

MODELO DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

JOSE DUQUE QUICIOS
Teniente Coronel de la Guardia Civil

EL modelo de seguridad norteamericano presenta una profunda y amplia estructura: por el número de agentes que lo componen (solamente la enumeración de sus casi 18.000 agencias policiales ocuparía un espacio superior a tres veces la extensión de este artículo), así como por las relaciones que se establecen entre ellos. Este modelo, ya de por sí dinámico y en evolución permanente, se le han y se le siguen introduciendo todos los cambios provocados por el 11 S.

En el mercado de la seguridad norteamericana, al igual que en el resto del mundo, a las agencias policiales se han sumado las agencias de inteligencia, y sin ser objeto de estudio en este artículo, también las agencias privadas de seguridad y otra serie de nuevos actores.

La estructura federal norteamericana, con sus mecanismos de contrapoderes, "*checks and balances*", obligan a un reparto del poder que también afecta a su estructura de seguridad, fragmentada y diseminada en múltiples niveles. Este hecho genera unas contradicciones que fueron evidenciadas por el 11 S, por lo que se está intentado regularizar y compactar este sistema, reorganizado y creando nuevas organizaciones y estructuras de coordinación.

Además, la influencia del modelo policial norteamericano en el mundo, conocida por "americanización", se explica difícilmente, si se comparan sus altos niveles de violencia y delincuencia con los que ofrecen los modelos europeos.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y POLICIAL ESTADOUNIDENSE

La estructura administrativa nacional presenta una armonización jurídica entre el

estado central y los estados federales, gracias a un sistema de contrapoderes, y un reconocimiento mutuo de legislaciones, que reduce la corrupción y los aspectos políticos y económicos.

Los estados federales disponen de la mayoría de las competencias legislativas, y cuentan con sus propias leyes en sus respectivos ámbitos. Cada uno de los estados experimenta una legislación, y luego el resto implementa la que más le conviene o simplemente la adapta a sus necesidades.

El federalismo, característica más importante de este sistema de gobierno, distribuye la autoridad y el poder entre los diferentes niveles gubernamentales.

La Policía está bajo el control administrativo de la rama ejecutiva, aunque realmente lo esté bajo todas ellas, por lo que algunas veces surgen conflictos. La Policía tiene una serie de condicionamientos cuando ejecuta sus misiones: La legislación estatal promulga leyes para la intervención policial, mientras que los gobiernos locales son responsables de aportar fondos para aquella, siendo los tribunales los que establecen las prácticas de estas intervenciones.

Los poderes policiales están repartidos entre los distintos niveles del gobierno, y la administración de la Policía está también repartida. Esto hace que existan diversos tipos de organizaciones policiales, cada una con sus propias leyes que aplicar, y un único ámbito de responsabilidades, lo que hace que existan un gran número de departamentos policiales.

Aunque existe un debate en que la centralización del modelo policial al estilo europeo, podría mejorar la eficiencia del sistema, se sigue apostando por la descentralización, pues esto permite que ninguna agencia policial acumule demasiado poder.

El principio de federalismo crea una superposición de jurisdicciones policiales que hace que en algunas situaciones, una ciudad pueda ser el espacio en el que la competencia policial es compartida por demasiados cuerpos (1).

El pluralismo político norteamericano también se refleja en la variedad de cuerpos de policía con que cuenta. De hecho, la fragmentación de sus cuerpos de policía refleja la estructura federal, en el que los poderes esta-

tales y locales sirven de contrapeso al gobierno federal, y en el que además, algunas ciudades han privatizado totalmente su servicio de policía. También hay que entender que este número tan elevado de agencias responde a la primaria defensa del poder local del país.

EVOLUCION DEL MODELO DE SEGURIDAD ESTADOUNIDENSE

En los orígenes de Estados Unidos, eran los ciudadanos que dentro de una partida local (2) y dirigidos por un *sheriff*, a su vez elegido por la comunidad, ejercían de policías. Por todo ello, el policía no era un funcionario, sino un ciudadano. Lo mismo sucedía con la Justicia, en la que el jurado, cuyos miembros eran nombrados, tampoco estaban dentro de una estructura administrativa sino comunitaria.

También el Ejército, en un principio, carecía de una organización permanente y profesional, y estaba formado por ciudadanos entrenados y pertenecientes a unas milicias estatales (3).

Observamos que mientras en el modelo norteamericano el ciudadano es policía, militar y juez, en el modelo europeo, esas funciones son ejercidas por funcionarios encuadrados en una Administración (4).

Con el paso del tiempo, a partir de 1845 se desarrollaron 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 la de Allan Pinkerton (5), que fue la que aseguró los primeros vínculos trasatlánticos (6). La demanda de servicios de estas agencias de detectives privados aumentó desde todos los ámbitos de la sociedad (7).

Cuando estos agentes trabajaban en el extranjero tenían unas ventajas de las que carecían los agentes federales: por un lado eran experimentados detectives sin pertenecer a la autoridad estatal, y por otro, como agentes privados, al contrario que los agentes gubernamentales, no representaban para los gobiernos extranjeros una ingerencia en su soberanía.

EL SISTEMA ACTUAL DE SEGURIDAD ESTADOUNIDENSE

Los sistemas policiales operan dentro de una estructura gubernamental, 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 Estados Unidos, su estructura policial refleja la estructura de su gobierno.

El sistema policial y de seguridad norteamericano es complejo y con las dimensiones que su sociedad le exige (8) siempre ha sido criticado por su diversidad y falta de coordinación, en el que se podría decir que más que tener un sistema policial, tiene una serie de estructuras policiales.

Hay que tener en cuenta que todos esos cuerpos policiales carecen de estándares comunes, cuentan a veces con escasos recursos; un bajo perfil profesional, y su inoperancia para actuar en los modernos delitos, hacen que para muchos profesionales de la policía (9), la solución es que a nivel federal se recojan más competencias policiales (10).

Pero ¿cómo se puede coordinar esta plétora de cuerpos policiales?. El FBI, bajo el mando de Edgar Hoover (11) creó en 1935 la Academia Nacional del FBI en Quántico (Virginia). Todo el policía de determinado nivel que quería ascender tenía que pasar por ella. Este hecho suponía que los licenciados de este centro “estaban obligados” a atender cualquier necesidad del FBI, cuando aquellos regresaban a sus respectivas policías. Así el FBI podía “controlar” este poder policial tan fragmentado, evitando así, en parte, la dispersión de esfuerzos que este sistema tiende a cometer. Los posteriores directores continuaron interviniendo en los asuntos policiales locales norteamericanos, siendo la ingerencia federal en estos ámbitos locales policiales totalmente reconocida y “necesariamente aceptada”. Además esta tendencia ha sido reafirmada por diferentes sentencias del Tribunal Supremo.

Otro de los muchos condicionantes de este sistema de seguridad, causante de una extrema violencia en su sociedad, es que la posesión de armas de fuego por los ciudadanos es un derecho constitucional, mientras

que en Europa, son los estados (sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), los que monopolizan esta posesión.

Los cambios importantes en las políticas contra la delincuencia han sido una norma en Estados Unidos. La “tolerancia cero” (aplicación estricta de la ley, sobre todo en el terreno de las drogas y alcohol) y la “policía comunitaria”, fueron sus máximos exponentes.

La delincuencia violenta ha disminuido 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. El sistema COMPSTAT, dirigido al control estadístico de la delincuencia, permite conocer las actuaciones de los mandos de unidad, que aunque con gran autonomía, tienen que justificar los resultados obtenidos en la reducción de los niveles de delincuencia para evitar perder su puesto y ser trasladados a otros destinos (12).

Otras críticas al sistema se centran en que a nivel federal (el Presidente de la nación), apenas cuenta con el 10% del total de la fuerza policial, y en la dificultad de coordinar sus más de 17.000 fuerzas independientes.

ENTORNO POLICIAL

La Policía en Norteamérica es contraria al estilo militar, y los temas policiales son de clara naturaleza civil, incluso más aún que en el Reino Unido.

La posesión de armas de fuego por los ciudadanos norteamericanos, provoca que una población similar a la europea, tenga diecisiete veces más muertos por estos medios (13). En Estados Unidos se contabilizan 12.000 muertos anuales frente a 700 muertos en Europa, teniendo algunos estados mayor número de víctimas por armas de fuego que por accidentes de circulación. 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. Así, el policía norteamericano se encuentra en una encrucijada: relacionarse con la comunidad y defenderla, y al mismo tiempo autodefenderse de esta agresividad ambiental.

MODELO POLICIAL

En Estados Unidos la estructura policial se extiende a seis ámbitos distintos (14): Ver anexo (I).

- Nivel federal, con 69 agencias, que reúnen algo menos del 10% de todas las fuerzas policiales de la nación (15).
- Nivel estatal, con policías que dependen de los gobernadores (16).
- Nivel del condado, en el que también están las oficinas del *sheriff*. Más de 3.000 condados tienen su propia policía, mandada por un *sheriff*, que es elegido por un periodo de 2 a 4 años, que nombra a sus ayudantes y con misiones de vigilar las cárceles y proteger los juzgados.
- Nivel municipal (17).
- Jurisdicciones especiales: pequeños núcleos urbanos, núcleos rurales y fuerzas policiales encargadas de parques, campus de universidad, bases militares y otros espacios.

AGENCIAS FEDERALES

La mayor parte de las competencias federales en la aplicación de la ley, *federal law enforcement* están dentro de los departamentos del Tesoro y Justicia.

- FBI, *Federal Bureau of Investigation*, cuenta con cerca de 12.000 agentes especiales, con jurisdicción en todo el territorio nacional para investigar más de 200 clases de delitos federales, así como para proteger el país de la inteligencia de los estados extranjeros y de las actividades terroristas.
- Agencia contra las Drogas, *Drugs Enforcement Administration* (DEA), que cuenta con más de 4.000 agentes especiales, que tienen capacidad legal para detener, usar armas e investigar todos los delitos relacionados con las drogas.
- Servicio de Marshals, *Marshals Service* (USMS), dependiente del Ministerio de Justicia, es responsable de la custodia y transporte de detenidos de las agencias federales.

- Servicio Federal de Prisiones, *Federal Bureau of Prisons* (BOP).
- Servicio de Impuestos Interiores, *Internal Revenue Service* (IRS), es el departamento más grande del Departamento del Tesoro, y es responsable de la recaudación de impuestos, excepto para el alcohol, tabacos y armas de fuego.
- Departamento de Alcohol, Tabaco y Armas, *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms*, (BATF), también dentro del Departamento del Tesoro, con misiones de perseguir el tráfico ilegal de armas, investigación de explosiones y otros delitos contra las leyes federales de explosivos.
- Servicio de Aduanas y Fronteras, *US Customs and Border Protection* (USCBP).
- Servicio Secreto, *US Secret Service* (USSS), que tiene competencias en la investigación del fraude de tarjetas de crédito y delitos informáticos, así como en la protección del Presidente, Vicepresidente y su familia. En la actualidad se encuentra dentro del Departamento de Homeland Security (DHS).
- Servicio de Inmigración, *Immigration and Naturalization Service*, también perteneciente al DHS.
- Agencia de Inspección Postal, *US Postal Inspection Service*, encargado de la investigación del fraude postal y delitos relacionados con el correo postal.
- Agencia de Parques Nacionales, *National Park Service*.
- Agencia encargada de la vigilancia del Capitolio, *US Capitol Police*.
- Agencia encargada de la vigilancia de la biblioteca del Congreso.
- Agencia encargada de la vigilancia del Pentágono, espacio en el que trabajan cerca de 23.000 empleados.
- Agencia de Caza y Pesca.

El número de agencias federales asciende a 69, alguna de las cuales sólo tiene 100 agentes.

La mujer está presente en 14,4% del total personal operativo. La agencia federal con mayor número de mujeres es el Departamento de Inmigración; Aduanas (19,1%); Policía del Capitolio (17,8%), y FBI (17,1%). El porcentaje

más bajo de mujeres se encuentra en la DEA (8,4%).

DEPARTAMENTOS ESTATALES

Estos departamentos (18) tienen misiones de apoyo a la Policía local, que frecuentemente carece de suficientes recursos; investigación criminal que traspasa dos o más jurisdicciones, y servicios policiales en zonas rurales. Dependen de los gobernadores.

La primera de las policías estatales creadas fueron los *Texas Rangers*, en 1835, que en un primer momento fueron un apéndice del Ejército, con la intención de patrullar la frontera con México.

En la actualidad existen 23 policías estatales y 26 *highway patrols* (19), pero existen 35 estados que tienen agencias de investigación independientes de sus policías estatales (20).

DEPARTAMENTOS LOCALES

Existen más agencias locales de Policía que de cualquier otro tipo, y también poseen el mayor número de agentes. Bajo este apartado se agrupan las policías metropolitanas, municipales y del condado.

“Las fuerzas locales de policía están dominadas por las clases políticas corruptas, buscando reformas hacia una responsabilidad profesional... el aumento de la responsabilidad local y la gran discrecionalidad de los policías ofrece oportunidades a la corrupción” (21).

OFICINAS DEL SHERIFF

Estas pertenecen a las policías del condado. Más de 3.000 condados tienen su propia policía, con misiones de vigilar las cárceles y proteger los juzgados, al mando de un *sheriff*, elegido por un periodo de 2 a 4 años, y que puede nombrar a sus ayudantes.

Las policías de los condados dependen directamente de la Comisión del Condado y son independientes del *sheriff* (22). Muchos estados tienen a la vez Oficina del *sheriff* y Policía del condado.

AGENCIAS CON JURISDICCION ESPECIAL

Además de fuerzas policiales encargadas de pequeños núcleos de población, zonas rurales, parques, bases militares y otros espacios, muchas universidades tienen su propia policía, separada de los departamentos locales, que operan según las ordenanzas estatales o locales, con competencias que van desde la vigilancia de aparcamientos hasta robos o asesinatos.

LA COMISION DEL 11 S

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, en lo que estaban de acuerdo todas las instituciones políticas y sus ciudadanos.

El 11 S reveló grandes deficiencias en: imaginación, política, capacidades y dirección. Este ataque fue de una desproporción extrema, desconocida desde el ataque de Pearl Harbour, aunque con diferencias ostensibles: mientras el primero fue efectuado por efectivos que podrían constituir un pelotón, el segundo fue realizado por una unidad militar fuertemente organizada (23).

La comisión se creó a finales de 2002, y se ocupó de investigar las causas que provocaron esos ataques. La comisión confeccionó un catálogo de causas, así como una serie de medidas preventivas para evitar nuevos ataques, que presentó el 22 de julio de 2004 (24).

De forma muy resumida, las muchas recomendaciones que se establecieron en esta comisión se redujeron considerablemente, quedando las más importantes reducidas a la materialización de las nuevas competencias del Director Nacional de Inteligencia, *National Intelligence Director* (NID) y a la Ley sobre la Reforma de la Inteligencia y prevención del Terrorismo, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act de 2004* (IRTPA).

Después del 11 S el gasto en seguridad nacional se ha incrementado en más de un 50%, pasando en el año fiscal de 2001 (antes del 11 S), de 354 billones de dólares a 547

billones de dólares, una situación que solamente sucedió con la Guerra de Corea (25).

MEDIDAS ADOPTADAS DESPUES DEL 11 S

Muy amplio ha sido el catálogo de medidas que se estableció después del 11 S, señalaremos algunas:

- Se ha creado el Departamento de Homeland Security, para compartir información entre el nivel federal y los estatales, locales y sector privado, y para detectar e identificar las amenazas terroristas que pueden hacer vulnerable la nación. Este departamento ha ampliado su red de información a todos los estados y ciudades más importantes, y también ha unificado en una sola red, una 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.
- Se ha promulgado la *Patriot Act*, que suprimió las barreras que impedían compartir información entre las agencias policiales y los servicios de inteligencia.
- Se ha reorganizado la Comunidad de Inteligencia, en la que el Director Nacional de Inteligencia es el jefe de inteligencia del Presidente y cabeza de la Comunidad de Inteligencia, que asegura la coordinación de sus agencias.
- Se ha establecido el Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counterterrorism Center* (26) (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 fronteras. 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.
- Se ha creado la Interagencia de evaluación de la amenaza y grupo de coordinación, *Interagency Threat Assessment and Coordination Group* (ITACG), en el que están representados el FBI, DHS, miembros de la comunidad de inteligencia, así como representantes estatales y locales.
- Se ha trabajado para conseguir un Ambiente de información compartida, *Information Sharing Environment*, en el que se comparte información entre cinco comunidades: inteligencia, policías (nivel federal, estatal, local, tribal y sector privado), Defensa, Homeland Security y Asuntos Exteriores (27).
- Se ha constituido un Centro de exploración terrorista, *Terrorist Screening Center*, que permite tener actualizadas las listas de terroristas y en disposición de ser ofrecidas a cualquier fuerza policial del país.
- Se han aumentado y reforzado las 101 *task forces* conjuntas de terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces* (JTTF) en las ciudades más importantes, en las que se comparte información a nivel estatal y municipal.
- 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 (de inteligencia)*, y en marzo de 2008 había 58 de estos centros en todo el país.
- 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 ha establecido un mando norte, *US Northern Command*, dentro del Departamento de Defensa para organizar y desarrollar operaciones militares y civiles en la nación.
- La Guardia Nacional ha expandido su organización creando un Estado Mayor Conjunto enfocado para actuar en cada uno de sus territorios.
- El departamento de Estado ha iniciado un programa de seguridad para pasaportes y

visados para impedir la falsificación de estos documentos.

- 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 comunicación 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.

SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Durante la Guerra Fría había una clara separación entre los asuntos policiales y de inteligencia: la Policía se centraba en tareas interiores, mientras que la inteligencia se centraba en temas geopolíticos y de seguridad nacional (28). Luego, durante la Post-guerra fría, en julio de 1995, el Presidente Clinton emitió una directiva en la que ordenó a la Comunidad de Inteligencia, que a sus tareas tradicionales diera prioridad a la delincuencia internacional (29).

Tres son los factores que se pueden considerar como causantes del fracaso del sistema norteamericano de seguridad: la naturaleza burocrática de sus organizaciones; los propios intereses de los presidentes, legisladores y gobiernos, que luchan contra la reforma de la rama ejecutiva, y la fragmentada estructura del gobierno federal, que levanta barreras para una reforma legislativa. A estos habría que sumar la incapacidad de la Comunidad de Inteligencia para adaptarse al terrorismo después de la Guerra Fría (30).

En el ámbito concreto de la Comunidad de Inteligencia, señalar, que la burocratización es una de sus mayores debilidades, y el hecho de que el 80% de la inteligencia está localizada en el Departamento de Defensa, algo extraño cuando las amenazas militares contra los Estados Unidos, después de la Guerra Fría han sido mucho menores (31).

La CIA y la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) seguían los acontecimientos fuera de Estados Unidos, y pasaban sus informaciones al

FBI, olvidando aquellas en investigar las actividades en el interior de Estados Unidos. La NSA tenía un personal muy limitado que hablara árabe, y a veces eran utilizados para traducir otro tipo de inteligencia. El FBI por su parte, carecía de la suficiente capacidad analítica para presentar las vulnerabilidades de Estados Unidos y confiaba en los análisis de la CIA.

La CIA ignoraba la amenaza en el interior de los Estados Unidos, focalizando sus actividades en el exterior (32). Además, hubo una descoordinación entre el FBI y la CIA, en la intercepción de comunicaciones entre los operativos de Al-Qaeda, que demostraba los fallos en la implementación de los programas en la Comunidad de Inteligencia (33).

Tras el informe de la Comisión del 11 S se vio la necesidad de hacer una profunda reforma en la Comunidad de Inteligencia norteamericana, en primer lugar identificándola y definiéndola, incluyendo a todos sus actores. Así en el 2004, la Comunidad de Inteligencia lanzó su mayor reorganización desde 1947. Se creó la figura del Director Nacional de Inteligencia, (DNI), que preside la Comisión de Inteligencia, es el principal asesor del Presidente y del Consejo Nacional de Seguridad, y a la vez es el director de la CIA. Determina el presupuesto para las agencias que forman parte del Programa Nacional de Inteligencia Exterior y tiene subordinada la Comisión de Salvaguardia de la Privacidad y Libertades Civiles, *Board on Safeguarding Privacy and Civil Liberties*.

Otro organismo que se creó fue el Centro Nacional Contra-terrorismo, *National Counter Terrorism*, absorbió al Centro de Integración de la Amenaza Terrorista, *Terrorist Threat Integration Center* (34).

En la actualidad, el listado de agencias de inteligencia (35) es amplio:

- Agencia Central de Inteligencia, *Central Intelligence Agency* (CIA), fundada en 1947 y con presupuesto y plantilla secretos. Recoge información extranjera que afecta a la seguridad nacional, además de realizar labores de inteligencia fuera del territorio nacional. También lleva a cabo misiones de contraespionaje, evitando la infiltración de agentes extranjeros en el país.

- Agencia de Seguridad *Nacional*, *National Security Agency* (NSA), con sede en Fort Meade (Maryland) y una plantilla superior a 60.000 personas (superior al FBI y CIA juntas), constituida por ingenieros, programadores, matemáticos y físicos de alta calificación que cuenta con un presupuesto anual superior a los siete millardos de dólares. Se encarga de la protección de todos los servicios de información de la nación, así como de la recogida y análisis de todo tipo de señales que se lancen al espacio.
- Agencia de Inteligencia de Defensa, *Defense Intelligence Agency*, (DIA), perteneciente al Departamento de Defensa.
- Oficina Nacional de Reconocimiento, *National Reconnaissance Office* (NRO), que coordina la obtención y análisis de la información de los satélites y aeronaves para los servicios militares y la CIA.
- Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA), encargada de la recogida y análisis de imágenes, como inteligencia geoespacial.
- Oficina Central de Imágenes, *Central Imagery Office*, (CIO).
- Servicio Cartográfico de Defensa, *Defense Mapping Agency* (DMA).
- Ejército de Tierra, *National Ground Intelligence Center* (NGIC).
- Fuerza Aérea, *Air Force Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Agency* (AFISR).
- Armada, *Office of Naval Intelligence* (ONI).
- Cuerpo de *Marines*, *Marine Corps Intelligence Activity* (MCIA)
- Dirección de Información y Análisis de Protección de Infraestructuras, *National Infrastructure Protection Center Advisory* (IAIP), del Departamento de Justicia.
- Unidad de Inteligencia del Departamento de Energía, que realiza análisis de armas no convencionales, así como todo lo relacionado con la seguridad de la energía, aportando inteligencia sobre las políticas de Seguridad Nacional.
- Departamento de Estado, que con la Oficina de Inteligencia e Investigación (INR), se encarga de la inteligencia referida a la política exterior norteamericana.
- Unidad de Inteligencia del Departamento de Comercio.
- Unidad de Inteligencia del Departamento del Tesoro, que se encarga de la inteligencia que pueda afectar a la política fiscal y económica del Estado.
- FBI, encargado del contraespionaje.
- Agencia contra la droga, DEA.
- Guardia Costera, dependiente del DHS.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERIOR, HOMELAND SECURITY (DHS)

Algo muy repetido por los norteamericanos desde el 11 S es que deben elegir entre un robusto sistema de defensa nacional y sus libertades civiles. Es la seguridad versus la libertad. La pérdida de determinadas libertades es el precio que hay que pagar por una seguridad adicional. La expansión de una es la recesión de la otra (36).

Después del 11 S, en noviembre de 2002 se creaba el Departamento de Seguridad Interior, *Department of Homeland Security* (DHS): la mayor reorganización del gobierno federal después de la creación del Departamento de Defensa, en 1947.

A este departamento se han adscrito 22 servicios con más de 170.000 efectivos, que en un principio eran independientes o pertenecían a otros departamentos federales, que cuenta con un presupuesto de 37,45 billones de \$ (37).

De este departamento dependen: Servicio de Inmigración, *Immigration and Naturalization Service* (INS) (38); Servicio de Aduanas y Fronteras, *US Customs Service and Border Protection* (39); Servicio Secreto, *US Secret Service* (40) y Servicio de Guarda Costas. Estos dos últimos departamentos tienen una cierta independencia, pues informan directamente al Departamento de Estado. También pertenecen a esta agencia el y Servicio de Seguridad de Edificios Federales, *Federal Protective Service*, (GSA).

Hay que resaltar que Homeland Security carece de agencias de inteligencia, pues tanto el FBI como la CIA permanecen dependiendo del Departamento de Justicia y del Departamento de Estado respectivamente.

Homeland Security es un concepto que se

ha introducido en Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ha entrado en los debates sobre la seguridad, abriendo una puerta para utilizar más recursos militares en estas misiones (41).

Desde estos hechos el gobierno federal ha reforzado sus actividades en todos sus departamentos ministeriales, ha duplicado sus presupuestos para estos fines (42), ha desarrollado una nueva legislación (43) y es el punto de contacto entre las agencias estatales, locales y el sector privado.

La administración apostó por una colaboración entre el gobierno federal con los gobiernos estatales y locales en materia de *homeland security*, como forma de compartir y suministrar información en este terreno (44).

LEY PATRIOTA NORTEAMERICANA USA PATRIOT ACT

La *USA Patriot Act* (45) 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. Fue aprobada por el Congreso mediante un procedimiento de urgencia, por un reducido grupo de personas, en tres semanas, sin que hubiera ni debate y ni enmiendas.

La ley es un extenso documento de 350 páginas y 10 títulos, que introduce importantes cambios en 15 leyes federales (46), confiando poderes inusuales a estructuras operativas policiales y a las agencias de inteligencia.

Ha conseguido la eliminación de barreras legales, "el muro", que impedían el intercambio de información entre las agencias policiales y las agencias encargadas de las investigaciones en materia de contraterrorismo o contrainteligencia (47), así como el intercambio entre la inteligencia extranjera y las agencias policiales, además de permitir la reforma de la Ley sobre Vigilancia de la Inteligencia Extranjera, *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978* (FISA).

A las fuerzas policiales y de inmigración les permite interceptar las comunicaciones telefó-

nicas y de correo electrónico; utilizar registros públicos y privados (médicos, financieros, libros solicitados en las bibliotecas, etc.) y conceder poder discrecional para detener y deportar a inmigrantes, cuando se sospeche que los mismos son sospechosos de terrorismo.

Permite utilizar toda la información conseguida mediante la vigilancia electrónica, antes de pedir autorización judicial (48).

Otros aspectos importantes son poder intercambiar información entre los servicios operativos del FBI y los servicios de inteligencia de la CIA (49), así como la ampliación de las posibilidades en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación de actividades terroristas (50).

Esta ley ha hecho que todas las órdenes judiciales sean válidas en todo el territorio de EEUU, pudiéndose 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.

En definitiva, la *USA-Patriot Act*, si bien es un poderoso instrumento para la lucha contra el terrorismo, para algunos defensores de las libertades civiles, es un ataque directo contra derechos fundamentales, como el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión, "legalizando" la práctica de la detención administrativa.

INFLUENCIA (AMERICANIZACION) DEL MODELO ESTADOUNIDENSE EN EL MUNDO

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.

El aumento del tráfico de drogas que empezó en 1960 desarrolló una respuesta sin precedentes en las actividades internacionales policiales.

Las violaciones de las leyes norteamericanas que se sucedieron a partir de 1980, provocaron una respuesta internacional en los mercados de la seguridad por parte del Departamento de Justicia y la Comisión de Seguridad y de Cambios. 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 1980. En muchos casos las rivalidades entre las agencias fueron las causas del aumento de estas actividades policiales internacionales.

La *DEA, FBI, IRS, INS, Secret Service, US Customs Service and Border Protection*, e incluso departamentos de policía estatales y locales, tomaron parte en estas actividades policiales internacionales. Muchas de estas actividades fueron apoyadas por las Fuerzas Armadas, agencias de inteligencia y respaldadas por esfuerzos diplomáticos del Departamento de Estado y altos responsables del Departamento de Justicia y la Casa Blanca.

Las estadísticas confirman estos hechos: entre 1967 y 1991 el número de agentes destinados en el exterior de Estados Unidos creció de 12 efectivos en ocho ciudades, a cerca de 300 en más de 70 localizaciones en el extranjero. Entre 1979 y 1990, el número de fiscales destinados en la Oficina criminal de asuntos internacionales aumentó de 4 a 40 y la Unidad nacional central de INTERPOL, perteneciente al Departamento de Justicia, aumentó su personal de 6 a 110 miembros. También el número de agencias policiales extranjeras representadas en Estados Unidos pasó de dos a más de doce. Además entre 1970 y 1990, el número de extradiciones solicitadas por Estados Unidos pasó de 50 a 500.

La internacionalización de las actividades policiales de los Estados Unidos durante el S XX ha provocado la evolución de muchos sistemas de justicia criminal en otros países (51). Muy pocas naciones, entre las que se encuentra Estados Unidos, han reforzado sus medios legales y sus procedimientos penales internos para dar validez legal a las actividades fuera de sus fronteras.

Ningún otro gobierno ha tenido una agenda tan agresiva para intentar hacer que otros países adoptaran sus métodos y procedimientos penales. Algunos gobiernos han respondido firmando tratados de extradición, otros firmando acuerdos de cooperación con sus agencias policiales, otros creando agencias especializadas en investigación, especial-

mente en el tema de drogas, estableciendo prohibiciones y restricciones, tipificando y aplicando el delito del blanqueo de capitales. Esto es lo que se como se conoce como la “americanización”.

CONCLUSIONES

Hay muchas discusiones sobre el ingente número de departamentos policiales en Estados Unidos. Muchos de ellos tienen menos de diez efectivos, aunque tengan las mismas competencias que los de grandes dimensiones. Los grandes departamentos tienen la posibilidad de crear departamentos especializados, pero en los pequeños, los patrulleros tienen que hacer frente a todas las actuaciones policiales.

La importancia de los diversos niveles policiales la podemos ver comparativamente. Los *departamentos estatales y locales* en 2002, 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%) y 159.000 fueron por delitos contra las armas de fuego (1%). 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 contra las armas de fuego (5%). En esas fechas, 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 (52).

La posesión de las armas de fuego en Estados Unidos siempre ha sido un factor que ha jugado a favor de la delincuencia. Pero esta política, incluso también es distinta según sea el lugar: así que 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 (los ciudadanos de Estados Unidos carecen de carnet de identidad).

La proximidad de los policías con sus conciudadanos produce un efecto conocido por el mundo policial: la corrupción y la manipulación política de la Fuerza. Fue este un mal endé-

mico de la policía norteamericana, y que el gobierno local fue incapaz de eliminar, siendo en las zonas rurales una influencia incluso más directa (53).

Para atajar esta corrupción, las comisiones de investigación de corrupción policial siempre han formado parte de la actividad política norteamericana. La comisión ha sido el primer instrumento para investigar la corrupción, y su efectividad se puede considerar aceptable, pues estaba formada y financiada por donaciones privadas, cuando los líderes políticos se desinteresan por este tipo de investigaciones, y se establecía, sobre todo, cuando determinados hechos salían a la luz pública. La Policía representa un enorme recurso que los políticos pueden utilizar para asegurar el éxito en las elecciones, premiar amigos y castigar enemigos (54).

En términos generales y aunque en los sueldos hay grandes diferencias, el policía local norteamericano tiene un salario bajo, por lo que la demanda social por ser policía es baja. La policía federal, en cambio, está mejor pagada. Los sueldos son distintos (mayores en las grandes ciudades), y los policías pueden tener unos ingresos extra trabajando fuera de su servicio, *moonlighting*, a veces con su uniforme oficial y autorizados por sus departamentos.

Por último señalar, que con casi el 5% de la población mundial, Estados Unidos tiene el 25% de la población penitenciaria del mundo. Muchos gobiernos buscan en los Estados Unidos el liderazgo en el control de la criminalidad internacional, sin darse cuenta de los resultados de su justicia penal en el interior de su territorio (55).

| Tipo de agencia | Número de agencias | TOTAL FUERZA POLICIAL | Personal a tiempo completo | | | Personal a tiempo parcial | | |
|------------------------------------|--------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|----------------|---------------------------|---------------|---------------|
| | | | TOTAL | Policías | Civiles | TOTAL | Policías | Civiles |
| Agencias federales | 69 | 160.000 | 160.000 | 88.000 | 72.000 | | | |
| Departamentos locales de policía | 12.666 | 1.119.227 | 1.019.496 | 708.022 | 311.474 | 99.731 | 42.803 | 56.928 |
| Oficinas del Sheriff | 3.070 | 316.560 | 293.823 | 164.711 | 129.112 | 22.737 | 10.300 | 12.437 |
| Agencias con jurisdicción especial | 1.376 | 83.233 | 69.650 | 43.413 | 26.237 | 13.583 | 4.667 | 8.916 |
| Policías de Texas | 623 | 3.564 | 3.080 | 2.630 | 450 | 484 | 418 | 66 |
| Otras agencias | 49 | 87.845 | 87.028 | 56.348 | 30.680 | 817 | 95 | 722 |
| Policías reservistas | | 45.000 | 14.000 | | | 31.000 | | |
| Policías voluntarios (1) | | 28.000 | | | 28.000 | | | |
| Guardia Nacional (2) | | | 346.000 | | | | | |
| TOTAL | 17.853 | 1.843.429 | 1.647.077* | 1.063.124 | 597.953 | 168.352 | 58.283 | 79.069 |

(1) No uniformados y a tiempo parcial

(2) Se refleja solamente para conocimiento

* En la suma no está incluida la Guardia Nacional

FUENTE: Censo policial norteamericano año 2000 publicado por el Ministerio de Justicia en octubre 2002

BIBLIOGRAFÍA

ANDREAS P., *Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century*, International Security 28:2.

ANDREAS, P. Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press.

BALLBE, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007.

Bureau of Justice Statistics, Strategic Plan FY 2003-2004.

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

DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*, Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 25, 2001-2002.

DUQUE J., *La Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, n.º 753, enero 2007.

DUQUE J., *Policía y seguridad en Estados Unidos*, Revista de la Guardia Civil, n.º 742, feb. 2006.

GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, 1999.

Homeland Security, Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate, December 2002.

<http://www.gpoaccess.gov/911> y <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/200409/20040908-5.html>.

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.

MAWBY R., *Comparative Policing issues*. The British and American System in International Perspective, Community Involvement in Policing: a Comparative Analysis, London, 1990.

MAWBY R., *Policing across the world*, UCL Press, London, 1999.

MARTINEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002.

NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State University, 1993.

National Security for Information Sharing. Successes and Challenges in Improving Terrorism-Related Information Sharing, October 2007.

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.

SEAMON R. y GARDNER W., *Harvard Journal of Law & Public Policy*, n.º 28, 2004-2005.

VERVALE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto, 2007.

ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, No. 4, Spring 2005., *9/11 Commission Report*, W.W. Norton & Company, New York London.

Entrevistas personales con agentes de DEA, FBI y Policía de Nueva York.

NOTAS

(1) GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, 1999, p. 7-8.

(2) *Posse comitatus*, o Partida del condado.

(3) Que posteriormente pasarían a ser la Guardia Nacional de los estados.

(4) BALLBE, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, pgs. 221-248.

(5) NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State University, 1993, pgs. 55-60.

(6) Actualmente esta agencia tiene alrededor de 45.000 empleados en 250 oficinas repartidas en Estados Unidos, Canadá, México, Asia y Europa.

(7) 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; 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 agencias policiales.

(8) DUQUE J., *Policía y seguridad en Estados Unidos*, Revista de la Guardia Civil, n.º 742, feb. 2006, pgs. 38-43.

(9) MAWBY R., *Policing across the world*, UCL Press, London, 1999, pgs. 143-146.

(10) Los electores locales discrepan de estas medidas, pues sienten que pierden el control sobre sus policías locales, algo consustancial con la idiosincrasia norteamericana.

(11) Dirigió esta agencia de 1924 a 1972, y su poder fue tan grande que se dice que "llegó a manipular el sistema policial norteamericano, consiguiendo que el FBI fuera una agencia policial nacional".

(12) DUQUE J., *La Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, n.º 753, enero 2007, pgs. 40-47.

(13) MARTINEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002, p. 173.

(14) MAWBY R., *Policing across the world*, UCL Press, London, 1999, pgs. 48-157.

(15) La agencia federal con mayor número de personal es la *US Customs and Border Protection*, con cerca de 28.000 efectivos.

(16) Casi todos los estados tienen su propia Policía, y su porcentaje en el total policial norteamericano asciende al 10%.

(17) Nueva York es la ciudad que cuenta con la fuerza policial municipal más grande en Estados Unidos.

(18) También se la conoce como *highway patrol agencies*.

(19) Normalmente están constituidas en el sur del país y tienen limitadas sus competencias a las autopistas federales y estatales.

(20) Estas agencias normalmente forman parte de un Departamento de Seguridad Pública o un Departamento de Justicia, y existen en los estados que cuentan con *highway patrols*.

(21) MAWBY R., *Comparative Policing issues*. The British and American System in International Perspective, Community Involvement in Policing: a Comparative Analysis, London, 1990, p. 185.

(22) Por ser los *sheriffs* cargos electos, tienen independencia de las comisiones del condado en términos de políticas policiales, y mientras que estos tienen un total control sobre su departamento, la policías del condado solo tienen control sobre el presupuesto.

(23) *9/11 Commission Report*, W.W. Norton & Company, New York London, pgs. 339-340.

(24) <http://www.gpoaccess.gov/911> y <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/200409/20040908-5.html>.

(25) *9/11 Commission Report*, W.W. Norton & Company, New York London, p. 361.

(26) Creado por Orden Ejecutiva 13354 de 27 de agosto de 2004.

(27) *National Security for Information Sharing. Successes and Challenges in Improving Terrorism-Related Information Sharing*, October 2007, p. 15.

(28) ANDREAS P., *Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century*, International Security 28:2, p. 89

(29) Esto se ha reflejado en la CIA, en la creación del Director del Centro de Inteligencia Central, Delincuencia y lucha contra las drogas.

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

(31) La prioridad del apoyo a las operaciones militares fue el legado de la Guerra del Golfo y los problemas de apoyo a la inteligencia de los mandos militares unido a las preferencias militares de la administración Clinton.

(32) Un agente de la CIA testificó en la Comisión del Comité de Inteligencia del Senado de 2001, por estos hechos. *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11*, que el viaje de dos secuestradores aéreos a Los Ángeles carecía de importancia, porque lo que interesaba era su conexión con Yemen.

(33) *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. 247-262.

(34) 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, Pg. 63

(35) CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, p. 15.

(36) DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*. Harvard Journal of Law&Public Policy, Vol. 25, 2001-2002, pgs. 399-406.

(37) Homeland Security, Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate, December 2002, p. 42.

(38) Anteriormente dependiente del Departamento de Justicia

(39) Con competencias en más de 400 tipos de leyes relacionadas con las aduanas, drogas, control de exportación y fraude fiscal, además de tener competencias en determinadas leyes de navegación, y que con anterioridad dependía del Departamento del Tesoro.

(40) Encargado de investigar delitos financieros, fraudes y especialmente amenazas contra los dignatarios americanos, protección de la Casa Blanca y otras oficinas presidenciales, protección del vice-presidente y su familia y misiones diplomáticas extranjeras

(41) ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, p. 200.

(42) 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 \$.

(43) La *USA Patriot Act* ha introducido importantes cambios en la legislación antiterrorista y ha creado nuevas herramientas en este ámbito.

(44) Homeland Security, Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate, December 2002, pgs. 2-27.

(45) Es un acrónimo que procede de *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, Uniendo y Fortaleciendo América mediante la

Provisión de las Adecuadas Herramientas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo. Este término ha generado a su vez un slogan nacionalista equivalente a "Estados Unidos patriótico".

(46) Algunas de estas leyes son: *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*.

(47) ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, p. 191.

(48) SEAMON R. y GARDNER W., *Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005, pgs. 324-338.

(49) VERVAELE J., La legislación antiterrorista en Estados Unidos, *Estudios del Puerto*, 2007, pgs. 12-27.

(50) Recogidas en el Título III, que en un principio se quería que apareciera en un documento separado, *Financial Antiterrorism Act*, pero que al final quedó en la *Patriot Act*.

(51) NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania State University, 1993, pgs. 2-11.

(52) Fuente: Bureau of Justice Statistics, *Strategic Plan FY 2003-2004*.

(53) MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, p. 39.

(54) GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*. Library of Congress, pgs. 51-84.

(55) ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, p. 252.