necesitan unos presupuestos, con los que se procura lograr una rentabilidad y unos beneficios del servicio policial.

La prioridad que la actividad policial tiene en la sociedad británica es consecuencia de esta ley, que aparte de separar la Autoridad Policial del resto de las autoridades del condado, ha conseguido que los gastos policiales no afecten a otros servicios locales, facultando incluso a otras autoridades a recabar recursos financieros para los gastos de policía.

Algunos pueden pensar en el riesgo de este planteamiento: el interés por el ahorro podría perjudicar la eficacia del servicio, pero los británicos consideran que la eficacia y la rentabilidad están en un mismo plano.

CENTRALIZACION, FUSION Y UN MAYOR CONTROL

La *Ley de reforma de la Policía* de 2002 supuso un paso en la centralización, con un mayor protagonismo del Ministerio del Interior, surgiendo los Planes de Policía por períodos de tres años. Se centralizaron y normalizaron los equipos policiales y procedimientos operativos, así como el nombramiento de cargos superiores y los ingresos. También esta reforma permitió ser policías a los ciudadanos que no tuvieran la nacionalidad británica.

Otro indicador del control que quiere tener el Ministerio del Interior sobre las fuerzas de policía y que ha generado mucha polémica a nivel interno es la creación de la *Police Standard Unit* (PSU), que puede tratar directamente con los jefes de las Unidades Básicas de Mando (BCU,s), normalmente superintendentes, lo que le permite tener un conocimiento sin intermediarios de las fuerzas policiales.

La reforma abrió aún más la puerta al controvertido tema de la contratación de más personal civil, en detrimento del personal policial, lo que significa un abaratamiento de costes (los costes salariales del personal civil son casi la mitad que el personal policial).

La Autoridad de Quejas contra la Policía fue

remplazada por la Comisión Independiente de Quejas de la Policía, *Independent Police Complaints Commission*, IPCC. En septiembre de 2005 apareció el documento *closing the gap*, publicado por la Inspección General de Policía de Su Majestad, en el que referido para Inglaterra y Gales, se justifica la debilidad del actual sistema para hacer frente a los nuevos retos. En este documento se señala que la futura actividad policial se desarrollará en una creciente expansión de la delincuencia organizada y una proliferación internacional del terrorismo junto con un extremismo doméstico, en el que la inteligencia será fundamental para combatir estos fenómenos, todo ello *“en un ambiente de intrusión por parte de los medios de comunicación”*.

Las soluciones que se ofrecen son drásticas: no sólo hay que hacer reestructuraciones sino cambiar la actual configuración policial que data de 30 años atrás. Una de las recomendaciones más claras es la referida al tamaño de la fuerza policial mínima, que se sitúa en 6.000 efectivos (4.000 policías y 2.000 civiles), cifra mínima para tener verdaderas capacidades operativas. Esto significa que *dos o más fuerzas policiales se fusionarán en una sola*. En el momento de finalizar este artículo ya se ha comenzado este estudio y parece que quedarán como fuerzas estratégicas la Policía de Kent, la Policía de Manchester y la MET. Estas fusiones policiales comenzarían con las de los condados de Cheshire y Merseyside; Cleveland, Durhan y Northumbria; Staffordshire, Warwickshire, West Mercia y West Midlands; Dyfed Powys, Gwent, North Wales y South Wales. Esta reforma es tan profunda que las 43 fuerzas policiales actuales de Inglaterra y Gales podrían quedar reducidas a una docena. Este hecho supone una verdadera revolución y ya se han alzado voces en contra de la pérdida del control policial por parte de la Autoridad Local del condado, pero se cree que el fenómeno es irreversible.

OBJETIVOS SOBRE LA PREVENCION DE LA DELINCUENCIA

El Ministerio del Interior (*Home Office*) dicta anualmente una serie de objetivos nacionales anuales, de cumplimiento para todas las fuer-

zas policiales de los distintos condados.

Estos objetivos están asociados con unos *indicadores de efectividad policial*, y que son los que el Ministerio del Interior utiliza para conocer la efectividad de las policías del Reino Unido:

- Número de delitos esclarecidos por cada 100 policías.
- Número de robos en viviendas esclarecidos por cada 100 policías.
- Niveles de satisfacción de los ciudadanos de las patrullas a pie y en vehículo.
- Número de llamadas atendidas por el 999 (servicio de emergencias).
- Número de intervenciones que requieren las llamadas atendidas por el 999.

AMENAZAS CONTRA EL REINO UNIDO

Anualmente se elabora un informe sobre las amenazas contra el Reino Unido (*United Kingdom Threat*, UKTA) de difusión pública, elaborado por NCIS (se desconoce qué sucederá a partir de que esta agencia pase a formar parte de SOCA), con la información recibida de las Policías y el resto de agencias británicas de seguridad. Estas amenazas para el 2004/2005 se han mantenido iguales que para el 2003/2004.

La principal amenaza procede de las actividades delictivas de las organizaciones criminales: tráfico de drogas (heroína, cocaína en polvo, crack y éxtasis); redes organizadas de inmigración ilegal; fraude (especialmente el fiscal); lavado de dinero; posesión y uso de armas de fuego; delincuencia de alta tecnología; abuso sexual de menores y pedofilia.

La lista no está por prioridades, sino que es una simple enumeración, y no aparece el terrorismo porque para este fenómeno se edita otro informe separado.

Una de las respuestas que se ofrece no es la simple coordinación o cooperación entre los servicios policiales, sino un paso más avanzado: el trabajo conjunto en interagencias, *task forces*, algunas de las cuales quedan establecidas de forma permanente.

En términos de amplitud, el tráfico de drogas supone la mayor amenaza de todas, por ser amplio el proceso en el que está envuelto (ela-

boración, transporte, venta, etc.). En 1999 se creó la Acción Concertada de Agencias anti-drogas, *Concerted Inter-Agency Drugs Action Group*, CIDA. En el 2002 se creó el Grupo Interagencias de Acción Financiera (*Concerted Inter-agency Criminal Finances Action Group*, CICFA), liderado por el Servicio de Aduanas y el NCIS.

MODELO DE INTELIGENCIA

El modelo de Inteligencia Nacional es un producto elaborado por el *National Crime Intelligence Service*, NCIS, en nombre del Comité del Delito de la Asociación de los Jefes de Policía. Este documento es fruto de la investigación de policías, analistas y especialistas de información pertenecientes a todos los cuerpos policiales y agencias de seguridad británicos y representa el conocimiento y la mejor práctica de la información y *law enforcement*. Se encuentra dentro del programa de calidad que se estableció para el 2004/2005 y lo siguen todas las fuerzas policiales del Reino Unido.

El documento, dentro del pragmatismo británico, no sólo señala estrategias a seguir contra el delito en materias de información (Inteligencia), sino en el terreno del *law enforcement*, que necesita una unidad operativa. Establece tres niveles de inteligencia: *Nivel 1*, para ámbitos locales (condados); *Nivel 2*, para ámbitos que afectan a más de una unidad de mando local, y *Nivel 3*, de competencia nacional e internacional.

RESUMEN

El modelo británico policial permite la diversidad *hasta ahora* porque las diferentes policías tienen sus misiones y sus demarcaciones configuradas perfectamente, cooperando entre ellas, siendo su competitividad la que les provoca su auditoría anual. El Ministerio del Interior hace tiempo que empezó a ejercer su autoridad en esa diversidad policial, en las que todas acaban acatándole y en el que aquél impone sus criterios en aras de una eficacia, en este caso, centralizadora.

Este modelo es tradicional, pero no es una tradición que le lastre, sino que le imprime

viveza y le obliga a evolucionar, debido al dinamismo que le imprime su sociedad y que materializa cada una de sus diferentes policías. Este dinamismo tiene una razón importante: anualmente se edita un informe (*Report of her Majesty's Chief Inspector of Constabulary*), en el que todas las policías aparecen evaluadas y clasificadas con arreglo a su actividad policial con los mismos parámetros: *una verdadera auditoría de eficacia policial*. La diversidad provoca la competición y la creatividad.

Son continuas las encuestas (sobre todo telefónicas) para conocer su grado de satisfacción. Como la participación ciudadana es elevada, los resultados son fiables.

La sociedad británica no escatima presupuesto (aunque obligue a demostrar su empleo) ni ideas, y la clase política arriesga y propone nuevas políticas de seguridad con cambios tanto estructurales como funcionales. Esto se materializa en incrementos reales de presupuestos y de personal (el aumento anual de policías entre 2002, 2003 y 2004 ha sido de casi un 4 por 100, siendo este aumento en la región de Londres del 7,7 por 100). La importancia que la sociedad británica da a su Policía se refleja en que el sueldo de sus agentes es superior al de sus médicos, profesores o enfermeras, y comparado con el resto de la Unión Europea es el mejor pagado, y con diferencia. Además la preocupación por el aumento de la presencia policial se ha hecho aumentando la familia policial uniformada con nuevas figuras, como los policías de apoyo a la comunidad, *support community officer*, que sin ser profesionales pueden realizar misiones como aquéllos, por ejemplo, efectuar una detención durante media hora hasta la llegada de un policía profesional. Para hacernos una idea, se podrían comparar con los Agentes de Movilidad y los Policías Locales.

También ha habido un cambio de imagen personal y corporativa: El *bobby* antes patrullaba sólo con un silbato y una defensa de madera (disimulada a lo largo de la pierna del pantalón). Ahora patrulla en pareja, con chaleco antibalas, con un cinturón al estilo del policía norteamericano: con pistola, spray defensivo, esposas y radio, y en algunas ocasiones con arma larga.

Además, antes las únicas armas de fuego

con que se podía contar viajaban en discretos vehículos, que en una caja fuerte llevaban un par de pistolas y alguna escopeta. Ahora estos vehículos, *armed responded vehicles*, ARV, son monovolúmenes mucho mejor equipadas en armamento y equipos de defensa.

Se han introducido conceptos de gestión de empresa, privatizando determinados aspectos en la gestión policial, olvidando que "hay que atender todo", sustituyéndose a los policías de mayor edad por empleados civiles (los costes salariales del personal policial son casi el doble del civil). Este concepto de rentabilidad supone una presión para la Policía, constantemente demostrando que todo el dinero que se invierte se hace adecuadamente, utilizando parámetros de mercado. Con respecto a los presupuestos, antes de la reforma el condado pagaba en un principio todo y luego el Gobierno central devolvía el 51 por 100. Ahora ese porcentaje alcanza el 60 por 100, una muestra más de la presión que se quiere ejercer sobre el sistema.

La exigencia de la actual sociedad británica de una mayor presencia policial en la calle ha hecho que después de los atentados de Londres, el periódico *The Guardian* haya admitido que esta presencia haya conseguido una disminución de la delincuencia callejera, aunque reconozca con escándalo que "*un policía pasa sólo un 17 por 100 de su tiempo patrullando en las calles y que la burocracia de una detención le supone entre 3 y 4 horas de tiempo*".

Con una escasa influencia del Ministerio del Interior en sus policías, al final de la II Guerra Mundial se empezaron a introducir cambios para reducir el número de fuerzas (llegó a haber hasta 188). Luego, los cambios de la sociedad británica y los nuevos retos de la delincuencia organizada obligaron a que el ministerio impusiera su autoridad, con decisiones para nombrar a mandos y a destituirlos en caso de ineficacia; en la formación; controlando evaluaciones periódicas a las fuerzas policiales; regulando las formas y métodos de actuación, y exigiendo todo tipo de responsabilidades legales y corporativas.

El espíritu de control y de imposición del Ministerio del Interior, normal cuando hay que hacer frente a una diversidad policial, está siendo ampliamente criticado en todos los

ámbitos policiales. El *Policing today*, órgano de expresión de los Jefes de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte (ACPO), además añade que esta tendencia, junto con las nuevas competencias que se les está dando a las agencias nacionales centrales, hace peligrar la tradicional independencia operacional del Jefe de Policía.

El centralismo europeo policial, siempre criticado por el británico, “no se ha querido reconocerlo como propio”, cuando se crearon estructuras nacionales que centralizaran y analizaran la inteligencia dispersa por todas sus Policías (NCIS y NCS), se centralizaron las actividades contraterroristas de *Special Branch* de la MET londinense, se centralizaron y compartieron bases de datos y laboratorios forenses o se crearon unidades antidisturbios para enfrentarse a los desórdenes públicos violentos con eficacia, sin mencionar la fusión de fuerzas comenzada, que reducirá a una docena las actuales 43 fuerzas de Inglaterra y Gales. Además en este año, SOCA, *Organized Crime Agency*, inicia un nuevo concepto de lucha contra la gran delincuencia.

No obstante, la crítica permanente al modelo policial británico ha sido su falta de robustez, lo que le hizo que tuviera que contar con el Ejército para intervenir en Irlanda del Norte.

Su policía comunitaria mantiene en continuo desarrollo todo tipo de proyectos, debido a las continuas consultas que hace a su comunidad (sobre todo telefónicas), para conocer su nivel de satisfacción. Aunque su gran dilema, como en el resto de todas las policías, es combinar la proximidad al ciudadano y responder adecuadamente a los nuevos retos de la delincuencia.

La existencia de una policía multiétnica en la que esta pluralidad supone casi el 9 por 100 del total de todos los policías británicos (llega al 9 por 100 en la región de Londres y el actual

Jefe de Policía del condado de Kent es de raza negra) y en la que no es requisito ser ciudadano británico para ser policía. También la mujer tiene una amplia representación con casi un 20 por 100.

En los momentos actuales, la dinámica actual nos lleva a una encrucijada: si se quiere mantener la diversidad (en los modelos policiales que tengan demostrada tradición y eficacia) tiene que haber una autoridad central que pueda ejercer un control y una dirección superior para dirigir los asuntos de terrorismo, delincuencia organizada y otras amenazas graves de ámbito internacional. Pero también tiene que ser capaz de coordinar, constituir unidades integradas conjuntas (de esa diversidad policial) y establecer bases de datos compartidas. En todos los países europeos las sociedades están pidiendo a su clase política que la agenda de seguridad interior tenga el mismo dinamismo y peso que el resto de ámbitos políticos nacionales (economía, cultura, política exterior, etc.), porque la seguridad individual se ha convertido en uno de los elementos máspreciados de su sociedad de bienestar.

BIBLIOGRAFIA

Este artículo está basado en las investigaciones que el autor viene haciendo sobre las policías británicas desde 1997. Aparte de la documentación suministrada por los diferentes cuarteles generales y agencias de seguridad, también se han tomado datos de entrevistas personales con personal de las policías de los condados de Kent (Director de Administración y Finanzas), Surrey, South Wales y Lancashire; Policía Metropolitana de Londres, Policía de la City, NCIS, NCS y Policía del Ulster, así como con el Servicio de Aduanas y Servicio de Inmigración.

Closing the gap. Inspector Denis O'Connor. Inspección General de Policía de Su Majestad.

NCIS. Service Plan 2004 y 2005.

Police Standards Unit. Home Office.

Informes de la Inspección General de la Policía de Su Majestad del 2002 al 2004.

One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime. Home Office Publications.

Police Reform Act 2002: A Radical Interpretation. Robert R. Sullivan. Criminal Law Review 2003.

The Police Reform Act 2002: Increasing Centralisation, Maintaining Confidence and Contracting Out Crime Control. David Ormerod & Andy

Anexo

FUERZAS DE SEGURIDAD BRITANICAS	POLICIAS	CIVILES
Policía de Inglaterra y Gales	138.469	76.841
Policía de Escocia	15.644	6.252
Policía de Irlanda del Norte, <i>PSNI</i>	9.581	3.316
<i>National Crime Squad, NCS*</i>	1.177	
<i>National Crime Intelligence Service, NCIS*</i>	271	
U. Destinos Temporales, <i>Central Service Secondement</i>	2.267	
Policía de Transporte, <i>British Transport Police</i>	2.267	761
Policía de Parques	121	
Policía Voluntaria (Ingl. & Gales), <i>Special Constables</i>	10.988	
Policía Voluntaria (Escocia), <i>Special Constables</i>	1.101	
Policía de Jersey	241	82
Policía de Guernsey	177	40
Policía de Man	236	52
Servicio Forense (Inglaterra y Gales)		2.594
Policía de la Energía Atómica	500	
Policía Ministerio de Defensa	3.500	
Servicio de Aduanas, <i>HM Customs and Excise</i>		5.000
Servicio de Inmigración, <i>Immigration Service</i>		5.000
Agencia de Pasaportes, <i>UK Passport Agency</i>		2.762
Servicio de Prisiones, <i>Prision Service</i>		46.466
Ministerio Interior, <i>Home Office</i>		18.497
<i>Secret Intelligence Service, MI 5</i>	2.000	
<i>MI 6</i>	1.400	

Fuente: Home Office y Cuarteles generales de las diversas policias y agencias de seguridad.

(*) Antes de integrarse en SOCA.