

**Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa**  
**Conferencia Subregional**  
**Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación**  
**en Defensa y Seguridad.**

Julio 10-13, 2007

**Éxitos y fracasos de la interagencialidad. Estudio comparado de los esfuerzos y los desarrollos en coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, 2001-2006.**

**Temática 2. Organización para derrotar a actores no-estatales La importancia de la coordinación interagencial**

Juan Carlos RUIZ VASQUEZ  
Oxford University  
Department of Politics and International Relations

62 Woodstock Road  
St Antony's College  
Oxford  
OX2 6JF  
UK

e-mail  
juan.ruizvasquez@politics.ox.ac.uk  
cjruizvasquez@hotmail.com

**Éxitos y fracasos de la interagencialidad. Estudio comparado de los esfuerzos y los desarrollos en coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, 2001-2006.**

**Resumen**

Este artículo pretende dar cuenta, de manera comparativa, de los avances y los obstáculos que han tenido los recientes proyectos interagenciales de coordinación surgidos luego del 11 de septiembre en aquellos países que han mostrado estar a la vanguardia del tema tales como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Francia. La interagencialidad ha sido implementada e interpretada de manera diferente. En algunos casos se han creado grandes pulpos o nuevos ministerios que aglutinan diferentes agencias; otros países han ‘adelgazado’ los ministerios existentes y aplanado las organizaciones responsables para enfocarlos mejor hacia la seguridad sin distractores o traslapos; y otros tantos han optado por un proceso más tradicional basado en consejos de coordinación y la puesta en marcha de medidas que aseguren el diálogo entre agencias y acuerdos para un trabajo mancomunado. En algunos casos las estrategias de coordinación se han inclinado esencialmente hacia las agencias del orden nacional tratando de unir esfuerzos y recursos en temas de inteligencia y detección de vulnerabilidades. Otros experimentos han intentado la coordinación entre agencias nacionales y locales con algún éxito. Mientras que la interagencialidad en algunos países se basa primordialmente en temas militares y de inteligencia, en otros la policía es una de las piedras angulares del sistema. A falta de evaluaciones, este artículo ofrece un análisis comparativo *ex-ante* que permita extraer lecciones para otros países que aún no inician este tipo de reformas.

**Éxitos y fracasos de la interagencialidad. Estudio comparado de los esfuerzos y los desarrollos en coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, 2001-2006.**

Desde los ataques del 11 de septiembre, la cooperación interagencial se ha convertido en una de las estrategias privilegiadas para enfrentar fenómenos crecientes de terrorismo y crimen internacional organizado. El desafío de las recientemente creadas agencias encargadas de la seguridad pública ha sido la coordinación de diferentes organismos e instituciones involucradas en los temas de seguridad. Ellas son las llamadas a interactuar con sus pares de otros países y cooperar en la lucha contra terrorismo y el crimen transnacional. Esta coordinación de múltiples fuerzas de seguridad, en especial la panoplia de cuerpos de policía, ha representado un desafío mayor en la estrategia de seguridad interna que busca preservar a los ciudadanos. En 2003 el gobierno de los Estados Unidos creó el *Department of Homeland Security* (anteriormente *Office*); ese mismo año el gobierno canadiense creó una nueva cartera ministerial llamada *Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness*; recientemente el gobierno de Tony Blair en el Reino Unido ha propuesto dividir el *Home Office* creando dos ministerios uno de los cuales se llamará *Ministry for National Security*; Francia ha hecho otro tanto incluyendo el tema de la ‘interministerialidad’ en la agenda del Ministerio del Interior para coordinar todos los entes nacionales y locales encargados de la seguridad interna.

La necesidad de integración ha crecido en la medida en que más organizaciones comprometidas se han unido a un número creciente de operaciones. Agencias públicas, sector privado, organizaciones sin ánimo de lucro hacen parte del nuevo andamiaje de la seguridad.<sup>1</sup> Estos esfuerzos han sido resaltados como el único medio de organizar el disperso paisaje institucional de la seguridad pública, especialmente aquella que atañe a la esfera civil y los ciudadanos. Los detractores de estas muy recientes instituciones sostienen que en corto tiempo se han burocratizado y no han logrado resultados tangibles especialmente en su relación de cooperación con otros países.

Anteriormente el término ‘*public security*’ en países como Estados Unidos no era común y se prefería utilizar los términos de *law enforcement and order* entendidos

---

<sup>1</sup> Howard, Russel; Forest, James and Joanne Moore. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. New York, Mac Graw-Hill, 2006, p. 217.

como la represión del crimen y la protección de los ciudadanos y sus propiedades. Mientras tanto el concepto de '*public safety*' era habitualmente relacionado con los cuerpos de bomberos, brigadas de rescatistas, seguridad en los medios de transporte y la protección sanitaria. Había por lo tanto un deslinde entre la seguridad externa y la seguridad interna. Sin embargo, tras los atentados terroristas de Nueva York, Washington, Madrid y Londres el término de seguridad pública ganó en importancia al encapsular tanto las agencias encargadas de combatir el crimen transnacional y el terrorismo con los cuerpos de policía y las autoridades locales que se suponían, hasta ese entonces, dedicadas específicamente al combate de la delincuencia común y a la solución de problemas locales como la violencia doméstica, los desórdenes o la violencia callejera, considerados de bajo impacto en comparación con nuevas amenazas como las armas de destrucción masiva o el terrorismo de gran escala.<sup>2</sup> Las labores de los cuerpos policiales, ejércitos, cortes e inteligencia debieron ser redefinidos para romper esta dicotomía. La nueva generación de terrorismo ha mostrado ser al mismo tiempo un problema que debe ser combatido militar, policial y legalmente, es decir que se encuentra en la esfera tanto de las Fuerzas Militares como de los cuerpos de policía así como de un sinnúmero de organismos adscritos a la tradicional defensa nacional y a la seguridad ciudadana. A su vez las relaciones de estos organismos con sus homólogos de otras naciones es esencial para dismantelar las crecientes redes mundiales de todo tipo de tráfico que se mezclan entre sí y aprovechan la era de la globalización para compartir rutas, estrategias y canales de distribución como sucede con la trata de mujeres, el tráfico de personas, el mercado negro de armas, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la falsificación de moneda, la venta de uranio y armas prohibidas, entre muchos otros crímenes transnacionales. Aunque han existido sistemas de cooperación policial como la Interpol, una aproximación holística que integre y coordine todas las agencias nacionales entre sí y con otras agencias similares en otros países es el nuevo reto de las recientemente creadas agencias de la seguridad pública.

Este artículo pretende dar cuenta de manera comparativa de los avances y los obstáculos que han tenido los recientes proyectos interagenciales de coordinación surgidos luego del 11 de septiembre en aquellos países que han mostrado estar a la vanguardia del

---

<sup>2</sup> Bailey, John. 'From Law and Order to Homeland Security in the United States'. *Public Security and Police Reform in the Americas*, Bailey, J. and L. Dammert (eds.), University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 205-224.

tema. Dos observaciones deben hacerse antes de cualquier análisis. Primero, las reformas de coordinación y cooperación de la seguridad son recientes e incluso algunas de ellas apenas entrarán en vigencia en los próximos meses lo que impide hacer una evaluación de resultados. Aquellos experimentos con algo más de trayectoria apenas cumplen cuatro años y ya han sido objeto de ajustes, enmiendas y transformaciones tras las repetidas críticas y recomendaciones de que han sido objeto por parte de estudios emprendidos por fundaciones y tanques de pensamiento. Los ajustes sobre la marcha son igualmente recientes y condenan a este escrito a proponer un análisis *ex-ante*. Segundo, muchos países no han transformado sustancialmente sus aparatos de seguridad en términos de coordinación y en ello caben la totalidad de países latinoamericanos. Si bien la coordinación en temas de seguridad y defensa ha sido una aspiración de vieja data de muchos países de América Latina, ésta se ha limitado a la organización de reuniones de responsables en la materia. A falta de recursos para crear un organismo como el Departamento de Homeland Security (DHS) de los Estados Unidos, en general la interagencialidad en el mundo continúa siendo entendida como un Consejo o Comité que reúne periódicamente a los encargados de las agencias concernidas, lo que no es ninguna novedad ya que la organización de la seguridad desde finales de la Segunda Guerra Mundial se basó en entes coordinadores, muchos de ellos inoperantes en la práctica. El lector no debe esperar entonces un recorrido por las reformas del sistema de defensa en general que, valga decir, han sido variadas, de más largo aliento y con resultados irregulares. Entendiendo que la interagencialidad comprende un número significativo de asuntos que pueden ir desde cuestiones presupuestales hasta la formación de personal pasando por sistemas y estrategias de comunicación o estilos de gestión, este estudio tiene tan solo como núcleo central los conceptos de ‘coordinación’ y ‘cooperación’. Este análisis recoge entonces en su primera parte algunas experiencias de interagencialidad que, si bien no se encuentran todavía afinadas, resultan pioneras en su concepción y puesta en marcha. Posteriormente se hace un balance sobre aquello que ha resultado parcialmente exitoso para apuntar como corolario los vacíos evidenciados. En el fondo se busca extraer algunas lecciones de estas experiencias para que sean implementadas con ajustes en otros países.

### **Los experimentos interagenciales**

*El pulpo interagencial: el caso del Departamento de Homeland Security en Estados Unidos*

El Departamento de Homeland Security (DHS) fue esencialmente creado tras las críticas sobre la carencia de coordinación e intercambio de información entre agencias en la antesala y durante los atentados del 11 de septiembre. Hoy en día el DHS coordina un conjunto de aspectos apreciables en la materia como son los servicios de migración y fronteras, naturalización, protección de animales y fauna, seguridad en transporte, la atención de desastres, la inteligencia y los cuerpos de seguridad. El DHS también ha absorbido los guardacostas y parte de los servicios secretos. La naturaleza del Departamento de Homeland Security tiene que ver con la seguridad de la sociedad y por ello recoge un conjunto de prioridades que van desde el resguardo de la infraestructura como las represas, plantas nucleares o acueductos hasta la protección de la salud de los ciudadanos pasando por la amenaza terrorista o la intervención en desastres. Esta panoplia de objetivos hace que un *partnership* entre diferentes actores nacionales concernidos sea esencial así como la alianza con otros gobiernos y agencias internacionales.

La multiplicidad de funciones y tareas le han valido al DHS innumerables críticas en su muy corta existencia. Este departamento ha sido señalado no solo por sus objetivos sino por ser una organización altamente burocratizada que no tiene mayor autoridad sobre los organismos de inteligencia ni una presencia internacional fuerte además de la poco clara relación con el Departamento de Defensa. Con reiteración se cita su intervención tras el huracán Katrina para apuntar sus debilidades e inconsistencias.<sup>3</sup> Quizás el principal problema de este Departamento según sus detractores es que ha resultado ser el agregado de un número importante de programas y políticas ya existentes como contraterrorismo, seguridad fronteriza, manejo de riesgos y desastres, entre otros y no ha logrado verdaderamente liderar una coordinación efectiva.

Heritage Foundation hizo un análisis pormenorizado de las debilidades del nuevo departamento señalando que una coordinación podría ser más efectiva si se aplanaba la organización haciendo desaparecer niveles intermedios como los 'directorate' en seguridad del transporte y fronteras. Este estudio mostraba que una de las debilidades más importantes del DHS es la dificultad de lograr operaciones coordinadas. '*DHS*

---

<sup>3</sup> Hamilton, Daniel. 'Introduction: Transforming Homeland Security: A Road Map for the Transatlantic Alliance'. *Transforming Homeland Security. U.S. and European Approaches*. Esther Brimmer (ed.), Washington, Center Transatlantic Relations, 2006, pp. Ix-xxxvi.

*represents a complex merger of many agencies, combined with a number of start-up activities and compounded by the lack of a pre-existing senior management team. The U.S. Government Accountability Office (GAO) rated the management challenge facing the department as “high risk” and noted that the successful transformation of a large organization takes from five to seven years. While DHS has made progress in rationalizing many basic operations, including finance, contracting, information technology, human resources, and grant management, many operations still lack adequate coordination. According to DHS’s Office of Inspector General (OIG), the department remains a “collection of separate components’ operating under a common organizational umbrella”.*<sup>4</sup> A renglón seguido el informe aconsejaba crear una dirección operativa que existe en otros departamentos con poderes suficientes para coordinar diferentes directores y jefaturas.

El informe también aconsejaba crear un programa de liderazgo que subsanara la falta de visión común y cultura para alinear todas las partes disímiles de la organización. El desafío no ha sido poco si se analiza también los efectos que han tenido las reformas sobre el recurso humano lo que ha mermado su productividad y moral. En el pasado la gran reforma del sector defensa, Golwater-Nichols de 1984, también apuntaba hacia la inculcación de habilidades hacia la interagencialidad y la interdepartamentalidad entre las cabezas de la organización. En cuanto a la relación con los temas internacionales el informe de Heritage apuntaba a una fragmentación del DHS que reflejaba su falta de integración con el entorno internacional: *‘DHS is unable to present a unified effort and presence overseas. As a result, DHS remains disenfranchised from the foreign policy apparatus. Within embassies, DHS presence is ad hoc and its role, mission, and relationship with the rest of the embassy is unclear. Foreign governments that share security interests with the U.S. may fail to build effective partnerships because of the lack of a clear path to partnership. DHS is poorly represented among important international organizations, including the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe, which could play extremely helpful roles in homeland security.’*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Carafano, James and Heyman David. 2004. *DHS 2.0. Rethinking the Department of Homeland Security*, Heritage Foundation, Special Report.

<sup>5</sup> Ibidem.

En el 2005 el DHS realizó una reforma para subsanar estos problemas esencialmente ligados con la coordinación. Se creó un departamento primario para las políticas asegurando su coherencia y consistencia y su desarrollo hacia todas las partes de la organización. Una nueva dirección de coordinación de operaciones que permitiría realizar operaciones conjuntas y reunir todos los recursos para llevar la información recolectada a un estadio de toma de decisiones y acciones fue igualmente implantada. El centro neurálgico es entonces el *Homeland Security Operations Center* encargado del manejo de incidentes domésticos los 365 días del año. Igualmente se fortalecieron las funciones de inteligencia y sobre todo el intercambio de información. Una nueva oficina de inteligencia y análisis para asegurar que toda información fuese compartida por toda la comunidad de inteligencia y relevante para todas las operaciones vio finalmente la luz del día. Esta oficina igualmente ha tenido por objetivo difuminar información entre el nivel federal, estatal, local y los *partners* del sector privado.<sup>6</sup>

Sin embargo los problemas de coordinación persisten. La comisión Gilmore mostró la crítica imposibilidad del gobierno federal de liderar el nivel estatal y local para enfrentar una amenaza con armas de destrucción masiva. En términos de la comisión, las 87.000 jurisdicciones de agencias estatales y locales, que son la primera línea de defensa, no están involucradas ni coordinadas.

Otro obstáculo para que el DHS haya podido consolidarse cabalmente es la poca colaboración interagencial como consecuencia de la competencia entre organismos. La CIA por ejemplo creó el *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC) en 2003 para reemplazarlo por el *National Counterterrorism Center* (NCTC). en 2004. El FBI ha dirigido nuevos esfuerzos y recursos para mejorar su labor antiterrorista. ‘... *the CIA and FBI eventually supported by the executive and legislative branches, strongly resisted handing over significant power to the DHS. Both agencies increased rather than decreased, their homeland security functions. Despite initial backing from the White House and many on Capitol Hill, support for the DHS faded quickly. Most policymakers believed that either the DHS was unable to perform terrorist threat analysis adequately, or that other departments within the federal government could do*

---

<sup>6</sup> Purpura, Philip. *Terrorism and Homeland Security. An introduction with Applications*. Burlington, Selvier, 2006, p. 134.

*it better*'.<sup>7</sup> La CIA siempre había organizado y coordinado los asuntos de inteligencia contra el terrorismo y tras la creación del DHS ejerció un lobby importante en Washington para mantener esta función. Por celos entre agencias o por la experticia y experiencia de años acumulados en recolección y análisis de información llevaron a estas organizaciones a mantener sus funciones de inteligencia que deberían haber sido coordinadas por el DHS ya que para ello había sido creado primordialmente tras el 9/11. Paradójicamente, el nivel de integración interagencial lo ha logrado la CIA más que el DHS ya que la primera presenta al presidente directamente los informes y su personal está integrado por miembros en comisión de la CIA, del FBI, del Departamento de Defensa, del mismo DHS, de la Agencia de Inteligencia de Defensa y del NSA. Esto ha dificultado la labor del DHS en análisis y diseminación de la información. Una de sus cuatro direcciones, la Dirección de Análisis de Información y Protección de Infraestructura (IAIP), creada precisamente para coordinar y analizar información de inteligencia sobre amenazas terroristas y vulnerabilidades en los Estados Unidos, no tiene el suficiente poder de análisis y muchos de sus reportes reflejan los problemas de una organización sin el personal apropiado, las facilidades ni la infraestructura.<sup>8</sup>

El DHS, la CIA y el FBI sufren posiblemente de los mismos problemas que aquejan muchas organizaciones públicas para cambiar y transformarse. Los neo-intitucionalistas han estudiado con cuidado este fenómeno para demostrar por ejemplo por qué las diferentes reformas administrativas no resultan tan exitosas como esperadas por la inercia que ya llevan estas agencias por varias décadas con un estilo particular de trabajo. En algunos casos las pretendidas transformaciones o bien no son asimiladas o bien los funcionarios no comparten las nuevas formas de actuar o procedimientos y prefieren conservar su *know-how*. Los neo-institucionalistas hablan de un '*path dependency*' por medio del cual describen la dificultad para que una institución introduzca cambios o reformas prefiriendo continuar haciendo el trabajo como

---

<sup>7</sup> Jones, Seth. 'Terrorism and the Battle for Homeland Security'. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. Howard, Forest and Moore (eds.). New York, Mac Graw-Hill, 2006, p. 267

<sup>8</sup> Jones, Seth. 'Terrorism and the Battle for Homeland Security'. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. Howard, Forest and Moore (eds.). New York, Mac Graw-Hill, 2006, p. 267.

tradicionalmente lo venía haciendo.<sup>9</sup> Este fenómeno es el que quizás ha encontrado el DHS para poder lidiar con otras agencias más antiguas y mejor fincadas en el paisaje institucional de los Estados Unidos.

El desempeño de FEMA durante el desastre del huracán Katrina evidenció los problemas de coordinación y desentendimiento que ha encontrado y seguirá encontrando el DHS en el futuro más cercano. Vale la pena dedicarle algunas líneas de análisis a esta agencia para entender cómo el perfil y tradición organizacional así como sus prioridades y su relación con otras agencias han sido fundamentales para el éxito o el fracaso de la coordinación y cooperación interagencial y puede arrojar luces sobre los problemas a evitar no solo para el naciente DHS sino para la mayoría de países que aún no se han iniciado en la interagencialidad. FEMA no es solo la agencia federal que provee fondos y recursos para ayudar a las autoridades locales para enfrentar desastres naturales, cumple igualmente con tareas antiterroristas interviniendo en casos de ataques nucleares, biológicos o químicos. El balance entre ambas funciones ha atormentado la vida de esta agencia.<sup>10</sup> Aunque FEMA fue formalmente creada en 1979, sus fundamentos se remontan al incendio de Portsmouth en 1802 que llevó al Congreso a conceder ayudas a los comerciantes de la región como una respuesta federal. FEMA fue creada para que los gobiernos locales pudieran acudir a una sola agencia y no tuviesen que perderse en una emmarañada burocracia con docenas de agencias y más de un centenar de programas para solicitar ayudas a la hora de un desastre. Es, por lo tanto, uno de los primeros experimentos interagenciales que hubo en Estados Unidos.

FEMA fue desde sus inicios una colección de agencias disparatada (Federal Insurance Administration, Federal Preparedness Administration, Federal Disaster Assistance Administration, Mounth Weather, entre otras), Desde sus inicios FEMA tuvo dificultades en integrar esta disímil gama de agencias a pesar de que su primer director entendió la necesidad de cohesionarlas a través de un sistema de gestión integrado. Sin embargo, durante la administración Reagan, FEMA dio un giro en sus objetivos dando

---

<sup>9</sup> Sobre la dificultad del cambio en las instituciones, el llamado 'path dependency' y el institucionalismo histórico ver las explicaciones de Peters, Guy. *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. Londres, Pinter, 1999. Egeberg, Morten y Per Lægveid (eds.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo, Scandinavian University Press, 1999. Lecours, André (ed.). *New Institutionalism. Theory and Analysis*. Toronto, University of Toronto Press, 2005.

<sup>10</sup> Cooper, Christopher y Robert Block. *Disaster Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. New York, Times Books, 2006, p. 46.

prioridad al tema del ataque nuclear en plena Guerra Fría y adoptando la amenaza terrorista como preocupación esencial en la antesala de los juegos olímpicos de Los Angeles de 1984.

Cuando FEMA fue incluido en el nuevo DHS su perfil se inclinó hacia la intervención de socorro tras ataques terroristas dando prioridad a las agencias federales sobre las locales que eran en la práctica las primeras en intervenir. Los fondos otorgados a las agencias exigían que se incluyeran previsiones sobre ataques biológicos y químicos mientras proyectos tendientes a paliar tan solo desastres naturales eran descartados si no preveían la variable terrorista.<sup>11</sup>

Estos antecedentes limitaron desde un principio la intervención de FEMA en la antesala y durante la emergencia del huracán Katrina. FEMA pareció no poseer toda la información suficiente para evacuar y tampoco pareció tener posibilidades de comunicación hacia el público. Los recursos no fueron movilizados con rapidez lo que evidenció un gran problema logístico atribuido principalmente a la cadena de mando y coordinación. Por otro lado el gobierno federal intervino con una operación de tipo comando. En muchos casos los pobladores fueron desalojados de sus casas. Lo que inicialmente se ideó como la protección de las propiedades frente a saqueadores terminó agriamente criticado por la opinión pública cuando los habitantes indefensos eran sacados de sus casas por hombres fuertemente armados mientras miles de damnificados no contaban con refugio, agua potable o comida. La aproximación militar tergiversó las prioridades de un desastre natural que requería una intervención civil de socorro y ayuda. De ahí que las autoridades locales, especialmente el alcalde de New Orleans clamaran por una ayuda efectiva que tardó días en desplegarse mientras el interés inicial del gobierno federal estaba en restablecer el orden y proteger la propiedad privada. Esto claramente creó un desentendimiento entre lo local y lo federal y mostró que existía un corto circuito en el DHS entre los diferentes niveles administrativos.. La interagencialidad mostró la urgencia no solo de coordinar organismos entre sí sino la necesidad de hablar a una sola voz entre organismos nacionales, federales, estatales y locales.

---

<sup>11</sup> Ibid. Ver especialmente el capítulo 'Homeland Insecurity'.

Aunque los esfuerzos de Homeland security apenas cumplen seis años y es precipitado arrojar algunas conclusiones sobre su desempeño, los resultados son ambivalentes. Algunos dirán, por lo pronto, que son poco halagüeños; otros tan solo afirmaran que se encuentran en proceso de desarrollo y ajuste. El DHS ha sido criticado por su alta burocratización, poca experticia y falta de personal idóneo. Un reporte del 2005 sobre los esfuerzos del gobierno y del Congreso por mejorar la seguridad de los Estados Unidos daba cuenta del progreso insatisfactorio en la materia. Aún persisten muchas zonas grises en materia de porosidad de las fronteras, de seguridad en el transporte como metros, trenes y puertos, del peligro de ataques químicos, biológicos o nucleares y de la respuesta efectiva tras un ataque terrorista para socorrer a las víctimas y restablecer el orden.<sup>12</sup>

Sin embargo a falta de mejores intentos en el mundo, el DHS es por lo pronto el experimento más ambicioso de coordinación interagencial que requerirá ajustes pero que quizás se convierta en el ejemplo a seguir de una cabal coordinación. Ningún país en el mundo ha creado un pulpo interagencial de las magnitudes y alcances del DHS ya que esto exige grandes cantidades de recursos y personal.<sup>13</sup> Como se puede apreciar en la figura 1, el DHS reúne los principales temas que atañen a la seguridad pública y mantiene un número significativo de **oficinas de enlace** como asuntos públicos, congresionales, intergubernamentales, ciudadanos además de otras oficinas de coordinación en operaciones, transporte, narcóticos, aduanas, migración y desastres. Otros experimentos interagenciales en el mundo, como se verá más adelante, han sido menos ambiciosos y reúnen esencialmente migración, asuntos correccionales, oficinas de información e inteligencia y policía.

El DHS responde a la idiosincrasia y a la cultura administrativa de los Estados Unidos que se ha caracterizado desde hace algún tiempo por idear soluciones y entes de gran envergadura para enfrentar los problemas de seguridad. De ahí que se creen grandes agencias bajo la dirección de los llamados ‘zares’, funcionarios omnipresentes y omnipotentes que deben manejar grandes recursos y coordinar cientos de agentes del

---

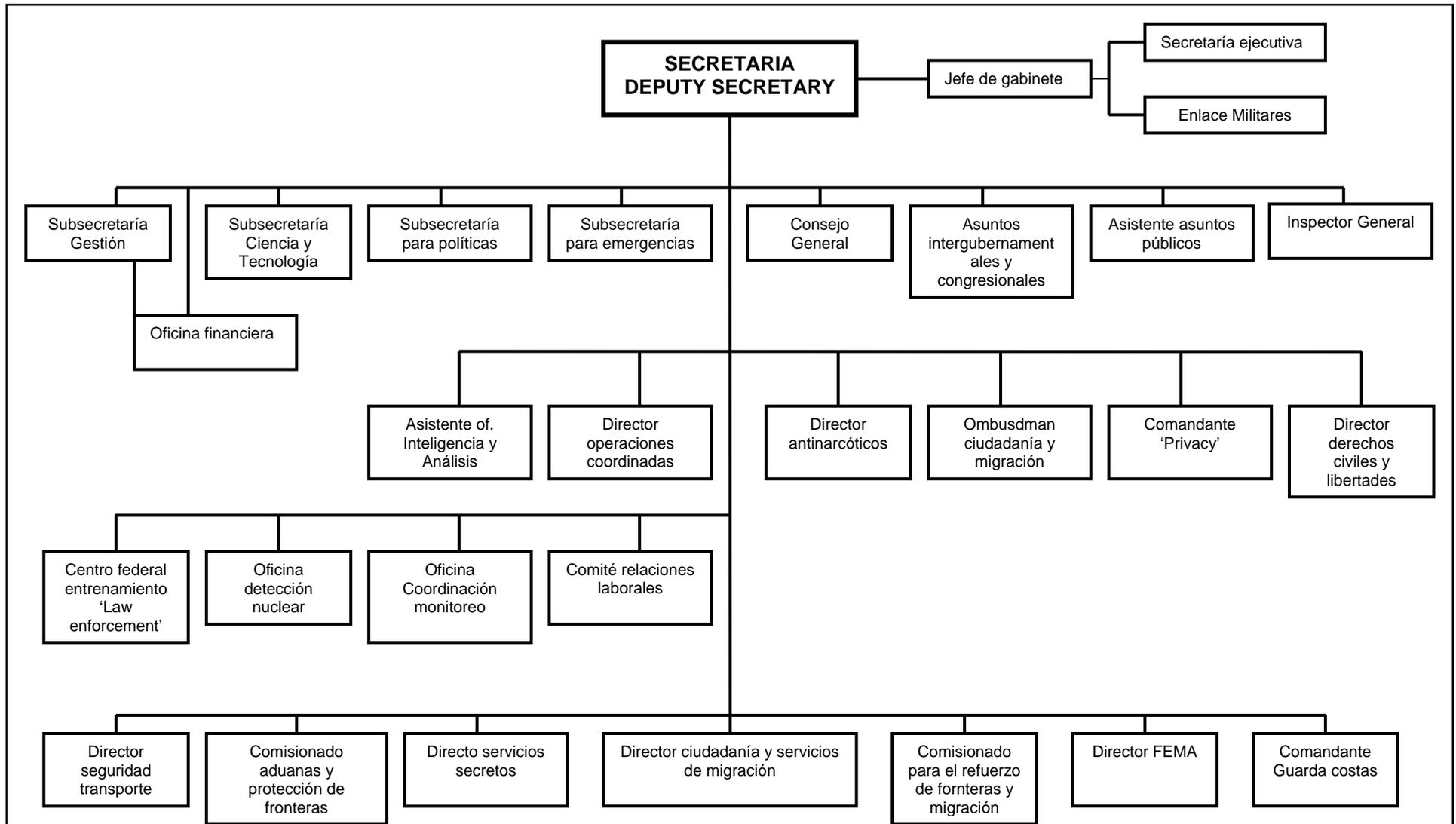
<sup>12</sup> Korb, Lawrence. ‘What does the United States Need to Do? The United States of Homeland Security’. *Transforming Homeland Security. U.S.: ans European Approaches*. Esther Brimmer (ed.), Washington, Center Transatlantic Relations, 2006.

<sup>13</sup> Para una diferencia entre la interagencialidad y la departamentalización en temas de seguridad pública ver Newmann, William. ‘Reorganizing for National Security and Homeland Security’, *en Public Administration Review*, vol. 62, Septiembre 2002, pp. 126-137.

Estado. La experiencia de la guerra de Vietnam dejó el sin sabor de que los descalabros militares se podían deber en parte a la falta de integración y a la carencia de visión estratégica. Según Robert Thompson uno de los mayores problemas en Vietnam fue la falta de coordinación entre inteligencia, toma de decisiones y acción que se trató de subsanar con la creación del Vietnam Task Force que desde Washington intentaba dirigir el todo con la no muy afortunada interferencia de otros comandantes y embajadores. Por ello la necesidad desde esta óptica de crear organismos fuertes que puedan resistir intereses disímiles y opiniones encontradas. Vietnam enseñó también que los músculos y el cerebro no debían mezclarse, o en otras palabras que lo operativo y lo estratégico no deberían confundirse en uno solo. Thompson en su famoso libro *No Exit from Vietnam* no escondía su sorpresa cuando algún día en una parada militar vio a un General de los Estados Unidos inspeccionado los fusiles de sus soldados para la ceremonia lo que hubiera podido hacer cualquier sargento en momentos en que la guerra más necesitaba estrategias.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Thompson, Robert. *No Exit from Vietnam*. London, Chatto& Windus, 1969, pp. 159.



**Figura 1 Departamento del Homeland Security (Reorganization Chart)**  
**Fuente: DHS**

### *Dividir y no agrupar: el caso británico*

En Gran Bretaña el Home Office ha lanzado recientemente una reforma de este ministerio tradicionalmente encargado de los temas de terrorismo, seguridad, migración y justicia. Su titular John Reid ha decidido separar en dos carteras este ministerio tras constatar su incapacidad para hacer frente a los ataques terroristas de Londres el 7 de Julio y a las amenazas contra el transporte aéreo en agosto de 2006.<sup>15</sup> Los dos nuevos departamentos que integrarán el Home Office son uno para Seguridad y otro para Justicia. El primero se encargará de tres temas esenciales: contraterrorismo, asuntos de policía y migración. El segundo estará a cargo de las cortes, las cárceles y la libertad condicional (ver figura 2).<sup>16</sup> La coordinación con las agencias relacionadas con el terrorismo estarán aseguradas directamente por el Primer Ministro en reuniones mensuales en un comité de seguridad al cual asistirán el Secretario de Asuntos Exteriores, el Secretario de Defensa, el Secretario para Comunidades y Autoridades Locales

De esta reforma se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, el gobierno británico piensa contrario a lo que ha sucedido en otros países, que una mejor coordinación interinstitucional no se logra con la creación de un gran pulpo que coordine o reagrupe a las agencias concernidas, sino que una labor más afectiva se logra con departamentos más pequeños que no sean polivalentes y multifacéticos en el tratamiento de gran cantidad de temas disímiles. En su concepto resulta necesario limitar el campo de acción de cada ministerio asociando temas que han demostrado estar ligados. Por ejemplo en Gran Bretaña la amenaza terrorista más reciente ha estado ligada a una migración proveniente de Pakistán, Siria, Jordania y Arabia Saudita. Líderes fundamentalistas llegados a Gran Bretaña a lo largo de la última década han instigado abiertamente al terrorismo a jóvenes ingleses de ascendencia arabe en mezquitas de Londres y Manchester lo que ha prendido las alarmas de las autoridades. Los atentados del 7 de julio en Londres y los ataques menores de la semana siguiente fueron perpetrados por jóvenes musulmanes británicos adoctrinados en varias de estas mezquitas lo que ha señalado la necesidad de establecer controles migratorios mayores que permitan prevenir ataques futuros. La migración, la naturalización, la seguridad en

---

<sup>15</sup> Hennessy, Patrick. 'Reid wants to Split the Home Office in Two', *Sunday Telegraph*, Enero 21 de 2007. *The Guardian*, 'Home Office to be Split in Two', Marzo 29 de 2007. Grice, Andrew. 'Home Office will be split into Security and Justice Departments'. *The Independent*, Marzo 30 de 2007.

<sup>16</sup> John Reid, *Statement on Home Office Reform*, BBC Parliament.

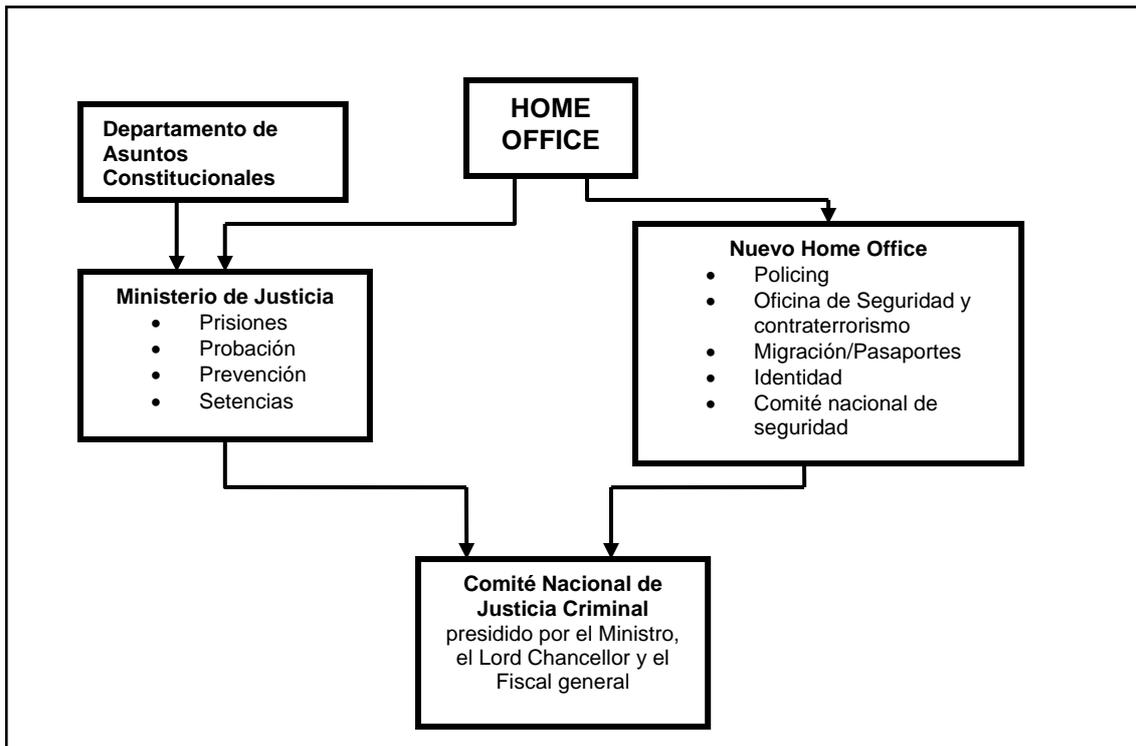
el transporte y la inteligencia han sido temas concatenados en las amenazas terroristas más recientes al Reino Unido. Los complots descubiertos desde el 2001 como el transporte de explosivos en el calzado o en los efectos personales para volar vuelos entre Londres y Nueva York han envuelto a ciudadanos británicos de ascendencia pakistaní ligados a mezquitas donde se impartía adoctrinamiento fundamentalista. Por ello la nueva reforma busca reunir en un solo cuerpo a la policía, las oficinas de contraterrorismo y la migración.

En este nuevo panorama la policía juega un rol esencial ya que ha sido la punta de lanza anti-terrorista demantelando los más recientes complots y prestando seguridad en estaciones de metro y aeropuertos. Sin embargo coordinar las diferentes dependencias policiales ha resultado otro reto mayúsculo. Aunque Gran Bretaña se considera un sistema político-administrativo central su policía sigue atomizada en municipalidades lo que ha llevado al director de la policía Metropolitana a señalar que el amalgamamiento es inevitable.

El experimento de reforma en Gran Bretaña intentará darle prevalencia a la policía y busca que un nuevo departamento de seguridad realice mejor un número menor de tareas. Aunque buena parte de las reformas entrarán en vigencia en mayo de 2007, ya se han expresado varias reservas al respecto. Entre otros aspectos se critica la pobre comunicación existente entre el Departamento de prisiones y el Departamento de justicia.<sup>17</sup> Pero esencialmente se le endilga al experimento de división del Home Office la posibilidad de que se pierda la coordinación entre organismos y que el sistema de penas y setencias no se comuniquen por ejemplo con la policía o los servicios de información que se encontrarán en otro departamento. En otras palabras, se le critica que la división va a traer los problemas que precisamente intenta solucionar. Si la reforma del ministro John Reid busca generar mayor coordinación, los críticos señalan que va a crear precisamente mayor desentendimiento e incomunicación.

---

<sup>17</sup> David Davis (Shadow Home Secretary), *Urgent questions*, BBC Parliament



**Figura 2 Reforma del Home Office en el Reino Unido (entrada en vigencia Mayo del 2007)**  
Fuente: Home Office.

*La integración federal: el ejemplo canadiense*

En Canadá el Ministerio de Seguridad Pública creado en el 2003 con el nombre inicial de *Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness* reagrupa cinco organismos: Agencia de Asuntos Fronterizos, la Comisión Nacional de Liberación Condicional, la Real Policía Montada del Canadá, el Servicio Canadiense de Investigaciones, y los Sevicios Penitenciarios y tres organos de vigilancia: dos organismos de control para la Real Montada –Comité externo de vigilancia y Comisión de Quejas- y la oficina de investigación correccional (ver Figura 3). Todos dependen del Ministro de la Seguridad Pública lo que asegura una mejor integración de las agencias federales que se ocupan de la seguridad nacional, la gestión de urgencias, la aplicación de la ley, los servicios correccionales, la prevención del crimen y los servicios fronterizos.

En términos generales este Ministerio no se diferencia enormemente de la conformación del Home Office británico antes de su reforma con una salvedad que resulta a la larga trascendental: la inclusión de la Real Policía Montada como esqueleto central de todo el sistema. Esta diferencia con el antiguo Home Office no es pequeña ya que muestra el reto que ha debido enfrentar Canadá para coordinar las agencias responsables en un

sistema federal que, a diferencia de los Estados Unidos, contiene diez provincias que gozan de la autonomía política y económica que no tienen los estados americanos. Dado que cada una de estas provincias tiene su propio primer ministro (premier) con una cámara legislativa e instituciones particulares no necesariamente ligadas al gobierno federal, el reto de coordinación para la seguridad resulta más intrincado que en otros países con sistemas federales.

Por ejemplo Canadá posee cerca de 320 servicios diferentes de policía según el nivel político administrativo. Resulta natural que un país con un sistema federal posea una panoplia importante de policías que son controladas federal, provincial o municipalmente. La policía nacional es la Real Montada que provee servicios para el conjunto de Canadá como nación. Sin embargo, ella también se encuentra en ocho de las diez provincias canadienses ya que los gobiernos provinciales pueden contratar sus servicios para que haga las veces de policía en sus territorios.<sup>18</sup> Dos importantes provincias, Ontario y Québec, han decidido tener una policía propia mientras que las restantes han firmado acuerdos con la Real Montada para suplir sus requerimientos en términos de seguridad.<sup>19</sup> No obstante, el modelo policial canadiense es mucho más atomizado que la simple división federal-provincial en la medida en que al interior de cada provincia, las ciudades y pueblos pueden organizar su propio cuerpo policial. En algunas ocasiones establecen acuerdos con ciudades vecinas para organizar una policía común. En otras ocasiones contratan los servicios provinciales de policía o los servicios de la Real Montada. Las policías en Canadá varían entonces de tamaño teniendo algunas ciudades varios miles de policías mientras que algunas municipalidades tienen apenas una docena.

La división del aparato de seguridad en Canadá es connatural a los países con sistema federal y no debería representar un problema de organización en sí mismo; sin embargo, está en la raíz de un debilitamiento paulatino de éste aparato. Esencialmente la

---

<sup>18</sup> Para una descripción de responsabilidades ver Cooley, Dennis. "Introduction", *Re-imagining Policing in Canada*, Dennis Cooley (Ed.). Toronto, University of Toronto Press, 2005, pp. 3-21.

<sup>19</sup> Este artículo no entra a examinar el estatuto especial que tienen ciertos territorios autóctonos y reservas indígenas que pueden hacer este paisaje de la seguridad aún más difícil de entender.

separación federal-provincial representa un enorme desafío en términos de financiación, presupuesto y responsabilidades pero en especial de coordinación.<sup>20</sup>

Por ello el gobierno federal inició todo un programa de fusión o amalgamamiento de esta panoplia de policías para racionalizar el sistema reduciendo costos, evitando traslajos, incrementando la cooperación y el intercambio de servicios especializados y recursos, y mejorando la prestación del servicio de manera eficiente y con menos presupuesto.<sup>21</sup> La regionalización policial parece un buen objetivo para reforzar las pequeñas policías y distribuir equitativamente los recursos.<sup>22</sup> Sin embargo, no existen estudios empíricos que demuestren que la regionalización creciente haya traído efectos de mejoramiento. De hecho algunos autores como Lithopoulos y Rigakos cuestionan firmemente que este tipo de “racionalización” de la policía en Canadá haya traído efectos positivos. Por ejemplo, pequeñas policías parecen tener mayor éxito en el desarrollo de su labor de vigilancia que policías más grandes que destinan un mayor número de oficiales a labores administrativas y burocráticas. El estudio de Lithopoulos y Rigakos sugiere que los uniformados dedicados a labores de vigilancia en Canadá decrecen cuando los cuerpos policiales son de gran tamaño. Estos autores subrayan con razón que los pilares neoliberales sobre los cuales reposa esta reforma policial hacia la regionalización y fusión de policías no ha resultado ni eficiente ni racional como se pretendía, dejando de lado un precepto que resulta fundamental: el crimen y el miedo tienden a ser eminentemente problemas locales.<sup>23</sup> De hecho las críticas pueden ser variadas con respecto a la regionalización de la policía. Se le endilga que no refleja la identidad de

---

<sup>20</sup> Sobre los problemas de la policía canadiense y el recorte presupuestal ver Curtis A. Clarke, “Between a rock and a hard place : RCMP organizational change”, Haberfeld, Maria (Editor). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited, 2002. La modernización de esta policía es vista diferente por Murphy, Christopher. “Policing Postmodern Canada”, en *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 13, n. 2, Otoño 1998, pp. 333-346.

<sup>21</sup> Lithopoulos, Savvas y George Rigakos. “Neo-liberalism, Community, and Police Regionalization in Canada”, en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 28, n. 2, 2005, pp. 337-352. También ver las consecuencias de la implantación del modelo neoliberal en la seguridad ciudadana local y los temas de policía en Curtis A. Clarke, “Between a rock and a hard place : RCMP organizational change”, Haberfeld, Maria (Editor). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited, 2002.

<sup>22</sup> La fusión de varios niveles policiales no es nuevo. Incluso en países como Gran Bretaña con marcada tradición de gobierno centralista pero con pequeñas policías ancladas a las comunas y municipalidades, la fusión ha sido una aspiración de reforma constante. Desde mediados del siglo XIX, Inglaterra y Gales han intentado centralizar la policía bajo un solo mando y amalgamar las 54 fuerzas existentes. Sin embargo, la oposición de los habitantes de cada localidad y sus autoridades han impedido que se cree una sola y única policía hasta hoy en día, donde todavía el Comisionado de la Policía metropolitana sostiene que el amalgamamiento es fundamental para el éxito de la reforma policial.

<sup>23</sup> Lithopoulos y Rigakos, Op.cit., p. 349.

las localidades y mucho menos está controlada por sus lugareños, además de los costos exorbitantes que representa el inicio de una nueva fuerza.

En la medida en que el paisaje de la seguridad en Canadá se dibuja gracias a contratos entre las localidades y las policías provinciales o la Real Montada según el caso, estas últimas se ven parcialmente beneficiadas financieramente ya que reciben pago por los servicios prestados (vigilancia, investigación, centro de despacho, entre muchos otros.). No obstante, las demandas por firmar dichos acuerdos han aumentado considerablemente sin que las policías provinciales o federal cuenten con todos los recursos en personal formado y tecnología para cubrir las demandas. Por el contrario, las pequeñas localidades deben costear el pago del servicio con la ayuda cada vez menor del gobierno federal.<sup>24</sup>

Resulta probable que el efecto haya sido inverso al deseado. Si bien la regionalización de la policía amalgamando multitud de pequeños servicios racionaliza los aparatos de seguridad; de manera inversa o contradictoria, la desaparición del aporte del gobierno federal lleva a que el paisaje de la seguridad en Canadá recaiga en lo regional con la escasez de recursos que ello puede acarrear.

Por estas razones el Ministerio de Seguridad Pública le otorga grande importancia a la policía federal como eje aglutinador del sistema de seguridad y lo une con otras agencias que colaboran estrechamente como los servicios fronterizos y los de inteligencia. La policía federal está directamente ligada a los servicios correccionales, la inteligencia y los servicios fronterizos. El todo está bajo el mando del ministro en contacto directo con el Primer Ministro lo que asegura una comunicación fluida y una toma de decisiones expedita. Sin embargo, esta coordinación no soluciona el problema de descordinación de las agencias provinciales especialmente las policías como se explicó más arriba. La gran autonomía administrativa ha impedido que el gobierno federal haya podido constituir un esquema de coordinación entre lo local y lo federal. Después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, la policía canadiense ha debido transformar su quehacer concentrándose aún más en la vigilancia de los lugares blancos

---

<sup>24</sup> Ibid.

posibles de ataques terroristas e instalando nuevos procesos de inteligencia e información que permitan hacer frente y prevenir las amenazas terroristas.

Esta nueva función ha traído varias contradicciones. Primero, particularmente Canadá no ha sido un país blanco de ataques terroristas de envergadura. Entre 1973 y 2003, se han presentado algunos incidentes que involucran a grupos pequeños generalmente ambientalistas o protectores de los animales que basan sus protestas en actos de intimidación como la destrucción de departamentos en universidades o laboratorios donde se experimenta con animales o la vandalización de granjas que crean transgénicos. Igualmente, durante el primer referéndum en 1980 por la separación de Québec, se presentaron algunos incidentes de vandalismo y agresión en contra de símbolos del mundo angloparlante especialmente empresas que no reflejaban suficientemente el francés como lengua y expresión cultural. Los actos también se han extendido a activistas anti-aborto en contra de clínicas, además de sectas religiosas y grupos racistas en contra de comunidades o símbolos de modernidad (por ejemplo los Hijos del Sol o el Ku Kux Klan en Colombia Británica).<sup>25</sup> Quizás la amenaza más grande la protagonizó el FLQ (Frente de Liberación de Québec) entre 1963 y 1973 que llevó a la peor crisis de seguridad interna de Canadá conocida como la ‘Crisis de Octubre’ cuando el Premier de la Provincia debió decretar medidas de excepción y llamar a las tropas federales luego del secuestro y posterior asesinato del vice-premier. El Frente que buscaba la separación de Québec del resto de Canadá hizo explotar varias bombas. Sin embargo, el grupo fue finalmente golpeado y paulatinamente desmantelado por la Real Montada.<sup>26</sup>

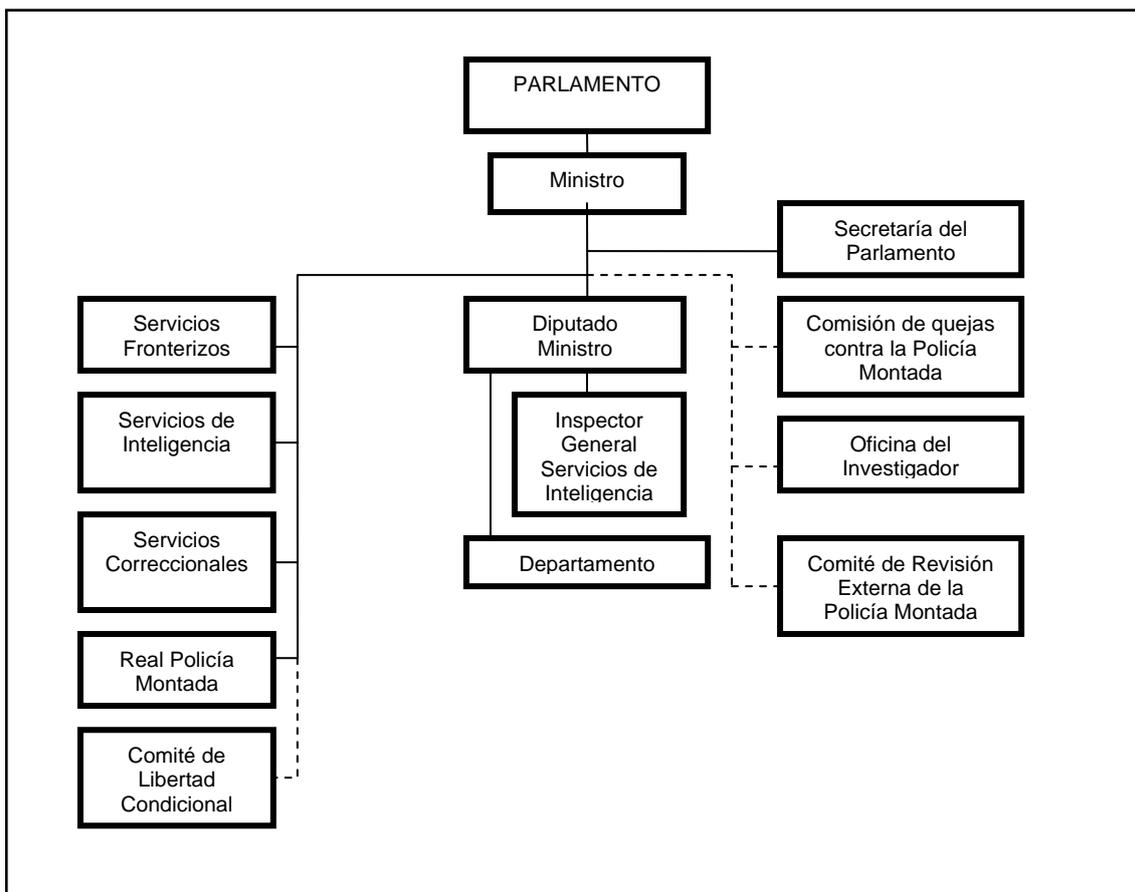
A pesar de esta lista de grupos y eventos que se podrían catalogar de terroristas lejos están de las nuevas formas de terrorismo. Comparativamente, Canadá no ha tenido un terrorismo devastador en su territorio aunque éste pueda resultar siempre una amenaza latente. Desde hace más de dos décadas no ha sucedido un acto terrorista en territorio canadiense por lo que las policías locales poco están acostumbradas a combatir este tipo de amenazas que se han supuesto del resorte del gobierno federal. El gobierno canadiense asignó 193 millones de dólares canadienses específicamente para la

---

<sup>25</sup> Leman-Langlois, Stéphanie y Jean-Paul Brodeur. “Terrorism Old and New: Counterterrorism in Canada”, en *Police Practice and Research*, vol. 6, n. 2, mayo 2005, pp. 121-140.

<sup>26</sup> Donald Brittain, *The Champions*, [documental], ONF, 1986.

seguridad interior durante el 2006 en el rubro ‘Protegiendo las familias y las comunidades canadienses’ y 188 millones para proteger las fronteras en la sección ‘Asegurando las fronteras’.<sup>27</sup> Sin embargo el deslinde federal-provincial-local parece inevitable y la intergencialidad por medio del Ministerio de Seguridad Pública parece haber hecho énfasis solo en lo federal.



**Figura 3 Ministerio de Seguridad Pública en Canadá**

### *La Interministerialidad: el caso francés*

Desde finales de los 90 Francia puso en marcha la llamada estrategia de ‘interministerialidad’ por medio de la cual las políticas públicas y su implementación se hacen de manera mancomunada por la entidades involucradas en sus diferentes etapas. Aunque la ‘inteministerialidad’ no es nueva y se ha desarrollado en temas variados no necesariamente ligados con la seguridad, ha resultado ser un medio adecuado de coordinación para estos temas. Ya en el pasado se habían dado tentativas de reagrupamiento en temas de seguridad y defensa bajo este precepto de

<sup>27</sup> Department of Finance Canada, ‘The Budget Plan 2006. Focusing on Priorities’, p. 139.

‘interministerialidad’. Por ejemplo, durante la guerra de Argelia el gobierno francés creó los SAS (Secciones Administrativas Especializadas) cuya labor era acercarse a las poblaciones árabes lidiando con cualquier aspecto concebible de la administración en temas tan diferentes como la agricultura, la educación o la salud. Al mando de capitanes del ejército francés los SAS le quitaron bases sociales al movimiento insurgente y se convirtieron a la postre en formidables centros de inteligencia de no muy grata recordación por haber caído en torturas y violación de derechos humanos.<sup>28</sup>

Más recientemente, en el 2003 se creó el Consejo de Seguridad Interior en el cual tienen su asiento el Presidente, el Primer Ministro, los ministros de seguridad interior, defensa, finanzas, ultramar, justicia y los magistrados de las altas cortes. En un país de sistema semipresidencial con dos cabezas en el ejecutivo con poder real como el Presidente y el Primer Ministro resultaba necesario un Consejo que permitiera el diálogo entre ambas figuras especialmente cuando se dan las llamadas ‘cohabitaciones’ durante las cuales el Presidente y el Primer Ministro pertenecen a tendencias partidistas e ideológicas diametralmente opuestas. Este Consejo define las orientaciones de la seguridad interna y fija sus prioridades. Asegura la coherencia de las acciones dirigidas por los diferentes ministerios, procede a su evaluación y vigila la adecuación de los medios puestos en obra. El Secretario general, nombrado por el Presidente, hace el enlace entre los ministros y el secretario general de la defensa nacional y participa en el conjunto de trabajos interministeriales.<sup>29</sup>

La interministerialidad se ajusta al modelo administrativo francés claramente centralista que vio crecer los poderes de las regiones y las localidades a partir de los años 1980. Hoy en día el gobierno central tiene en los prefectos representantes en cada Departamento quienes deben coordinar todos los organismos del Estado en torno a la seguridad y negociar con los representantes elegidos, como alcaldes y presidentes de los Consejos departamentales quienes también inciden en el tema con sus propios recursos. La ‘interministerialidad’ entonces ha buscado coordinar múltiples agencias en los departamentos junto con las necesidades locales y la coexistencia de casi tres policías:

---

<sup>28</sup> Horne, Alistaire. *A Savage War of Peace. Algeria 1954-1962*. London, Macmillan, 1977, pp. 108-109.

<sup>29</sup> Decreto 2002-890 del 15 de mayo de 2002. Ver

páginas <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0200095D>  
[http://www.archives.premierministre.gouv.fr/raffarin\\_version1/fr/ie4/contenu/43288.htm](http://www.archives.premierministre.gouv.fr/raffarin_version1/fr/ie4/contenu/43288.htm)

la nacional, la gendarmería y la municipal que están respectivamente bajo las égidas del Ministerio del Interior, de Defensa y los alcaldes. Por ello la ‘interministerialidad’ ha resultado imprescindible en el manejo de la seguridad local para que los actores involucrados y las agencias hablen a una sola voz.

A lo anterior se ha sumado la estrategia de ‘contractualización’ por medio de la cual el Estado busca la integración de todos los actores concernidos por la seguridad, especialmente entidades públicas. Se busca dar una respuesta convergente o un *partnership* formalizado a través de un contrato firmado por las agencias involucradas. En Francia en los famosos Contratos Locales de Seguridad franceses (CLS), las entidades del Estado acuerdan políticas aunadas.<sup>30</sup>

Por último la ley de orientación y programación de la seguridad interior del 2002, llamada OPSI, ha creado oficinas centrales que coordinan la policía, la gendarmería, los servicios de vigilancia y de inteligencia. Además se han tratado de coordinar las fuerzas de seguridad en las regiones, territorios y nación alrededor de direcciones y los antiguos secretariados generales de la policía fueron reconfigurados para coincidir con las zonas de defensa. Estas reformas reflejan bien el principio de interministerialidad francés y hace de la policía, al igual que Canadá y Gran Bretaña, un actor estratégico de la coordinación interagencial con un corolario interesante, intenta coordinar igualmente lo local con lo nacional y las divisiones administrativas con el estado central.<sup>31</sup>

### **Algunos puntos de comparación**

#### *La prevalencia de los cuerpos de policía*

La interagencialidad ha sido implementada e interpretada de manera diferente por los países que han llevado a cabo reformas en este sentido. En algunos casos se han creado grandes pulpos o nuevos ministerios que aglutinan diferentes agencias; otros han ‘adelgazado’ los ministerios existentes para enfocarse mejor hacia la seguridad sin distractores o traslapos; y otros han optado por un proceso más tradicional basado en consejos de coordinación y la puesta en marcha de medidas que aseguren el diálogo entre agencias y acuerdos para un trabajo mancomunado. Los casos del Reino Unido y

---

<sup>30</sup> Sina, F. “Contrats locaux de sécurité. La montée en puissance de la prévention situationnelle”. En *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 50, 2002, pp. 73-98.

<sup>31</sup> Ministère du Budget et de la Réforme de l’État. ‘La Stratégie de Réforme du Ministère de l’Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales’. 2003.

Canadá, a diferencia de los Estados Unidos, muestran una inclinación creciente hacia las cuestiones policiales. Como se puede ver en las figuras 2 y 3, la policía es parte fundamental del nuevo andamiaje de la seguridad. En el caso de la Real Policía Montada canadiense, dada su condición de policía federal de perfil militar, su inserción en las cuestiones de seguridad e inteligencia no ha sido difícil.<sup>32</sup> Su presencia en la mayoría de territorios y provincias y su tradición en investigación lo han hecho pieza clave del sistema. En Gran Bretaña, las reformas previstas hacen de la policía otro de los engranajes claves del nuevo ministerio aunque se ha preservado la independencia de los servicios secretos MI5, MI6 y Scotland Yard. No obstante, en el caso de los Estados Unidos el DHS, aunque mantiene programas de *Law enforcement* su prioridad de coordinación es más de inteligencia y los cuerpos de policía no son el esqueleto central de la interagencialidad. A pesar de ello los diferentes cuerpos de policía especialmente en las grandes ciudades se han lanzado a la creación de nuevas oficinas de contraterrorismo que podrían funcionar eventualmente como ruedas sueltas de no incluirse en el sistema interagencial. Por ejemplo, la policía de Nueva York creó recientemente el cargo de *Deputy Commissioner of Counterterrorism* nombrando a su cabeza un investigador de The Brookings Institution. En el caso francés, la seguridad interior ha sido tradicionalmente tratada por el ministerio de defensa y el ministerio del interior, ambos bajo la batuta del Primer Ministro. Por ello existen acuerdos de buen entendimiento entre los cuerpos de seguridad adscritos a ambos ministerios. Igual sucede con los prefectos que se han encargado de coordinar los cuerpos de seguridad en los departamentos. No obstante, la interagencialidad así entendida no ha resultado siempre eficiente ya que los acuerdos terminan siendo simples buenas intenciones y las reuniones se convierten en exposiciones de información sin que exista un intercambio real o acciones conjuntas.<sup>33</sup>

La interagencialidad parece tener uno de sus mayores retos en la coordinación de los cuerpos de policía que en muchas ocasiones no estaban acostumbrados a trabajar en

---

<sup>32</sup> Para el perfil militar de la Real Policía Montada del Canadá y sus sistemas de inteligencia ver a Hewitt, Steven. “ ‘Old Myths Die Hard’ . The Transformation of the Mounted Police in Alberta and Saskatchewan 1914-1939”, [Tesis doctoral] University of Saskatchewan, 1997. Roth, Mitchel. ‘ Mounted Police Forces: a Comparative History’, en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 21, n. 4, pp. 707-719.

<sup>33</sup> El autor tuvo la oportunidad de asistir a diferentes reuniones dirigidas por el Secretario de Gabinete de una prefectura en donde tenían asiento los cuerpos de inteligencia, la policía y la gendarmería.

temas de envergadura nacional sino local.<sup>34</sup> Algunos estudiosos han mostrado que la inclinación de las policías locales hacia los temas de terrorismo pueden hacerles perder su imagen y buenas relaciones con las comunidades de su jurisdicción en su afán por descubrir e identificar posibles terroristas.<sup>35</sup> Las policías adquirieron cierta preponderancia durante los atentados terroristas más recientes lo que ha mostrado la importancia de involucrarlos en los proyectos de seguridad nacional. Los oficiales muertos durante la intervención del 11 de septiembre en Nueva York o el protagonismo de la policía en el desmantelamiento de bandas terroristas internacionales en España tras el 11M o en Londres después del 7J mostraron la necesidad de involucrar las fuerzas de policía en los temas de seguridad nacional. La multiplicidad de cuerpos de policía tanto en países con un sistema federal como otros con un sistema central pero con fuerzas no amalgamadas por razones de eficiencia, descentralización o desconcentración, enfrentan el reto de coordinar todos los esfuerzos en términos de seguridad interna contra el terrorismo o el crimen organizado. En Estados Unidos existen por ejemplo más de 54,000 cuerpos de policía. En Canadá, como ya se describió, cada una de las diez provincias puede decidir tener su propia policía o contratar los servicios de la Real Montada, sistema que se reproduce para las ciudades y municipalidades creando una telaraña de contratos de prestación de servicios. En Inglaterra y Gales por tradición e historia existen cerca de 54 cuerpos de policía que han tratado de ser amalgamados con un éxito mitigado desde la creación de la policía metropolitana en 1829, para no contar las policías de Escocia e Irlanda del Norte con una dirección y una filosofía diferente. En otros países la convivencia de policías rurales con urbanas, o policías de corte militar con policías civiles, hace el desafío de coordinación igualmente importante. En Francia la Gendarmería adscrita al ministerio de defensa convive con la policía nacional bajo el control del ministerio del interior. A lo anterior se suman cuerpos municipales muy cuestionados y bajo las órdenes de alcaldes. Igual sucede en España donde cada una de las autonomías cuentan con sus cuerpos de policía como sucede con los mozos de escuadra en Cataluña además de una policía nacional y otra de tipo militar como la Guardia civil. En definitiva coordinar las acciones de tantos cuerpos es una prioridad ya que como lo afirman Clarke y Chenoweth aunque parezca paradójico a mayores las

---

<sup>34</sup> Ver la militarización creciente de los cuerpos de policía en Lemieux, Frédéric y Benoît Dupont. *La Militarisation des Appareils Policiers*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005. Aconsejo especialmente el capítulo escrito por el profesor Jean-Paul Brodeur.

<sup>35</sup> Ver el caso de Dearborn en Michigan con una población árabe importante. Thacher, David. 'The Local Role in Homeland Security', en *Law & Society Review*, vol. 39, n. 3, 2005, pp. 635-676.

amenazas terroristas, mayor la importancia de las policías locales. Estos autores proponen entonces la interagencialidad de la siguiente manera: *'Performance regimes must engage three challenges: (1) to enlist diverse stakeholders around a collective local security goal despite varying perceptions of its immediacy; (2) to persuade participants to sustain their involvement in the face of competing demands, and (3) to create a durable coalition around performance goals necessary for reducing local vulnerability. Using these analytic categories casts local homeland security issues in strategic terms; it also encourages comparisons of local governance arrangements to respond to risk and vulnerability'*.<sup>36</sup> Resulta entonces necesario coordinar las policías locales mejorando las capacidades de los gobiernos locales para detectar vulnerabilidades e intervenir en los momentos de crisis.

Lo local debe igualmente integrarse con el nivel nacional. Una policía local con mejores servicios de inteligencia y bien informada de las amenazas puede contribuir con la identificación de amenazas terroristas. Algunas policías en el mundo tradicionalmente han trabajado de la mano con los vecinos de barrio para obtener información e insertarse de lleno en una comunidad. La policía japonesa desde la era Meiji en el siglo XIX se vinculó estrechamente a las comunidades por medio de los Koban, o miniestaciones de policía, por medio de los cuales se censaba a los habitantes del sector y se recababa información para la seguridad del Estado. Hoy en día la asociación local por la seguridad es profunda y exige el compromiso de las partes directamente involucradas en cada localidad. En algunos países se llega a hablar de “coproducción” para afirmar que diferentes actores (*partners* o asociados) intervienen para mejorar los niveles de seguridad. Aunque se han creado distintos mecanismos de reunión de la policía con los ciudadanos (Comités, Frentes o Consejos) existe poca formación de los policías para intervenir en sus comunidades. Adicionalmente, la colaboración con las entidades locales no es expedita por celos entre instituciones, protagonismo de los actores o la precaria desconcentración de funciones que aún subsiste en muchos países. En el fondo lo que ven los policías en sus calles de jurisdicción por el momento está sirviendo de poco para la seguridad pública.

---

<sup>36</sup> Clarke, Susan y Erica Chenoweth. 'The Politics of Vulnerability: Constructing Local Performance Regimes for Homeland Security', en *Review of Policy Research*, vol. 23, n. 1, 2006, pp. 95-114.

Sin embargo, hoy en día las localidades tienen una aproximación holística de la seguridad. Se parte del principio de que se debe eliminar la compartimentación de las políticas de seguridad implicando primero el Estado central, los gobiernos locales, todas las entidades gubernamentales que prestan servicios, los comerciantes y los habitantes del sector.

De manera simultánea, se construye una cooperación creciente entre el Estado y las colectividades locales mientras que el nivel local se convierte en la arena privilegiada donde se organizan las acciones alrededor de la seguridad. En Francia e Italia existe una noción contractualizada piloteada por el Estado. Por ejemplo en 1997 Francia creó inicialmente los Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia (CCPD) encargados por las autoridades locales de movilizar a todos los actores concernidos por la criminalidad. Posteriormente fueron creados los Contratos Locales de Seguridad (CLS) como piedra angular de la política de seguridad para generar un compromiso de acción entre autoridades locales y actores concernidos por la seguridad.<sup>37</sup>

En Italia, este pilotaje del Estado central se puede ver en la firma de los Protocolos de entendimiento entre el Estado y las colectividades locales que no tratan sobre sesión de responsabilidades del Estado central a las colectividades pero más bien distribuyen competencias entre autoridades locales (prefecto y alcaldes). Por ejemplo las autoridades locales se encargan de las medidas de prevención mientras las autoridades del Estado central lo hacen de la represión. Existe una estricta repartición de competencias. El representante del Estado central preside el comité provincial de seguridad pública, ente encargado de concebir las políticas de seguridad. La municipalidad anima las políticas locales de prevención. El protocolo formaliza la cooperación entre el ente territorial y el Estado, detectando las amenazas.<sup>38</sup>

En Inglaterra la aproximación es diferente haciendo que las autoridades locales asuman directamente la responsabilidad política de la seguridad. Allí la autoridad de policía local compuesta por nueve consejeros, tres magistrados y cinco miembros

---

<sup>37</sup> Ruiz Vásquez, Juan Carlos; Olga Ilera y Viviana Manrique. *La Tenue Línea de la Tranquilidad: Estudio Comparado de Seguridad Ciudadana y Policía*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2007.

<sup>38</sup> Ecole Nationale d'Administration ENA. « La Sécurité, Un Bien Public; une Démarche Partagée en Europe ». *Séminaire de Questions Sociales*. Promotion Avernoes, 1999.

independientes está encargada de establecer la política de seguridad en cada distrito.<sup>39</sup> No obstante, el *Home Office* establece los objetivos nacionales y uno de sus representantes coordina las acciones de los diferentes actores involucrados localmente. Adicionalmente, el *Crime and Disorder Act* asocia a actores públicos y privados para la adopción de estrategias locales de seguridad.

La aproximación del gobierno británico a los problemas contemporáneos de seguridad es integrado y holístico. Las políticas en la materia reagrupan y atacan desde sus raíces problemas contemporáneos que parecen estar desligados. Por ejemplo las políticas analizan como un todo el terrorismo, la migración, el crimen internacional, el hacinamiento carcelario, el comportamiento antisocial, la victimización, la justicia restaurativa y el *community policing*. Las políticas británicas en la materia las integran y proveen soluciones coherentes de largo plazo que sean incluyentes. Por ejemplo tras los atentados de Julio de 2005 en Londres, el Comisionado de la Policía Metropolitana de Londres, Ian Blair, señaló que su cuerpo debería afrontar una reforma importante que la pusiera a tono con las amenazas terroristas. De manera sorpresiva y con una intervención poco usual ante la Cámara de los Comunes propuso la profundización del *community policing*. En apariencia la amenaza terrorista no tendría que ver con la seguridad ciudadana en los barrios y la proximidad de la policía con la comunidad. Sin embargo, temas que parecen estar tan alejados pueden estar íntimamente ligados. Los atentados habían sido cometidos por jóvenes británicos de ascendencia pakistaní que habían recibido un adoctrinamiento fundamenalista en mezquitas. Los atentados terroristas hubieran podido ser detectados quizás si los policías y agentes comunitarios hubiesen servido como ojos y oídos del Estado para detectar la ideologización violenta y los procesos de desocialización y exclusión que llevan a ciertos individuos a incurrir en comportamiento antisociales cometiendo pequeños delitos o cometer atentados suicidas con centenares de muertos.

#### *Cooperación cívico-militar*

En algunos países europeos como es el caso de Dinamarca el tema de la seguridad interna ha correspondido a una alianza entre la policía y las agencias de manejo de emergencias. En términos generales la policía coordina todas las agencias en casos de

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 23.

emergencia cuando intervienen las autoridades locales que son las primeras en cubrir las crisis y luego las regionales si el incidente sobrepasa las capacidades iniciales. Si la emergencia es de gran magnitud y cubre varios puntos, la respuesta entonces deviene nacional pero sigue siendo coordinada por la policía que encabeza el National Operative Staff con representantes del sector defensa y la oficina de atención de emergencias, todo el grupo en cabeza del Comisionado de Policía. Lo anterior evita traslapes, descordinaciones y duplicaciones entre agencias como sucedió por momentos tanto en el 9/11 como con el huracán Katrina. *'The national staff is an important innovation. The system of locally coordinated response reinforced, if necessary, by regional or national resources, works well when it comes to handling the most likely smaller or medium size incidents. Yet, it is not geared to handle a situation where the scale of an incident makes resources scarce; and, thus, requires a central prioritization of national resources between different localities. The national staff has the potential to fill this gap'*.<sup>40</sup> La relación entre civiles y militares es más importante en el caso de los Estados Unidos que ha logrado una mayor comunicación entre el Departamento de Defensa y el DHS. Puntos como la inclusión de los guardacostas y el análisis y producción de inteligencia le han permitido al DHS vínculos más estrechos con el Pentágono en comparación con los otros países analizados en este artículo.

#### *Adaptación en los momentos de crisis*

Algunos autores señalan que las redes interagenciales excesivamente jerarquizadas son relativamente eficientes en tiempos de normalidad al precisar responsabilidades y flujos de procesos pero se muestran disfuncionales cuando sobrevienen las emergencias porque la planificación difícilmente responde a las necesidades urgentes tras el desastre, la información falta y las cadenas de jerarquía se ven fácilmente interrumpidas o se encuentran incomunicadas *'In extreme events, public organizations need the ability to adapt quickly and effectively to rapidly changing conditions. Such capacity relies on a continuous exchange of timely, valid information among multiple participants regarding their shared goals in dynamic operating conditions'*.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Dalgaard-Nielsen, Anja. 'Structures and Cultures-Civil Military Cooperation in Homeland Security: The Danish Case'. *Transforming Homeland Security. U:S: ans European Approaches*. Esther Brimmer (ed.), Washington, Center Transatlantic Relations, 2006, pp. 95-114.

<sup>41</sup> Confort, Louise. 'Managing Intergovernmental Response to Terrorism and other Extreme Events'. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. Howard, Forest and Moore (eds.). New York, Mac Graw-Hill, 2006, p. 220.

Según Comfort el desempeño de múltiples agencias en tiempos de crisis es solo posible a través de un proceso de integración facilitado por tres factores: primero una estructura técnica que soporte el intercambio y producción de información, segundo políticas organizacionales y procesos que moldeen las acciones al interior y entre las agencias participantes y, tercero, una cultura de apertura hacia nueva información y estrategias para una igual cantidad de problemas. *‘Mobilizing response operations across organizational and jurisdictional boundaries on a regional scale requires a collaborative effort among participating public private, and non profit organizations that is not yet defined by current administrative policy and procedures’*.<sup>42</sup> Lo que resulta cierto en la gestión pública es que las jerarquías y los modelos estandarizados en tiempos de normalidad y rutinas resultan productivos pero son prácticamente inútiles para los momentos de crisis porque se han diseñado para establecer controles, encargar tareas y dar responsabilidades lejos de los momentos críticos en donde la información es insuficiente, la escala jerárquica se encuentra momentáneamente interrumpida porque personal clave no está disponible o se encuentra sumergido por un cúmulo inusitado de tareas y lugares por cubrir. Los eventos trágicos del 11 de septiembre reflejaron claramente cómo la coordinación interagencial tuvo las dificultades antes mencionadas: la información y comunicación colapsaron por la ruptura de cables y la congestión de llamadas; el personal de rescate quedó cortado de los líderes de la operación y el intercambio de información durante las primeras horas del evento fue precario. Igual sucedió durante el atentado bomba de Oklahoma city cuando las comunicaciones fallaron y el flujo de información fue inexistente. En el momento de un atentado terrorista o desastre natural la primera respuesta proviene de las autoridades locales y por ello la coordinación interagencial debe aprender a adaptarse desde lo local hacia lo nacional.

### **Comentarios finales**

A raíz de los atentados del 11 de septiembre diferentes gobiernos han adelantado reformas interagenciales para mejorar sus capacidades de coordinación y cooperación de las muy variadas organizaciones que intervienen en los temas de seguridad pública. Los organismos creados tras la Segunda Guerra Mundial para discutir decisiones o intercambiar información resultaron desuetos ante las amenazas terroristas

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 218.

contemporáneas y el crimen transnacional. Aunque muchos países persisten en entender la interagencialidad como una junta o comisión de cabezas de diferentes servicios; otros, algunos pocos, han dado un vuelvo radical en la coordinación de sus agencias con la creación de nuevos ministerios o su reforma.

Estas reformas interagenciales se ajustan cabalmente al sistema político, a la tradición administrativa y a la idiosincrasia de cada país. Por ejemplo, en los sistemas federales, enormes esfuerzos deben ser adelantados para coordinar múltiples agencias nacionales y locales además de la multiplicidad de fuerzas del orden que intervienen en los temas de seguridad. En otro tipo de regímenes la desconcentración y descentralización representan igualmente un desafío de organización especialmente de los cuerpos de policía. Mientras que algunos países por tradición prefieren una intervención holística que permita la coordinación de todos los aspectos administrativos, incluso aquellos que parecieran no relacionados con la seguridad con base acuerdos formales entre entidades; para otros, un nuevo ministerio debe servir de paraguas para todas las acciones emprendidas por las instituciones adscritas a los temas de seguridad. La idiosincrasia del país juega un rol fundamental en esta concepción. Mientras que algunos proponen soluciones intergubernamentales de gran envergadura con la creación de enormes organizaciones con un llamado ‘zar’ a la cabeza y cientos de funcionarios bajo su mando, otros prefieren las reformas milimétricas que ajusten los gabinetes que por tradición y costumbre han intervenido en el tema. Aunque es prematuro lanzar conclusiones sobre el desempeño de estos experimentos interagenciales, algunas generalidades pueden ser extraídas. Primero, en algunos casos la coordinación puesta en marcha se ha inclinado esencialmente hacia las agencias del orden nacional tratando de unir esfuerzos y recursos en temas de inteligencia y detección de vulnerabilidades. Otros experimentos han intentado la coordinación entre agencias nacionales y locales con algún éxito. Mientras que la interagencialidad en algunos países se basa primordialmente en temas militares y de inteligencia, en otros la reunión de policía, justicia y fronteras son su piedra angular. El esfuerzo más grande y sujeto a innumerable riesgos lo ha llevado a cabo los Estados Unidos con la creación del DHS. Otros países como Gran Bretaña y Canadá han emprendido reformas diferentes mejorando o adelgazando las estructuras existentes y aplanando las organizaciones para hacer más eficientes el flujo de información y las cadenas de mando. La interagencialidad es cuestión también de recursos, personal y presupuesto. En muchos países la creación en el futuro de un pulpo interagencial será impensable por los costos

que puede acarrear. En algunos casos mantener la división entre agencias puede ser igualmente de interés nacional para evitar filtraciones de información secreta o acciones de espionaje de otros gobiernos o grupos ilegales. En estos casos una agencia en crisis no arrastraría a otras en su caída de ahí que algunos países no consideren la creación de centrales únicas de inteligencia o perciban como un inconveniente que un solo individuo llegue a tener un poder desmedurado por la información que maneja como sucedió en el pasado con Fouché en Francia en la Prefectura de Policía durante la revolución francesa o con Edgar Hoover en el FBI en los Estados Unidos. En estos casos los entes únicos pueden llegar a ser peligrosos y difíciles de controlar lo que inevitablemente lleva a dudar de la infabilidad de los experimentos interagenciales. Quizás su éxito en el futuro radique en reunir verdaderamente lo local con lo nacional, y poner bajo una sola cabeza de mando las múltiples agencias de información e inteligencia, policías, fronteras, migración y prisiones aunque solo el tiempo nos dirá cuál de los casos mostrados aquí serán exitosos.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros, capítulos en libros y artículos en revistas*

BAILEY, John. 'From Law and Order to Homeland Security in the United States'. *Public Security and Police Reform in the Americas*, Bailey, J. and L. Dammert (eds.), University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 205-224.

CARAFANO, James and Heyman DAVID. 2004. DHS 2.0. *Rethinking the Department of Homeland Security*, Heritage Foundation, Special Report.

CLARKE, Susan y Erica CHENOWETH. 'The Politics of Vulnerability: Constructing Local Performance Regimes for Homeland Security', en *Review of Policy Research*, vol. 23, n. 1, 2006, pp. 95-114.

COMFORT, Louise. 'Managing Intergovernmental Response to Terrorism and other Extreme Events'. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. Howard, Forest and Moore (eds.). New York, Mac Graw-Hill, 2006, pp. 217-234.

COOLEY, Dennis. "Introduction", *Re-imagining Policing in Canada*, Dennis Cooley (Ed.). Toronto, University of Toronto Press, 2005, pp. 3-21.

COOPER, Christopher y Robert BLOCK. *Disaster Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. New York, Times Books, 2006.

CURTIS A. Clarke, "Between a rock and a hard place : RCMP organizational change", Haberfeld, Maria (Editor). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited, 2002.

CURTIS A. Clarke, "Between a rock and a hard place : RCMP organizational change", Haberfeld, Maria (Editor). *Community Policing: An International Perspective*. West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited, 2002.

DALGAARD-NIELSEN, Anja. 'Structures and Cultures-Civil Military Cooperation in Homeland Security: The Danish Case'. *Transforming Homeland Security. U:S: ans European Approaches*. Esther Brimmer (ed.), Washington, Center Transatlantic Relations, 2006, pp. 95-114.

EGERBERG, Morten y Per LÆGREID (eds.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo, Scandinavian University Press, 1999.

HAMILTON, Daniel. 'Introduction: Transforming Homeland Security: A Road Map for the Transatlantic Alliance'. *Transforming Homeland Security. U:S: ans European Approaches*. Esther Brimmer (ed.), Washington, Center Transatlantic Relations, 2006, pp. ix-xxxvi.

HORNE, Alistaire. *A Savage War of Peace. Algeria 1954-1962*. London, Macmillan, 1977.

HOWARD, Russel; FOREST, James and Joanne MOORE. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. New York, Mac Graw-Hill, 2006, p. 217.

JONES, Seth. 'Terrorism and the Battle for Homeland Security'. *Homeland Security and Terrorism. Readings and Interpretations*. Howard, Forest and Moore (eds.). New York, Mac Graw-Hill, 2006, p. 267

KORB, Lawrence. 'What does the United States Need to Do? The United States of Homeland Security'. *Transforming Homeland Security. U:S: ans European Approaches*. Esther Brimmer (ed.), Washington, Center Transatlantic Relations, 2006.

LECOURS, André (ed.). *New Institutionalism. Theory and Analysis*. Toronto, University of Toronto Press, 2005.

LEMAN-LANGLOIS, Stéphanie y Jean-Paul BRODEUR. "Terrorism Old and New: Counterterrorism in Canada", en *Police Practice and Research*, vol. 6, n. 2, mayo 2005, pp. 121-140.

LEMIEUX, Frédéric y Benoît DUPONT. *La Militarisation des Appareils Policiers*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005

LITHOPOULOS, Savvas y George RIGAKOS. 'Neo-liberalism, Community, and Police Regionalization in Canada', en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 28, n. 2, 2005, pp. 337-352.

MURPHY, Christopher. "Policing Postmodern Canada", en *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 13, n. 2, Otoño 1998, pp. 333-346.

NEWMANN, William. 'Reorganizing for National Security and Homeland Security', en *Public Administration Review*, vol. 62, Septiembre 2002, pp. 126-137.

PETERS, Guy. *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. Londres, Pinter, 1999.

PURPURA, Philip. *Terrorism and Homeland Security. An introduction with Applications*. Burlington, Selvier, 2006, p. 134.

ROTH, Mitchel. 'Mounted Police Forces: a Comparative History', en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 21, n. 4, pp. 707-719.

RUIZ VÁSQUEZ, Juan Carlos; ILLERA, Olga y Viviana MANRIQUE. *La Tenue Línea de la Tranquilidad: Estudio Comparado de Seguridad Ciudadana y Policía*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2007.

THACHER, David. 'The Local Role in Homeland Security', en *Law & Society Review*, vol. 39, n. 3, 2005, pp. 635-676.

THOMPSON, Robert. *No Exit from Vietnam*. London, Chatto & Windus, 1969

### **Prensa**

GRICE, Andrew. 'Home Office will be split into Security and Justice Departments'. *The Independent*, Marzo 30 de 2007.

HENNESSY, Patrick. 'Reid wants to Split the Home Office in Two', *Sunday Telegraph*, Enero 21 de 2007.

KETTLE, Martin. 'What Type of Policing do We Want?', *The Guardian*, Noviembre 16 2005.

*THE GUARDIAN*, 'Home Office to be Split in Two', Marzo 29 de 2007.

### **Documentos y tesis**

CHAYA, Jain. 'The Post 9/11 Federal Homeland Security Paradigm and the Adoptive Capacity of Public Administration and Theory and Practice. [Tesis doctoral], Virginia Commonwealth University, 2006.

DEPARTMENT OF FINANCE CANADA, 'The Budget Plan 2006. Focusing on Priorities'

DONALD BRITAIN, *The Champions*, [documental], ONF, 1986.

ENA (Ecole Nationale d'Administration). « La Sécurité, Un Bien Public; une Démarche Partagée en

Europe ». *Séminaire de Questions Sociales*. Promotion Averroes, 1999.

GAMEZ, Richard. 'The Domestic Realm of Homeland Security. What does the Department of Defense have to do with it?', [Tesis doctoral], Texas Woman's University, 2005.

HEWITT, Steven. ' "Old Myths Die Hard". The Transformation of the Mounted Police in Alberta and Saskatchewan 1914-1939', [Tesis doctoral] University of Saskatchewan, 1997.

MINISTÈRE DU BUDGET ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT. 'La Stratégie de Réforme du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales'. 2003.

PATRICK, Roberts. 'Crises as Opportunity: Innovation in Federal Homeland Security Agencies, 1946-2004'. [Tesis doctoral], University of Virginia, 2006.

### ***Páginas web consultadas***

Department of Homeland Security (Estados Unidos)	<a href="http://www.dhs.gov/index.shtm">www.dhs.gov/index.shtm</a>
Home Office (Reino Unido)	<a href="http://www.homeoffice.gov.uk">www.homeoffice.gov.uk</a>
Ministère de l'Intérieur (Francia)	<a href="http://www.interieur.gouv.fr">www.interieur.gouv.fr</a>
Public Safety (Canadá)	<a href="http://www.publicsafety.gc.ca/index-en.asp">www.publicsafety.gc.ca/index-en.asp</a>
Heritage Foundation	<a href="http://www.heritage.org">www.heritage.org</a>
Rand Corporation	<a href="http://www.rand.org">www.rand.org</a>