

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

NÚMERO XLII

AÑO 2010

2.ª ÉPOCA

"INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA"

Juan Fernando Rojo Esteban

LA GUARDIA CIVIL DE FRANCO

Miguel López Corral

LA FUNDACIÓN DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

Miguel Martínez García

CONFIGURACIÓN DEL DERECHO ISLÁMICO

Amador Pérez Viñuela

EL CONOCIMIENTO AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD EN LA GUARDIA CIVIL

José María Blanco Navarro

EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: LA CRISIS ENTRE ITALIA Y LIBIA

José Angel Astillero Fuentes

EL COLAPSO DEL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO

José Angel Astillero Fuentes

"ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA DACTILOSCOPIA. LOS INICIOS DE LA DACTILOSCOPIA EN LA GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA"

Pilar Pardo Mata



SUMARIO

Colaboraciones

“Instrumentos de Cooperación Policial en Europa”

1

Juan Fernando Rojo Esteban

■ El crecimiento de nuevas formas de delincuencia transfronteriza afecta gravemente a los intereses de la UE y de sus Estados miembros. La cooperación policial en la UE contribuye a la integración europea y a la seguridad de sus ciudadanos. Al espacio de libertad, seguridad y justicia todavía le falta camino por recorrer para lograr una efectiva integración europea. Paulatinamente, aunque en aspectos sectoriales, nuevos convenios y tratados han contribuido significativamente al desarrollo de esta cooperación. La cooperación intergubernamental, tanto dentro del primer como del tercer pilar de la UE, a la vez que diferentes tratados y convenios regionales y bilaterales han impulsado la colaboración entre las Policías de Europa. Esta es la mentalidad que hemos de tener si queremos lograr mayores cotas de cooperación que contribuyan al proceso de construcción europea.

La Guardia Civil de Franco

13

Miguel López Corral

■ El franquismo tuvo para la Guardia Civil dos etapas diferentes. La primera abarcó hasta 1952, y se caracterizó por la provisionalidad, después de que Franco se planteara la disolución del Cuerpo por su papel en la guerra. La segunda, abarcó desde 1953 hasta 1975, y se caracterizó por la imprescindibilidad, una vez superada la prueba de la eliminación del maquis.

Ciertamente, el disgusto de Franco por la actitud adoptada por muchos oficiales durante la guerra era notable y su enojo influyó para que plantease la disolución de la Guardia Civil. Franco consideraba a los oficiales leales a la República culpables del fracaso del golpe militar en las ciudades importantes y de que el 55 % de sus efectivos hubiese permanecido en zona republicana, contribuyendo a que la guerra se prolongase. Por ello, a poco de asumir la jefatura de los nacionales ordenó la elaboración de un informe que contemplase la disolución de la Guardia Civil y del Cuerpo de Carabineros.

Por fortuna para la Benemérita, en los primeros gabinetes de Franco había militares que admiraban la Guardia Civil, a la que consideraban patrimonio de España y parte de las Fuerzas Armadas, y que en algunos casos tenían sentido de Estado y altura de miras. Destacaban en esta defensa del Cuerpo los generales Dávila, Asensio, Yagüe, Varela, Muñoz Grandes, Alonso Vega y el almirante Fontán, que no veían con buenos ojos la pretendida disolución ni tampoco el remedio a su ausencia, una especie de Policía de partido, al estilo de cómo funcionaban las SS en la Alemania nazi, que ayudase al Ejército en las funciones de seguridad interior.

La batalla entablada entre partidarios y detractores del Cuerpo tuvo su fase de mayor intensidad durante e inmediatamente finalizada la contienda civil. Por suerte para la Guardia Civil, la crisis que sobrevino al atentado de Bilbao contra el general Varela en 1941, atribuido a sectores falangistas, provocó el relevo de Serrano Súñer por el coronel Valentín Galarza al frente del Ministerio de la Gobernación, y con la medida el reforzamiento de la Guardia Civil

Esta prudencia mezclada con desconfianza, marcó el discurrir del Cuerpo en estos primeros años del franquismo y dio una sensación de provisionalidad a su situación, alimentada por las acusaciones y el desprecio hacia los elementos del Cuerpo que habían sido depurados o estaban en fase de hacerlo, a quienes, en última instancia, se culpaba de la provisionalidad “los elementos del Cuerpo –decía la circular de 15 de abril de 1937– que se han comportado de muy diversas maneras. Todas esas actitudes han tenido indudable influencia en la marcha de los acontecimientos, dando lugar a que se forme una atmósfera alrededor de la Guardia Civil que en nada favorece el prestigio de que debe gozar”.

Miguel Martínez García

■ Durante su ya dilatada historia, la Guardia Civil ha sido una institución realmente extraordinaria, que ha contado con muchos y relevantes admiradores y con algunos detractores, pero que no ha dejado indiferente a nadie.

Este carácter original se aprecia ya en su propia concepción: un Cuerpo militar pero con preferentes funciones policiales y dependiente de las autoridades civiles. Para ponerlo en marcha serán necesarios, no una sola disposición, sino tres Reales Decretos que en sólo seis semanas se complementan y contradicen entre sí. Para regular su funcionamiento se promulgarán, caso probablemente único en la historia de las instituciones dentro y fuera de España, no uno sino dos reglamentos y, un año después, habrá una tercera disposición, la Cartilla, que, pese a su menor rango legal, los rectificará alcanzando mayor impronta que aquéllos.

Si bien, al principio, era la seguridad ciudadana en las amplias zonas rurales la principal ocupación del Cuerpo, la confianza a que rápidamente se hace acreedor hará que muy pronto se vayan uniendo otros cometidos, también en las ciudades, hasta configurar la Guardia Civil actual, que bien podemos denominar como una institución de “usos múltiples” con amplias funciones en ámbitos de Interior, Justicia, Defensa, Hacienda, Tráfico o Medio Ambiente.

Configuración del Derecho Islámico

47

Amador Pérez Viñuela

■ En el trabajo de investigación que se ha seguido se manejan numerosas obras y autores, cada uno de los cuales, ha ejercido una influencia determinada sobre este ensayo, aunque todos dignos de mención el que más influjo ha ejercido es el profesor Maíllo Salgado, no sólo por la abundancia de sus obras sobre la civilización islámica sino por su dominio de los conceptos del pensamiento oriental.

En primer lugar, naturalmente, están las de los historiadores de las fuentes mesopotámicas, los modos de vida, sus creencias, sus dioses, su ciencia, su apego a la tradición, el respeto por la naturaleza su derecho según la tradición y sus leyes escritas, las primeras en la historia hasta ahora conocidas.

Hay un segundo tipo de obras relacionadas con el pueblo hermano semítico hebreo, su procedencia, transformación de una doctrina politeísta en una religión monoteísta y formación de un pueblo sacerdotal, seguido del estudio de sus instituciones: Familiares; civiles; militares; religiosas y las penas, todo lo cual ejerció un predominio notable en el pensamiento de Mahoma.

El tercer tipo de obras se refieren a las revelaciones hechas al Profeta, redacción del Corán, formación de la Sunna, creación de las escuelas jurídicas musulmanas y constitución de las instituciones policiales y militares y obligación de hacer la Guerra Santa o Yihad.

El Conocimiento al Servicio de la Seguridad en la Guardia Civil

71

José María Blanco Navarro

■ En el presente artículo se aborda la importancia que la Gestión del Conocimiento puede suponer en un ámbito tan específico como es la “seguridad”, especialmente en la Guardia Civil.

Partiendo de una descripción del mundo actual, con sus características, sus nuevas amenazas, y de los principales actores en la sociedad del conocimiento, se propone un posible modelo para la implantación de un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil. Este sistema tiene como ejes principales de acción la creación de una Comisión de Gestión del Conocimiento, el establecimiento de fórmulas de colaboración en red, el diseño de una política de gestión de publicaciones y fondos documentales, el apoyo a la investigación por parte de miembros de la Institución, la implantación de un plan de benchmarking continuo, y el avance en la creación de una cultura de seguridad.

El modelo planteado se apoya en varias disciplinas, especialmente la Gestión del Conocimiento y la Inteligencia de Fuentes Abiertas (OSINT), estableciéndose un ciclo de gestión basado en el Ciclo de Inteligencia. Y todo ello sin olvidar el apoyo de la gestión documental, la prospectiva, el análisis, la estadística, y otra serie de disciplinas relacionadas.

Se puede considerar que la sociedad actual es la más segura que hemos tenido a lo largo de la historia. Sin embargo también podemos señalar que estamos ante una civilización del miedo. Ello se debe a que en las sociedades tradicionales los miedos eran muy previsibles. Sin embargo, las nuevas amenazas son desconocidas, inciertas y difíciles de gestionar.

Una de las claves para gestionar las organizaciones y los nuevos desafíos que se presentan es la adecuada gestión del conocimiento. La actual sociedad del conocimiento ha posibilitado que sean múltiples los actores a considerar en materia de "seguridad", y por tanto múltiples son las fuentes de información. El problema llega a ser el exceso de información, la dificultad para seleccionar las fuentes más válidas, y para gestionar adecuadamente la información existente, con el objeto de finalmente, tras los procesos de tratamiento y análisis pertinente, llegar a generar un conocimiento o inteligencia necesaria para la organización que permita la creación de valor y el apoyo a la toma de decisiones.

Dos disciplinas aparecen como básicas en el punto señalado: la Gestión del Conocimiento (KM - Knowledge Management), y la Inteligencia de Fuentes Abiertas (OSINT - Open Source Intelligence). Con objetivos diferentes, que se señalan en el artículo, ambas establecen un ciclo de gestión parecido. Todo ello sin olvidar otras disciplinas precisas, especialmente la Prospectiva y la Gestión Documental.

En base a ello se propone un modelo para la implantación de un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil, de carácter abierto y flexible. Partiendo de un análisis inicial en el que se plantean diez necesidades básicas, se llegan a establecer diez ejes de acción: la elaboración de un Sistema de Gestión del Conocimiento, la creación de una Red de Conocimiento interna, la especialización del Centro de Análisis y Prospectiva en la materia, el diseño de un fondo documental disponible para todos los miembros del Cuerpo en materia de seguridad, la elaboración de catálogos de fuentes y expertos, la difusión de conocimiento a través de informes y boletines, la gestión de bibliotecas y publicaciones especializadas, la explotación de conocimiento obtenido en cursos y seminarios, la elaboración de un plan de benchmarking (gestión de buenas prácticas), y el fomento de las capacidades de investigación de los miembros de la organización.

El Control de la Inmigración Irregular: La Crisis entre Italia y Libia 97

José Angel Astillero Fuentes

■ El desembarco de inmigrantes en las costas sicilianas y el drama al mismo asociado forman parte habitual de la crónica en los medios de comunicación social. Es ésta una crisis en cuya comprensión no pueden soslayarse cuestiones tan dispares como el pasado colonial italiano en el país norteafricano, la especial situación geopolítica libia, los intereses económicos de grandes multinacionales italianas o la política del régimen autoritario del Coronel Gadafi.

Acudiendo a fuentes de la prensa escrita italiana en su versión digital, en este documento se tratará de compendiar todos esos factores, analizando cómo han influido en el desarrollo de la crisis y sus distintos intentos de solución. Intentos en los cuales la conclusión del "Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación" firmado en Bengasi el 30 de agosto de 2008 juega un importante papel, mas que, como se verá, no ha remediado hasta ahora el drama humanitario que permea la crisis desde su origen.

El Colapso del Sistema Penitenciario Italiano 105

José Angel Astillero Fuentes

■ Al analizar el sistema penitenciario de Italia no puede soslayarse el actual trend de endurecimiento del ordenamiento jurídico de ese país, donde no sólo se constata una mayor severidad de las penas sino que además se está ampliando cada vez más la tipología de las acciones punibles por la ley. El escenario resultante, en consecuencia, padece con gravedad superior a la media la gran mayoría de males endémicos de los sistemas penitenciarios europeos: masificación, inadecuación de las infraestructuras, alto porcentaje de detenidos extranjeros, falta de efectivas medidas alternativas a la reclusión...

Las últimas cifras disponibles (03.05.2010) elevan a 67.542 el número de reclusos en las cárceles italianas. Se ha superado la llamada capacidad "tolerable" del sistema, estimada en 66.905 plazas, por no hablar de su capacidad reglamentaria, 44.248, que ha sido sobrepasada hasta llegar a un 152% de la misma. Acudiendo a fuentes del Departamento de la Administración Penitenciaria y diversos centros de estudios e investigación italianos, en este documento se tratará de plasmar la fotografía de tan dramática situación, examinando las peculiaridades del sistema penitenciario italiano, su problemática y las soluciones que desde distintos ámbitos se prospectan.

Pilar Pardo Mata

■ La Dactiloscopia es el estudio científico de las huellas dactilares, y, su aplicación, a la criminalística a hecho que se forme dicha disciplina con la ayuda de numerosos investigadores, tales como: médicos, antropólogos, juristas, funcionarios y agentes de la autoridad.

En este artículo se intenta realizar un estudio de la Dactiloscopia desde sus orígenes históricos, remontandonos a la Prehistoria y Arqueología del Próximo Oriente y Egipto donde quedan testimonios fehacientes, en el registro arqueológico, tales como las huellas dactilares en el interior de recipientes cerámicos como es el caso del yacimiento arqueológico de Jericó (Israel); o, en momentos históricos, desde época griega y romana, pasando a etapas históricas más recientes como en el siglo XVIII hasta la actualidad.

En el apartado dedicado a la Historia de la aparición de la Dactiloscopia como Ciencia se describen los autores clásicos de dichos estudios, entre los cuales destacan, entre otros a: Nehemram Grew, William J. Herschel, Edward Henry o Vucetich.

El artículo continúa con un estudio exhaustivo de los inicios de la Dactiloscopia en la Guardia Civil española desde sus orígenes, 1844, con algunos ejemplos de cómo fue su desarrollo e implantación en la Guardia Civil española. Se analiza, además el estuche dactiloscópico que se encuentra depositado en una de las vitrinas del Museo de la Guardia Civil, en Madrid.

Por último, culmina el artículo sobre como la Dactiloscopia es aplicable en la Guardia Civil siendo fundamental en la Unidad de Criminalística con la implantación de un Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID), que se encuentra recogido en las diversas normativas Ministeriales del Gobierno de España a través de diversos años

Semblanza

Gonzalo Jar Couselo

131

**Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad
Pública**

“INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN POLICIAL EN EUROPA”

Juan Fernando Rojo Esteban

Teniente de la Guardia Civil

Licenciado en Derecho y en Historia por la UCM

Madrid, 29 de septiembre de 2009

La Cooperación Policial en Europa

El crecimiento de nuevas formas de delincuencia transfronteriza afecta gravemente a los intereses de la UE y de sus Estados miembros. La delincuencia aprovecha mejor que la Policía las oportunidades que brinda la globalización y se adapta mejor a la supresión de los controles en las fronteras interiores. Las nuevas formas delictivas relacionadas con el tráfico de seres humanos, los delitos económicos, el crimen organizado o el terrorismo se han instalado en la sociedad europea y, por ello, obligan a un proceso constante de revisión y actualización del modelo de cooperación policial; al mismo tiempo que a una aproximación de las legislaciones de los países que contemplen similares enfoques en la definición, tipificación y pena para los delitos graves de alcance transfronterizo. Es preciso, pues, llevar a cabo una sólida inversión a largo plazo en cooperación policial y judicial transnacional para combatir la delincuencia organizada. Una cooperación transfronteriza más proactiva que sólo puede reportar beneficios, haciendo de Europa un lugar más seguro, contribuyendo al mismo tiempo a la seguridad individual de los países.

Justificación

La cooperación policial en la Unión Europea contribuye a la integración europea y a la seguridad de sus ciudadanos. La cooperación policial ha tenido hasta ahora un enfoque institucional y normativo y se ha volcado en la creación de los órganos y procedimientos necesarios para la cooperación. Se han creado instituciones como la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), la Escuela Europea de Policía (CEPOL) o la *Task Force* de Jefes de Policía. También se han habilitado instrumentos para la prevención de los grandes delitos como los equipos multinacionales, se ha sistematizado la protección de las reuniones de alto nivel y de los eventos deportivos, se han articulado redes para la protección de personalidades o para el seguimiento de responsables de delitos contra la humanidad, se han intercambiado oficiales de enlace y establecido innumerables acuerdos bilaterales y multilaterales sobre puestos conjuntos de policía, centros de cooperación, acuerdos subregionales y transfronterizos de seguridad entre los Estados miembros.

La cooperación policial entre los Estados miembros de la UE obliga a los

Estados a colaborar entre sí para satisfacer sus intereses y a colaborar para consolidar un espacio colectivo de libertad, seguridad y justicia. La experiencia muestra cómo los grandes impulsos a la cooperación policial en Europa han venido precedidos de acontecimientos graves como las acciones terroristas de los años setenta, las migraciones masivas procedentes de los Balcanes en los noventa, los disturbios de orden público antiglobalización en los Consejos Europeos de Niza y Gotemburgo en 2001 y los atentados terroristas del 11-S y del 11-M.

Antecedentes

Las primeras formas de colaboración entre las Policías europeas se establecen en 1971 con la creación del *Grupo Pompidou*¹ para la represión del tráfico de estupefacientes, seguido ese mismo año de la creación del *Club de Berna*, orientado hacia la lucha antiterrorista. Mucho más conocido e importante fue el *Grupo de Trevi*, constituido en 1976. El Grupo de TREVI se corresponde con las siglas Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional. Fue creado en 1976, y basado en las reuniones informales que, dentro del marco de la Cooperación Política Europea, celebraban los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros con el objetivo de facilitar la cooperación y las estrategias conjuntas en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras cuestiones de orden público. Considerado como un foro de debate y encuentro, se le reputa como el antecedente más claro de la Cooperación Judicial y en Asuntos de Interior creada por el Tratado de Maastricht².

Contextualización

Desde hace más de veinte años los Estados miembros de la UE han unido sus fuerzas para luchar contra fenómenos internacionales como el terrorismo, el

¹ Véase *Brief presentations on specific subjects. Update of the Passengers Control Handbook*: Mr Fernando ROJO ESTEBAN presented the history of the Passengers Control Handbook and launched an appeal to delegations not to fail to send in relevant updates in due time. Pompidou Group. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs. 21th Annual Meeting of the Co-operation Group of Drug Control Services at European Airports and Session Devoted to General Aviation. Sofia (Bulgaria), 12 – 14 June 2006. Council of Europe. REPORT pág. 5. Strasbourg, 14 July 2006.

² Cfr. TAMAMES, R. y LÓPEZ, M.: *La Unión Europea*, Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999. (Pág.173) y BENNEFOI, S.: *Europe et Sécurité Intérieure*. Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires. Paris, 1995. (Págs. 21-28)

tráfico de estupefacientes o la inmigración ilegal. El Acta Única europea firmada en 1986 constituyó un importante paso adelante en esta cooperación, que hasta entonces se había desarrollado con poca transparencia, tanto ante los ciudadanos como ante las instituciones comunitarias. En 1986, cuando se proclamó la libre circulación de las personas como uno de los principales elementos del mercado interior, la cooperación informal entre los gobiernos de los Estados miembros se reveló insuficiente para combatir la internacionalización de la delincuencia organizada y responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos europeos. En consecuencia, se tomó la decisión de integrar en el Tratado de Maastricht la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, para hacer de ella una política de pleno derecho de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht de 1992, ubicó la Cooperación Policial dentro de los asuntos de Justicia e Interior en el denominado tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación policial pertenece al ámbito de la política intergubernamental elaborada en el seno del tercer pilar. La creación del mercado único forzó la cooperación entre los Estados miembros para compensar los efectos negativos de la supresión de los controles en las fronteras interiores, primero en el marco del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 y después incorporando este Convenio y su acervo al Tratado de la UE de Ámsterdam en 1997. El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como siguiente objetivo estratégico tras el mercado único y el euro, incorporando una parte sustancial del acervo Schengen al primer pilar mientras se dejaba el resto y la cooperación policial y judicial en material penal para el tercer pilar. Posteriormente, el Consejo Europeo extraordinario de Tampere³ estableció un calendario en 1999 para articular las medidas de colaboración incluidas en los planes de acción de Viena de 1998 sobre cooperación policial y judicial, en los planes de 1997 y 2000 sobre delincuencia organizada y en el plan de 2000 sobre lucha contra las drogas. Tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos, la cooperación se abrió a la lucha contra el terrorismo mediante un plan de acción específico, una apertura que se consolidó tras los atentados del 11-M en Madrid.

³ Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

Un hito importante lo constituye el Programa de la Haya⁴, que fija el 1 de enero de 2008 como la fecha a partir de la cual el intercambio de datos se basará en el principio de disponibilidad. Esto significa que un agente de un Estado miembro que necesite información para poder llevar a cabo su trabajo, podrá obtener esta información de otro Estado miembro (la información se «pondrá a disposición»).

Si atendemos a las últimas valoraciones oficiales de esa cooperación⁵, el saldo de la primera fase viene avalado por el progreso en la mayoría de los objetivos fijados en Tampere según reflejan los marcadores de la Comisión, el creciente apoyo de la opinión pública europea a una acción común en el ámbito de justicia e interior y su creciente protagonismo entre las políticas de la Unión Europea.

La cooperación policial entre los Estados miembros se ha dedicado a la prevención, detección e investigación de delitos, a desarrollar bases de datos⁶, a ensayar programas de formación e intercambio o a la evaluación de técnicas de investigación que luego se han exportado a otros ámbitos de cooperación. La supresión de los controles interiores desplazó a las fronteras exteriores la cooperación aduanera uniformando procedimientos de entrada de personas, de control de transportistas de pasajeros y mercancías y de control de migraciones, haciendo crecer los puestos conjuntos de policía y los de cooperación aduanera en algunas fronteras europeas ya sea de carácter bilateral o multilateral dentro de agrupaciones regionales más amplias.

La importancia que para España representa la futura cooperación transfronteriza en el campo de la prevención del crimen se manifiesta en la firma, en mayo de 2005, del Tratado de Prüm⁷, también conocido como Schengen III. Esta

⁴ El Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo el 5 de noviembre de 2004.

⁵ Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras, COM (2004) 401 en doc. 10249/04 de 7/VI/2004, aprobado por el Consejo Europeo de Dublín de 18/VI/2004, apdo. 1.5 de conclusiones y doc. 9903/04 de 2/VI/2004 de la Comisión COM (2004) 376 sobre cooperación policial y aduanera.

⁶ Entre otros, se han desarrollado los sistemas de información de Schengen (SIS), Europol (SIE), aduanera (SIA), huellas dactilares (Eurodac), visados (VIS) y de investigaciones aduaneras (FIDE) que presentan un uso desigual y con problemas técnicos de actualización pero también constituyen un activo práctico de la cooperación.

⁷ El Tratado de Prüm es un Tratado de Derecho internacional, adoptado al margen de la Unión Europea, pero estrechamente relacionado con la UE en cuanto a su contenido. Tanto su adopción como la iniciativa de Integrarlo en el marco de la UE presentan cierta similitud con lo ocurrido en el caso del denominado «acervo de Schengen». El Tratado de Prüm se concluyó el 27 de mayo de 2005 en Prüm (Alemania); lo firmaron siete Estados miembros (Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria) y entró en vigor en Austria y España el 1 de noviembre de 2006

iniciativa, que en ese momento contaba solamente con siete países, se creó, según el preámbulo del Tratado de Prüm, para desarrollar la cooperación europea; desempeñar un papel pionero en el establecimiento de los más altos estándares de cooperación, sobre todo a través del intercambio de información; para combatir el terrorismo, el crimen transfronterizo y la inmigración ilegal, dejando abierta la participación a todos los estados miembros de la Unión. Los estados miembros llegaron a un acuerdo político en 2007 para incorporar este tratado a la legislación de la UE. Los más altos estándares para la cooperación en cuestiones judiciales y policiales incluían un acceso automatizado, y basado en el principio de igualdad de acceso, de las fuerzas de seguridad a bases de ADN, huellas dactilares y registro de vehículos; cooperación policial transfronteriza; cooperación policial en grandes protestas e incidentes; la introducción en los vuelos de los “escortas de seguridad” (“*sky marshals*”) o los vuelos juntos para expulsiones. Aunque España no formara parte del núcleo fundador de esta iniciativa (compuesto por Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Austria), desde que se unió a él ha hecho contribuciones notables, por ejemplo encabezando el grupo de trabajo de expertos en terrorismo.

Niveles de Cooperación Policial

La cooperación Policial se lleva a cabo en varios niveles⁸ según los procedimientos de decisión implicados: nacional, intergubernamental, comunitario e internacional.

El nivel de decisión nacional corresponde a los Estados, al ser la seguridad de los ciudadanos de la Unión responsabilidad primaria de los Estados.

El segundo nivel, el intergubernamental, corresponde al espacio de cooperación que los Estados miembros desarrollan dentro del segundo y del tercer pilar. Junto a él, hay un nivel comunitario responsable de la gestión de las cuestiones relativas al asilo, refugio, desplazados, inmigración y visados que

y en Alemania el 23 de noviembre de 2006. Otros ocho Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia) han declarado oficialmente su intención de adherirse al mismo.

⁸ Según esquema trazado por ARTEAGA, F. (2004). *La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. DT N° 49/2004. (Pág 5 y ss.)

proceden de la comunitarización parcial del acervo Schengen en Ámsterdam.

En el nivel internacional interactúan los Estados junto con las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o INTERPOL⁹, foros como el G-8, foros regionales implicados en la lucha contra la delincuencia o el terrorismo y grupos de trabajo de cooperación policial. Como son los grupos de trabajo sobre cooperación policial, de aduanas y de justicia penal, así como el denominado Grupo Multidisciplinar Delincuencia Organizada (GMD)¹⁰, integrado por expertos nacionales en materia policial con competencias para evaluar métodos de lucha contra la delincuencia de toda la UE. Personal de la secretaría del Consejo y la Comisión Europea asiste en la elaboración de los primeros proyectos de legislación y a evaluar acuerdos comunitarios previos. Entre ellos, el COREPER, la agrupación de embajadores nacionales ante la UE, y un comité de funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Justicia e Interior (CATS).

La cooperación policial que se aborda en el presente trabajo se desenvuelve fundamentalmente en el nivel intergubernamental.

Componentes Marco de Coordinación de la Cooperación Policial

A efectos prácticos, existen tres mecanismos de coordinación interactivos que implementan de manera óptima la cooperación Policial. Estos mecanismos se corresponden con los distintos momentos de coordinación en la planificación, la decisión y la ejecución.

A. La Coordinación Estratégica

La cooperación policial se desarrolla en varios niveles y dimensiones. El componente estratégico agrupa instituciones responsables para determinar los intereses comunes y establecer orientaciones estratégicas de cooperación, en una coordinación vertical que fluye de arriba hacia abajo. La coordinación estratégica es esencial para garantizar su coherencia y eficacia y proporcionar valor añadido. La unión europea carece de un procedimiento adecuado de planificación que evalúe todos los riesgos comunes, fije los objetivos generales de actuación y prescriba las

⁹ Interpol es la mayor organización de policía internacional, con 186 países miembros, y su función es servir de apoyo y facilitar el enlace entre las organizaciones, autoridades y servicios encargados de prevenir o combatir la delincuencia internacional, a través de las Oficinas Centrales Nacionales que se crean en cada Estado miembro.

¹⁰ Grupo del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

estrategias posibles para alcanzarlos¹¹. El enfoque estratégico también depende de otros factores como la disponibilidad y calidad de las evaluaciones de las amenazas transnacionales. Existen evaluaciones sectoriales de riesgos derivados del crimen organizado, el terrorismo, las drogas, las fronteras exteriores y algunas otras elaboradas por los grupos de trabajo a petición del Consejo que facilitan la planificación estratégica. No obstante, todavía se carece de una perspectiva global e integradora que fije prioridades y criterios de actuación¹².

Por otro lado, no se dispone aún de los instrumentos metodológicos, analíticos y estadísticos adecuados para desarrollar tareas de análisis y prospectiva que no sean meramente descriptivas¹³. Por ejemplo, EUROPOL lleva a cabo un informe anual sobre el crimen organizado en el que se describen los grupos y áreas delictivas, pero no realiza todavía propiamente evaluaciones de la amenaza que traduzcan la inteligencia en tendencias y prioridades concretas de actuación. Se dispone de información general sobre los delitos pasados pero no sobre las tendencias de delitos futuros ni sobre sus escenarios concretos de riesgo, con lo que los Estados miembros no pueden explotar adecuadamente la evaluación y orientar las prioridades, una requisito imprescindible para la eficacia dada la limitación de medios.

B. La Coordinación Normativa

En el componente normativo, se agrupa a todos los actores y procedimientos que convierten esas estrategias en una estructura institucional y normativa que traducirá aquellas orientaciones en políticas y medidas concretas.

¹¹ Véase la escasa relevancia estratégica prestada a la Cooperación Policial en el programa estratégico plurianual del Consejo 2004-2006, doc. 1589/03 de 8 dic. 2003, o en el programa de doc. 5097/04 de 7 enero 2004 sobre "JHA External Relations multi-Presidency Programme".

¹² Un primer paso en la dirección estratégica que precisa un desarrollo similar en el ámbito de la cooperación policial y judicial lo constituye la Estrategia Europea de Seguridad el 12 de diciembre de 2003 que fija los riesgos, objetivos e implicaciones exclusivamente para aquellos ámbitos.

¹³ La planificación precisa recursos metodológicos, teóricos y analíticos, de los que todavía no se dispone como las estadísticas e indicadores de delincuencia que permitan un análisis comparado, evaluaciones de los programas de cooperación en curso, lecciones aprendidas, técnicas de investigación de delitos y metodologías de análisis. La Escuela Europea de Policía (CEPOL) ha iniciado la reflexión teórica y la Comisión ha reservado fondos del programa AGIS pero sus resultados se verán a largo plazo y no pueden suplir las veces de un órgano de planificación y prospectiva como el que precisa la UE.

La compartimentación entre pilares y materias hace de la coordinación normativa elemento esencial para la creación y adaptación del marco jurídico e institucional en que opera la cooperación policial y judicial mediante un proceso en el que se identifican las medidas legislativas, institucionales y procedimentales necesarias que, posteriormente, se agrupan por objetivos en planes de acción concretos. Planes de cooperación que fijen objetivos, plazos y responsables de actuación; pero que carecen de virtualidad operativa sin los adecuados los mecanismos de vinculación, supervisión y ejecución que aseguren su implementación, modificación y evaluación.

La coordinación normativa intergubernamental se genera generalmente de abajo hacia arriba, desde los grupos de trabajo encargados de negociar las propuestas hacia los órganos de Bruselas que preparan los Consejos ministeriales. Posteriormente, los encargados de las cuestiones de Justicia e Interior (consejeros JAI) supervisan las conclusiones de los grupos de trabajo que el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) prepara para los consejos, que adoptan la decisión bien por mayoría cualificada o por unanimidad.

C. La Coordinación Operativa

El marco operacional comprende a los actores y procedimientos que aplican esas políticas de cooperación. En un sistema de cooperación donde cada actor tiene sus propios intereses, competencias, prioridades y cultura de trabajo, tras las fases de planificación y decisión, se debe coordinar la ejecución operativa que evite cualquier desfase entre el diseño técnico, la decisión política y la aplicación práctica.

D. La Coordinación Policial

Las dificultades prácticas de llevar a cabo estrategias y políticas de cooperación policial hasta el nivel operativo se observa en la articulación de un órgano operativo encargado de coordinar las operaciones. La *Task Force* de Jefes de Policía, órgano encargado de la planificación de las acciones operativas. Los jefes de policía de la UE colaboran en la lucha contra algunos de los líderes más notorios de la delincuencia organizada de Europa mediante la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. Los Jefes de Policía de la UE organizan su trabajo designando equipos de policía multinacionales conforme a un sistema denominado COSPOL (Planificación Estratégica Operacional General de la Policía). Este sistema

delimita las responsabilidades de los jefes de policía para las distintas investigaciones. Cada investigación organizada con este sistema está dirigida por un "conductor", un país directamente afectado por una red de delincuencia concreta y responsable de dirigir las operaciones destinadas a combatirla¹⁴. La *Task Force* de Jefes de Policía se reúne, como órgano informal, cuatro veces al año en las oficinas de EUROPOL en La Haya y Bruselas y organiza con EUROPOL e INTERPOL operaciones europeas conjuntas contra redes de delincuencia organizada. No obstante, no parece que sea el espacio institucional para este fin, ya que la dedicación intensiva a estos menesteres de unas autoridades con agendas nacionales apretadas, responsabilidades tan diferenciadas y que se reúnen tan pocas veces al año, enerva las expectativas de una cooperación policial eficiente.

En idéntico sentido, hasta la fecha la experiencia de EUROPOL ilustra sobre las dificultades a las que se enfrenta la oficina creada para facilitar inteligencia criminal colectiva a los Estados miembros, y sobre los problemas prácticos de la cooperación multilateral; esto es, los cuerpos policiales son renuentes a trasvasar información de sus bases de datos, desconocen la utilidad o simplemente no recurren a EUROPOL, con la consiguiente infrutilización del sistema.

E. La Coordinación en Materia de Terrorismo e Inteligencia

Hoy en día el terrorismo es una de las principales prioridades de la Unión Europea, que así lo ha considerado en su Estrategia Europea de Seguridad¹⁵, de 12.XII.2003, donde define el papel de la UE en el nuevo contexto de seguridad global, y considera al terrorismo como el principal problema al que se debe hacer frente; para lo que es preciso que aumente la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros¹⁶.

La UE es cada vez más consciente de la vulnerabilidad de sus sociedades a esta amenaza para su seguridad. Pero no siempre ha sido así, como demuestra que

¹⁴ Suecia, por ejemplo, fue el país conductor de la Operación Callidus, llevada a cabo en febrero de 2005 en varios países de Europa contra personas integrantes de una red de pornografía infantil. Polonia dirige las operaciones COSPOL contra la delincuencia de Europa del Este.

¹⁵ SOLANA, J. Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. *Una Europa en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12.XII.2003.

¹⁶ Es útil la consulta de PARICIO, J. I., LABATUT, B. (2005). *El Sentimiento de Inseguridad en la Unión Europea. Una aproximación desde las Encuestas de Opinión Pública*. En *Política y Sociedad*, Vol. 42, nº 3.

España tuviera que enfrentarse sola al escaso interés por avanzar a nivel europeo en la lucha contra ETA. La tendencia empezó a cambiar con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y continuó con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres. Estos atentados, junto con los fallidos ataques en Alemania y el Reino Unido en verano de 2006, modificaron ostensiblemente la situación. A raíz del 11-S, la UE respondió con diversas medidas¹⁷ como la formulación de una definición común de terrorismo, un sistema de detención automática y extradición entre los países de la UE (la llamada Euroorden) y la creación de un cuerpo de coordinación para la instrucción judicial (Euro Justice).

Hasta ahora, los servicios de inteligencia nacionales han cooperado en el marco del Grupo Antiterrorismo (Club de Berna). Representantes de estos servicios o de los policiales participan en el Comité sobre Terrorismo (COTER) del segundo pilar, mientras que en el Grupo de Trabajo Terrorismo (GTT) del tercer pilar sólo participan representantes de los servicios policiales. La cooperación policial en este campo se enfrenta a la falta de cultura de cooperación internacional. La renuencia corporativa a compartir información o a solicitarla dentro de grandes organizaciones multilaterales, con el limitado rendimiento de los sistemas de información y de las instituciones creadas y con el desconocimiento de gran parte de los agentes policiales que no están familiarizados con el proceso de europeización ni con la trascendencia de la cooperación europea para su ejercicio profesional cotidiano. En el ámbito de la inteligencia, salvo situaciones de emergencia y bajo presión política de alto nivel, la experiencia europea muestra la dificultad de compartir información de forma multilateral y altruista en lugar de intercambiarla bilateralmente y en condiciones de reciprocidad, y cómo la creación de nuevos órganos y procedimientos no garantiza su aplicación ni su eficacia; de manera que la creación de nuevas estructuras de coordinación no garantizará por sí mismas su funcionamiento. En este aspecto son imprescindibles las iniciativas encaminadas a limitar los obstáculos para el intercambio de la información y la cooperación policial transfronteriza que se dan en un campo todavía dominado por la lógica intergubernamental.

¹⁷ Véanse las conclusiones aprobadas por el Consejo (Justicia y Asuntos de Interior). Bruselas, 20 de septiembre de 2001. (www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20011108/04a_es.pdf)

En conclusión, en la lucha contra el terrorismo se puede y debe mejorar la cooperación entre las instituciones policiales de los Estados de la UE, ya sea mediante una cooperación multilateral o bilateral. Sin embargo, esta lucha continúa enmarcada dentro del ámbito intergubernamental y, por consiguiente, aunque los estados miembros quieran una mayor colaboración a nivel de la UE, también obstaculizan un mayor progreso. Es imprescindible un enfoque más pragmático de colaboración entre los agentes de inteligencia y policiales en equipos *ad hoc* para prevenir el terrorismo. No obstante, todo esto deviene inoperante si se carece de la voluntad política y la cultura de cooperación necesaria para crear una comunidad de inteligencia.

F. La Coordinación del Control de las Fronteras Exteriores

Las fronteras son lugar de paso para delincuentes, terroristas, tráfico ilícito, de seres humanos, armas, drogas, al igual que puntos donde vigilar epidemias u otros riesgos para la salud y el consumo europeos.

La UE ha establecido una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. La finalidad de ésta es implementar un sistema de coordinación de análisis de riesgos, instrumentos legislativos, sistemas de datos, equipos, formación y oficiales de enlace para gestionar eficientemente las fronteras exteriores de la UE.

G. El factor Humano

Este factor posee una importancia capital para el buen funcionamiento práctico de la cooperación internacional. La cooperación policial debe de formar parte de la vida cotidiana profesional de los agentes nacionales para incrementar la confianza mutua. El primer obstáculo es vencer la resistencia a lo desconocido. La participación de los agentes policiales españoles en reuniones de expertos, intercambios de agentes, misiones de evaluación y asistencia técnica, cursos de formación, seminarios y tantas otras fuentes de socialización europea facilita un cambio cultural respecto a la cooperación policial. Cada vez más agentes policiales acceden en su trabajo diario a bases de datos y redes formales e informales que les hacen ver la utilidad directa de la cooperación. Es imprescindible la participación de aquéllos en los foros donde se elaboran las estrategias, se evalúan los riesgos y se diseñen medidas a aplicar en cada caso; al mismo tiempo, las instituciones policiales

han de presentar en estos foros propuestas que aseguren la inclusión de los intereses policiales españoles en su agenda de trabajo.

La CEPOL o el centro de formación de policías de frontera del que FRONTEX dispone en Traiskirchen (Austria) son una fuente de colaboración interpersonal e institucional porque transvasan programas y metodologías de formación en las materias objeto de cooperación.

Mecanismos de Cooperación

Agencias comunitarias. En el Marco del «Primer Pilar» de la Unión Europea

Una agencia comunitaria es un organismo regulado por el Derecho público europeo, distinto de las instituciones comunitarias (Consejo, Parlamento, Comisión etc.) y que tiene su propia personalidad jurídica. Se crea mediante una disposición de Derecho derivado con el fin de que realice una labor técnica o científica muy concreta. Dentro de estas agencias se encuentra la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX)¹⁸.

FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno. FRONTEX fortalece la seguridad fronteriza garantizando la coordinación de las acciones de los Estados miembros en la ejecución de medidas comunitarias relativas a la gestión de las fronteras exteriores. FRONTEX está muy vinculado con otros socios de la Comunidad y de la UE responsables de la seguridad de las fronteras exteriores, tales como EUROPOL, CEPOL, OLAF.

¹⁸ La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004).

Agencias de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. En el Marco «Tercer Pilar» de la UE.

Existen otro grupo de agencias para ayudar a los Estados miembros a cooperar en la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Estas agencias son:

A. Escuela Europea de Policía (CEPOL)

La CEPOL reúne a los funcionarios policiales de rango superior con el objetivo de fomentar la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos. Creada en 2005 como agencia de la Unión Europea, por Decisión del Consejo 2005/681/JAI de 20 de septiembre de 2005, la CEPOL tiene su Secretaría en Bramshill (Reino Unido). La CEPOL organiza entre 80 y 100 cursos, seminarios y conferencias al año. Las actividades, que abarcan gran número de temas, se llevan a cabo en los centros nacionales de formación policial de los Estados miembros.

B. Oficina Europea de Policía (EUROPOL)

EUROPOL¹⁹ es el órgano encargado de impulsar la lucha en el ámbito comunitario contra las formas más graves de delincuencia organizada internacional, por medio del fomento y mejora de la cooperación policial entre los Estados miembros. El Convenio Europol²⁰ fue ratificado por todos los Estados miembros de la UE y entró en vigor el 1 de octubre de 1998. A instancia de diversos actos jurídicos relacionados con el Convenio, EUROPOL se convirtió en organismo plenamente operativo el 1 de julio de 1999. Progresivamente se añadieron a sus competencias otros ámbitos de la delincuencia. Así, el 1 de enero de 2002 se amplió el mandato de EUROPOL hasta abarcar todas las formas graves de delincuencia internacional, tal como se enuncian en el anexo al Convenio Europol. En noviembre de 2002 y en noviembre de 2003, el Consejo aprobó dos Protocolos de este

¹⁹ Europol fue instituido en virtud del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992. Con sede en La Haya, Países Bajos, Europol inició a sus operaciones el 3 de enero de 1994, denominándose 'Unidad de Drogas de Europol (UDE) y con un mandato limitado a la lucha contra los delitos relacionados con los estupefacientes.

²⁰ Acto del Consejo relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía. Bruselas, 26 de julio de 1995. DO C 316 de 27.11.1995, con entrada en vigor el 26.7.2005.

Convenio²¹. Ambos Protocolos refuerzan los poderes de Europol en su actividad de apoyo a los Estados miembros, permitiéndole, en particular, coordinar equipos de investigación comunes, pedir la apertura de una investigación y permitir la participación de terceros Estados (con los que Europol haya celebrado acuerdos operativos) en los grupos de análisis.

Esencialmente EUROPOL coopera con las instituciones policiales europeas mediante la recopilación y análisis de la información que le suministran las autoridades policiales de los Estados miembros. Recaba y analiza información de inteligencia sobre diversos delitos, desde narcotráfico hasta falsificaciones y terrorismo. Su funcionamiento se basa en la existencia de las Unidades Nacionales Europol (UNE) con un punto de contacto único en cada uno de los Estados miembros. Cada Estado miembro crea o designa una UNE, único órgano de enlace entre EUROPOL y los servicios nacionales competentes. Cada UNE proporciona a EUROPOL la información y los datos necesarios para cumplir su misión y garantizar la alimentación del sistema de información de la Agencia; para lo cual responde y envía solicitudes de información a EUROPOL y difunde a las instituciones policiales la información suministrada por la Agencia de Policía Europea. Su oficina se organiza mediante una estructura radial. Todos los Estados miembros envían agentes de policía a su sede en La Haya, que actúan como enlaces, compartiendo información directamente con los demás policías y con un núcleo de analistas de EUROPOL. Estos analistas rastrean el corpus común de inteligencia criminal europea en busca de vínculos y tendencias transnacionales. Aunque los funcionarios de EUROPOL no pueden efectuar detenciones ni iniciar investigaciones, sí pueden ayudar durante las investigaciones y estar presentes durante los interrogatorios de sospechosos si se lo permiten los Estados miembros.

Desde 1999, EUROPOL se ha centrado en desarrollar la capacidad analítica necesaria para aportar valor añadido a las investigaciones nacionales. Su objetivo es ayudar a los Estados miembros de la UE a cooperar estrecha y eficazmente a fin de prevenir y combatir la delincuencia internacional organizada, en particular: el tráfico de drogas; las redes de inmigración; el tráfico de vehículos; la trata de seres humanos, así como la pornografía infantil; la falsificación de dinero y otros medios de

²¹ Acto del Consejo de 28.11.2002 (Protocolo) relativo a los equipos de investigación comunes), DO C 312 de 16.12.2002, con entrada en vigor el 29.3.2007. Acto del Consejo de 27.11.2003 (Protocolo), DO C 2 de 6.1.2004, con entrada en vigor el 18.4.2007.

pago; el tráfico de sustancias radiactivas y nucleares; el terrorismo. EUROPOL apoya a los Estados miembros facilitando el intercambio de información; proporcionando análisis operativos y ofreciendo apoyo a las operaciones; aportando experiencia y apoyo técnico para investigaciones y operaciones realizadas en la UE; elaborando informes estratégicos (evaluaciones de amenazas) y análisis de la delincuencia a partir de informaciones facilitadas por los Estados miembros o procedentes de otras fuentes²². Otra de las tareas de Europol consiste en mantener un sistema automatizado de almacenamiento, acceso y análisis de datos de interés. Pero La eficacia de EUROPOL se ve obstaculizada por su convenio constitutivo²³, que ha hecho de esta oficina un órgano difícil de manejar y que dificulta las acciones de su personal. Hasta las menores decisiones de su director requieren la aprobación unánime de los 27 Estados miembros de la UE representados en su consejo de administración. Además, en virtud del convenio, la policía ordinaria y los analistas de EUROPOL sólo puede colaborar a través de los oficiales de enlace de La Haya, que operan mediante unidades especiales con sede en las capitales nacionales, lo cual puede llegar a conducir a una parálisis burocrática.

C. Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST)

EUROJUST²⁴ es un órgano de la UE creado en 2002 cuya misión es fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea reforzando la eficacia de las autoridades nacionales respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza (terrorismo, trata de seres humanos, narcotráfico, fraude y lavado de dinero). En este sentido colabora con EUROPOL y OLAF bien sea con intercambio de información u organizando reuniones y asistencias entre las autoridades judiciales y policiales de los Estados miembros para mantener la mejor coordinación y cooperación posibles.

²² EUROPOL depende totalmente de la inteligencia criminal que recibe de los Estados miembros, pero el simple hecho de tener a funcionarios de los 27 Estados miembros de la UE en un mismo pasillo en La Haya supone un recurso sin precedentes en la cooperación policial cotidiana.

²³ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL). Diario Oficial nº C 316 de 27/11/1995.

²⁴ EUROJUST fue creado por Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (DO L 63 de 6.3.2002)

Otros Mecanismos de Cooperación

A. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

La protección de los intereses financieros y económicos de la Unión, así como la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, el fraude y cualquier otra actividad ilegal perjudicial al presupuesto comunitario es materia de preocupación de las instituciones comunitarias y los Estados miembros²⁵. Aunque tiene un estatuto particular de independencia para la función de investigación, la OLAF no deja de ser parte de la Comisión Europea. La OLAF aporta a los Estados miembros la asistencia y los conocimientos técnicos necesarios para apoyarlos en sus actividades antifraude. Contribuye al diseño de la estrategia antifraude de la Unión Europea y toma las iniciativas necesarias para reforzar la legislación en la materia.

La OLAF, en colaboración con sus socios nacionales (servicios de investigación, autoridades policiales, judiciales y administrativas, etc.) lucha contra el crimen internacional que perjudica los intereses comunitarios. Ejerce su misión realizando investigaciones internas y externas en estrecha y periódica cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros con objeto de coordinar sus actividades.

B. Cooperación Bilateral

Los Gobiernos europeos se han esforzado por impulsar la cooperación operativa de la Policía, sobre todo en el caso de los países que han eliminado los controles fronterizos entre ellos en la zona Schengen²⁶. Abstracción hecha del

²⁵ Con el fin de reforzar sus medios de lucha antifraude, la Comisión instituyó en su seno, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) mediante la Decisión 1999/352/CE/CECA, de 28 de abril de 1999. La Oficina recibió el mandato de efectuar investigaciones administrativas antifraude confiriéndole un estatuto especial de independencia. La Oficina entró en funciones el 1 de junio de 1999, día de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n°1073/1999 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 25 de mayo de 1999, y del Reglamento (EURATOM) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF. La Oficina sustituyó al Grupo de Trabajo "Coordinación de la lucha antifraude" (UCLAF) de la Secretaría General de la Comisión, creado en 1988.

²⁶ Los Pactos de Schengen son dos. El Acuerdo de Schengen en 1985 y el Convenio de ejecución de Schengen en 1990, que crearon nuevas estructuras operativas, para garantizar, entre otras cosas, la cooperación policial y aduanera (Sistema de Información de Schengen, SIS). La cooperación policial comprende tres grandes áreas: la persecución en caliente más allá de las fronteras, las entregas vigiladas y, finalmente, la vigilancia transfronteriza, para la que se autoriza a la policía extranjera no sólo aportar armas, sino a hacer uso de ellas en caso de legítima defensa.

Sistema de Información Schengen (SIS)²⁷ compartido por los policías de la zona Schengen, existe una estrecha cooperación policial gracias a un mosaico de acuerdos bilaterales y multilaterales. El mayor grado de sofisticación en las cooperaciones se produce cuando esos países comparten fronteras terrestres, disponen de sistemas jurídicos similares y se enfrentan a amenazas comunes de las mismas bandas organizadas o los mismos terroristas. Precisamente, España ha firmado acuerdos bilaterales con Francia²⁸, Portugal²⁹ y el Reino Unido³⁰, en lo que se refiere Gibraltar, y próximamente tiene previsto firmar uno con Marruecos³¹.

²⁷ Véanse artículos 95 a 100 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990. El Sistema de Información de Schengen (SIS), con sede en Estrasburgo, es un sistema de información común que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros del Acuerdo Schengen disponer de información relativa a algunas categorías de personas (nombre, apellidos, alias, sexo, nacionalidad, si los involucrados están armados, si los involucrados son violentos, razón para el informe, acciones a adoptar...) y objetos (vehículos, armas, billetes, documentos...) con ocasión de controles en las fronteras, aduanas y controles de policía. Para el intercambio de información y documentos, se ha creado en cada país una Oficina Nacional de Intercambio denominada SIRENE («Supplementary Information Request at the National Entry»), en la que están representados funcionarios nacionales de los departamentos de Policía, Aduanas, Justicia y Asuntos Exteriores, cuya finalidad es la preparación de expedientes para la introducción de datos en el SIS, permitir a los servicios de policía nacionales competentes consultar la información introducida en el SIS, y servir de órgano de comunicación bilateral con las SIRENE de otros países.

²⁸ Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 77-2, de 9 de marzo de 2000 sobre Entrada en vigor del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, hecho en París el 3 de junio de 1996, cuya aplicación provisional fue publicada en el BOE número 175, de fecha 20 de julio de 1996. (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1997). También, a este respecto, el Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho «ad referendum» en Blois el 7 de julio de 1998. (BOE núm. 224, de 18 septiembre 2003). Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 77-2, de 9 de marzo de 2000 sobre Entrada en vigor del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, hecho en París el 3 de junio de 1996, cuya aplicación provisional fue publicada en el BOE número 175, de fecha 20 de julio de 1996. (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1997).

²⁹ Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa en materia de reconocimiento específico de autorizaciones especiales de tráfico, hecho «ad referendum» en Évora el 19 de noviembre de 2005. (BOE núm. 155, de 27 junio 2008).

³⁰ Acuerdo de Cooperación Policial firmado por los ministros de Interior británico y español en Bruselas el 29 de mayo de 2000, en el cual se toma en consideración el artículo 39.4 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990 con el fin de reforzar la cooperación entre los servicios correspondientes de policía en Gibraltar y en la región circunvecina, (de un lado, la Royal Gibraltar Police, y, de otro lado, la Policía Nacional y la Guardia Civil). En igual modo se considera también el artículo 29 del Tratado de la U.E. y las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Tampere.

³¹ El Presidente del Gobierno español, anunció el 11.07.2008 en Uchda, tras su encuentro con el rey de Marruecos y su primer ministro, que la próxima cumbre entre ambos países que se celebrará en noviembre fijará la creación de dos comisarías conjuntas, en Algeciras y en Tánger, integradas por miembros de los cuerpos de seguridad de ambos países, para combatir a las mafias de la inmigración ilegal y el narcotráfico. (La Vanguardia, 17.07.2008).

España y Francia, para consolidar los instrumentos de cooperación transfronteriza y una cooperación operativa de lucha contra la delincuencia organizada, establecieron la creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común. Sobre la base de estas comisarías conjuntas se crearon posteriormente los centros de cooperación policial y aduanera para favorecer el buen desarrollo de la cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera y, en particular, de luchar contra la inmigración irregular, la delincuencia fronteriza, la prevención de las amenazas contra el orden público y los tráficó ilícitos³².

En el marco de la XXI cumbre bilateral entre España y Francia³³ se acordó la ampliación de los equipos conjuntos, que ya funcionan en la lucha contra ETA y el narcotráfico, a otros ámbitos que afectan a la seguridad nacional, donde se incluye a las mafias de la inmigración ilegal y las redes que trafican con personas con fines sexuales. También se instaura un comité de planificación y coordinación estratégica sobre seguridad interior que se reunirá semestralmente bajo la presidencia del director general de la Policía y la Guardia Civil y su homólogo francés. Su misión será la de dirigir y coordinar a los equipos de investigación conjuntos ya existentes entre las fuerzas de seguridad de ambos países.

Con Portugal, los Acuerdos de Évora de 19 de noviembre de 2005, que entraron en vigor el 27 de enero de 2008, establecieron la creación de los denominados Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA,s) en las cuatro comisarías conjuntas existentes a lo largo de la frontera hispano-portuguesa. La XXIV Cumbre bilateral entre España y Portugal³⁴ acordó la entrada en funcionamiento de cuatro centros de cooperación policial y aduanera ubicados en las comisarías conjuntas de Tuy-Valença do Minho, Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro, Caya-Elvas, Castro Marim-Ayamonte. Además de estos cuatro centros, se dispuso la puesta en marcha del centro de Quintanilla-Alcañices, y en el futuro se creará un

³² El artículo 5 del Convenio de Blois el 7 de julio de 1998 de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre España y Francia recoge que los Centros de Cooperación Policial y Aduanera se instalarán en las Comisarías Comunes mencionadas en el artículo 1 del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre Creación de Comisarías Conjuntas en la Zona Fronteriza Común, de 3 de junio de 1996.

³³ Celebrada en Madrid, el 28 de abril de 2009. (www.la-moncloa.es).

³⁴ Celebrada en Zamora, el 22 de enero de 2009. (www.la-moncloa.es).

sexto en la zona de Cáceres. En total seis centros programados y acordados a lo largo de la frontera entre España y Portugal.

C. Programas Europeos

La Comisión Europea ha establecido diversos Programas con el objetivo de financiar proyectos nacionales en el ámbito de la cooperación policial³⁵: ARGO, AGIS, AENEAS.

ARGO³⁶ es un programa de actuación de la Comisión Europea para la cooperación administrativa de la Unión Europea en el ámbito de las políticas de asilo, visado, inmigración y fronteras exteriores que ha reemplazado en parte al programa Odysseus³⁷. ARGO puede financiar hasta un 60% del coste de la acción y excepcionalmente hasta un 80%.

En los últimos años han sido varios los Proyectos, liderados por la Guardia Civil, financiados con fondos europeos, principalmente con cargo al programa ARGO, aunque también han sido subvencionados en menor medida por los programas AGIS³⁸ y AENEAS³⁹. El programa AGIS de la Comisión Europea ha financiado iniciativas de la Guardia Civil en el ámbito del control de la inmigración

³⁵ Véanse a este respecto los Proyectos de Cooperación entre Cuerpos Policiales europeos liderados por la Guardia Civil que han sido financiados o cofinanciados por Programas de la Unión Europea. En ROJO ESTEBAN, J. F. (2008). *La Ruta Atlántica de la Inmigración Ilegal. Inmigración Africana Hacia Canarias*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). UNED. (págs. 30-35).

³⁶ El programa ARGO nació por Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adoptaba un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración.

³⁷ El Programa Odysseus se estableció por acción común 98/244/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecía un programa de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (programa Odysseus, 1998-2002) [Diario Oficial L 99 de 31.03.1998].

³⁸ El programa marco AGIS, adoptado por la Comisión Europea el 22 de julio de 2002, promueve la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal y apoya contribuir al desarrollo de la política europea en este campo. Este programa proporciona la ayuda financiera a proyectos destinados a mejorar las cualificaciones de los profesionales, la cooperación entre las diversas autoridades y organismos responsables de la lucha y prevención de la delincuencia transfronteriza, así como la protección de los derechos de las víctimas y la prevención de la criminalidad.

³⁹ Programa temático de la Comisión Europea de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. El objetivo del programa temático es financiar proyectos destinados a respaldar las iniciativas de terceros países para mejorar la gestión de los flujos migratorios. El objetivo global del programa temático consiste en brindar apoyo a terceros países con el fin de ayudarles a garantizar una gestión mejor de los flujos migratorios.

ilegal. El programa AENEAS financia, los proyectos SEA HORSE y SEA HORSE-NETWORK, liderados por la Guardia Civil, en los que actualmente trabaja para establecer un marco de colaboración internacional entre diversos actores internacionales: FRONTEX, Policías de Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde y Portugal.

Conclusiones Temáticas

Los Gobiernos europeos están realizando una sólida inversión a largo plazo en cooperación policial y judicial transnacional para combatir la delincuencia organizada, ya que el crecimiento de nuevas formas de delincuencia transfronteriza afecta gravemente a los intereses de la UE y de sus Estados miembros. Sólo se conseguirá que esta inversión genere una rentabilidad si se logra que los diferentes cuerpos policiales europeos tomen en serio un modelo común de inteligencia criminal y de trabajo conjunto para perfeccionar el modelo y corregir los problemas planteados por las diferencias en los sistemas jurídicos y las tradiciones de los distintos Estados miembros y el elevado riesgo de duplicación de los esfuerzos. Una fusión de EUROPOL, EUROJUST y la Unidad operativa de jefes de policía de la UE podría suponer una respuesta para estos hechos.

Tampoco deberían quedar sujetas a procedimientos formales todas las formas de cooperación policial. Una combinación de mecanismos formales e informales garantizaría mejores resultados. En igual sentido la cooperación policial no habría de basarse tanto en mecanismos reactivos; sino preventivos y proactivos. Esta es la mentalidad que hemos de tener si queremos lograr mayores cotas de cooperación que contribuyan al proceso de construcción europea.

En suma, la cooperación policial en la UE se revela como un contribuyente específico de la integración europea y seguridad de sus ciudadanos. Si bien al espacio de libertad, seguridad y justicia todavía le falta camino por recorrer para lograr una efectiva integración europea; paulatinamente, aunque en aspectos sectoriales, nuevos convenios y tratados han contribuido significativamente al desarrollo de esta cooperación. La cooperación intergubernamental, tanto dentro del primer como del tercer pilar de la UE, a la vez que diferentes tratados y convenios regionales y bilaterales han impulsado la colaboración entre las Policías de Europa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTEAGA, F. (2004). *La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. DT N° 49/2004.

BENNEFOI, S. (1995). *Europe et Sécurité Intérieure*. Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires. Paris.

PARICIO, J. I., LABATUT, B. (2005). *El Sentimiento de Inseguridad en la Unión Europea. Una aproximación desde las Encuestas de Opinión Pública*. En *Política y Sociedad*, Vol. 42, nº 3.

ROJO ESTEBAN, J. F. (2006). *Brief presentations on specific subjects. Update of the Passengers Control Handbook*. Pompidou Group. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs. 21th Annual Meeting of the Co-operation Group of Drug Control Services at European Airports and Session Devoted to General Aviation. Sofia (Bulgaria), 12 – 14 June 2006. Council of Europe. REPORT pág. 5. Strasbourg, 14 July 2006.

ROJO ESTEBAN, J. F. (2008). *La Ruta Atlántica de la Inmigración Ilegal. Inmigración Africana Hacia Canarias*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). UNED.

SOLANA, J. Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. *Una Europa en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12.XII.2003.

TAMAMES, R. y LÓPEZ, M. (1999). *La Unión Europea*, Ed. Alianza Editorial. Madrid.

LA GUARDIA CIVIL DE FRANCO

Miguel López Corral.

Capitán de la Guardia Civil. Doctor en Derecho

El franquismo tuvo para la Guardia Civil dos etapas diferentes. La primera abarcó hasta 1952, y se caracterizó por la provisionalidad, después de que Franco se planteara la disolución del Cuerpo por su papel en la guerra. La segunda, abarcó desde 1953 hasta 1975, y se caracterizó por la imprescindibilidad, una vez que superada la prueba de la eliminación del maquis.

Ciertamente, el disgusto de Franco por la actitud adoptada por muchos oficiales durante la guerra era notable y su enojo influyó para que plantease la disolución de la Guardia Civil. Franco consideraba a los oficiales leales a la República culpables del fracaso del golpe militar en las ciudades importantes y de que el 55 % de sus efectivos hubiese permanecido en zona republicana, contribuyendo a que la guerra se prolongase. Por ello, a poco de asumir la jefatura de los nacionales ordenó la elaboración de un informe que contemplase la disolución de la Guardia Civil y del Cuerpo de Carabineros.

Por fortuna para la Benemérita, en los primeros gabinetes de Franco había militares que admiraban la Guardia Civil, a la que consideraban patrimonio de España y parte de las Fuerzas Armadas, y que en algunos casos tenían sentido de Estado y altura de miras. Destacaban en esta defensa del Cuerpo los generales Dávila, Asensio, Yagüe, Varela, Muñoz Grandes, Alonso Vega y el almirante Fontán, que no veían con buenos ojos la pretendida disolución ni tampoco el remedio a su ausencia, una especie de Policía de partido, al estilo de cómo funcionaban las SS en la Alemania nazi, que ayudase al Ejército en las funciones de seguridad interior.

La policía de partido era vista con buenos ojos por sectores del régimen vinculados a la Falange, por cuyos motivos contaba con la oposición de la cúpula militar, que no deseaba desgastar más a un Ejército agotado en tareas impropias de su misión, por más que el maquis constituyese una amenaza para la estabilidad de la zona nacional. De hecho, los militares consideraban que la fuerza idónea para combatir este fenómeno enquistado en las zonas montañosas del país y organizado en partidas era la Guardia Civil, como tradicionalmente había venido ocurriendo desde que fuera fundada.

La batalla entablada entre partidarios y detractores del Cuerpo tuvo su fase de mayor intensidad durante e inmediatamente finalizada la contienda civil. Por suerte para la Guardia Civil, la crisis que sobrevino al atentado de Bilbao contra el general Varela en 1941, atribuido a sectores falangistas, provocó el relevo de Serrano Súñer por el coronel Valentín Galarza al frente del Ministerio de la Gobernación, y con la medida el reforzamiento de la Guardia Civil

Aún así, Franco no había disipado sus recelos hacia la Institución, y durante varios meses meditó un decreto de disolución de la Benemérita y del Cuerpo de Carabineros, a la espera de cómo se desarrollaban los acontecimientos que más le preocupaban (mantener a raya a las familias del régimen, fijar una posición ante el estallido de la II Guerra Mundial, combatir el hambre de la España de la posguerra y acabar con la resistencia del maquis).

Esta prudencia mezclada con desconfianza, marcó el discurrir del Cuerpo en estos primeros años del franquismo y dio una sensación de provisionalidad a su situación, alimentada por las acusaciones y el desprecio hacia los elementos del Cuerpo que habían sido depurados o estaban en fase de hacerlo, a quienes, en última instancia, se culpaba de la provisionalidad “los elementos del Cuerpo –decía la circular la circular de 15 de abril de 1937-- que se han comportado de muy diversas maneras. Todas esas actitudes han tenido indudable influencia en la marcha de los acontecimientos, dando lugar a que se forme una atmósfera alrededor de la Guardia Civil que en nada favorece el prestigio de que debe gozar”¹.

La desconfianza de Franco y parte de su régimen hacia el Cuerpo tenía, además, otras manifestaciones, que delataban aquel pensamiento inicial. Además de la suspensión de nuevos ingresos decretada por el alto mando nacional en 1936, la disciplina llegaba hasta el extremo de castigar con destino forzoso la mínima falta o las denuncias de que los agentes eran víctimas por parte de sus propios compañeros o por personas adictas al régimen. Las separaciones del servicio estaban al orden del día y no cesarían hasta años después de finalizada la guerra. El motivo era casi siempre el mismo: la actitud adoptada durante la contienda, depurada bien en juicios contradictorios, bien en la Causa general abierta el 1 de abril de 1939, bien por denuncias de otros compañeros, bien al desamparo de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades Políticas decretada el 13 de febrero de 1939, bien por los Tribunales de Honor que se habían restablecido por decreto de 17 de noviembre de 1936. De hecho, los tribunales franquistas fueron duros con estos guardias civiles, y para nadie hubo perdón, hasta el punto de que en el mejor de los casos se produjo la expulsión definitiva del Cuerpo, como les ocurrió de golpe a 1096 en 1940 (dos tercios de ellos procedentes de Carabineros tras su absorción por la Guardia Civil), acusados de deslealtad durante la guerra por haber abandonado a su suerte a los “patriotas”, como se denominaba en la zona nacional a los sublevados.

La situación de provisionalidad empezaría a tomar otro cariz a finales del verano de 1939, en que Franco decidió confiar en la apuesta de los defensores de la Guardia Civil, y resolver así un motivo más de las tensiones entre falangistas y militares por el control del aparato del Estado. A favor de los militares jugó la amenaza que representaban los huidos y sobre todo la coyuntura internacional derivada del estallido de la II Guerra Mundial, que dejaba poco margen a veleidades, pugnas internas y aconsejaba distraer una gran parte de las tropas del Ejército en la protección de las fronteras. Varias decisiones casi consecutivas marcaron la suavización: el traslado a Madrid de la Inspección General (circular de 1 de junio de 1939)²; el relevo del general Fernández Pérez por Álvarez Arenas al frente de la Inspección (6 de septiembre de 1939) y sobre todo el contenido de la ley de 22 de septiembre de 1939, que organizaba el Ministerio del Ejército, y que contemplaba entre sus organismos las Inspecciones de

¹ Lasén Paz, Maximiliano; “La Guardia Civil nueva”, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. X. Madrid, 1994; pág. 166. El texto íntegro de esta circular puede verse también en Aguado Sánchez, F; *Historia de la Guardia Civil*, tomo VI “apéndice documental”; págs. 363-364.

² A su regreso a Madrid, la Dirección General se instaló en las dependencias del Colegio Infanta María Teresa. En 1940 se trasladó a la plaza del Marqués de Salamanca, desde donde se trasladó a un inmueble del número 12 de la calle Marqués de Riscal. En él permaneció hasta 1942, en que pasaría a su ubicación actual en la calle Guzmán el Bueno.

la Guardia Civil y de Carabineros (punto V del artículo 1)³. A mayores, se producirían gestos que delataban esta tendencia, como la orden de 15 de septiembre de 1939, que confiaba a los hombres de la Institución el servicio exterior de la Casa Militar del Caudillo.

Ni la amenaza del maquis ni la guerra en Europa eran desde luego temas menores, porque las democracias europeas caminaban con paso firme hacia la victoria sobre los aliados naturales de Franco (alemanes e italianos), y éste temía con razón que ello significase un apoyo a la resistencia interna por vía de los republicanos expulsados del país tras la guerra civil. Así lo decían los informes que recibía desde el exterior y así lo certificó la actitud del PCE, encargado de organizar y de reforzar el despliegue guerrillero que operaba en los sectores montañosos de la mayoría de las regiones peninsulares.

El modelo policial. La ley de 15 de marzo de 1940

Por las razones hasta aquí expuestas, Franco decidió no prescindir de la Guardia Civil sin darle antes la oportunidad que le pedían sus defensores. Se conformaría con liquidar el Cuerpo de Carabineros, sobre el que pesaba un mayor resentimiento por su conducta en la guerra, marcadamente prerrepblicana. Sin embargo, tenía claro que la continuidad de la Benemérita sería a cambio de su sometimiento a un estrecho control por el aparato del Estado. De las tres familias que sustentaban los pilares del franquismo—Iglesia, Movimiento Nacional y Ejército—éste último sería sobre el que iba a descansar la responsabilidad del orden público y del mencionado control, tal y cómo pretendían los principales adalides del estamento castrense.

Una vez más se repetía la historia, y superado el paréntesis de la II República, los militares ganaban el pulso a la Administración civil y volvían a asumir plenas competencias sobre la seguridad pública. Lo iban a hacer mediante la asunción de funciones políticas, la invasión de competencias judiciales y, sobre todo, tutelando a las Fuerzas de Seguridad. Partieron para ello de la construcción de un modelo policial nuevo, depurado, militarizado, adaptado a las circunstancias del país, a las amenazas de la II guerra mundial y renovado en sus cuadros de mandos y plantillas, para de este modo conseguir una inquebrantable lealtad a un régimen que se autodefiniría de totalitario, y así se mostraría en sus primeros años, hasta derivar en autocrático. Un modelo policial, en suma, protegido por una legislación militar, apoyado por la existencia del Estado de guerra, vigente hasta 1948⁴.

Su plasmación se hizo en la Ley de 15 de marzo de 1940, que configuró la Guardia Civil “nueva”, sobre la que descansaría la mayor parte de la responsabilidad del orden público en la España franquista. La ley significaba poner fin al Cuerpo de

³ La Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 confirmaría en su artículo 37 que las Fuerzas Armadas de la Nación estaban también integradas por las Fuerzas de Orden Público en la misión de “garantizar la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional.

⁴ El estado de guerra permaneció vigente desde julio de 1936 hasta el decreto de Presidencia del Gobierno de 7 de abril de 1948, y fue la base sobre la que se realizaron actuaciones policiales propias de la guerra civil. Su alcance y contenido se derivaban del Bando de la Junta de Defensa Nacional de Burgos de 28 de julio de 1936. Para una mayor profundización, véase Ballbé, M; *Orden Público y Militarismo en la España constitucional, 1812-1983*. Madrid, 1985; págs. 406 y ss.

Carabineros tras 111 años de servicios ininterrumpidos (el Cuerpo había sido creado en 1829), al quedar absorbido dentro de la nueva organización que se le dio a la Guardia Civil. Franco pasaba así factura por las deslealtades de la sublevación de julio de 1936 y advertía sobre las consecuencias de comportamientos contrarios al régimen. La medida, sin embargo, se justificaba por el intento de evitar la duplicidad de Cuerpos en las fronteras, pero en el fondo no era sino el deseo de que las funciones pasasen a ser controladas por el Ejército. Una demostración clara de este propósito lo supuso la creación de los Tercios de Fronteras, formados por unidades mixtas del Ejército y Guardia Civil, pero bajo el mando de oficiales del estamento castrense⁵. La medida se justificaba por la conveniencia de combinar veteranía y experiencia –guardias civiles— con aptitud física –soldados—. A mayores, la ley pretendía dar ocupación a gran número de oficiales del Ejército, a los que era preciso premiar por su aportación a la guerra y su lealtad al régimen, caso de los alféreces provisionales.

Las consecuencias de la absorción del Cuerpo de Carabineros y de la ley en general afectaron a todos los órdenes del servicio y de la organización de la Guardia Civil. Para empezar, la Benemérita asumía por primera vez en exclusiva las funciones de vigilancia y represión del contrabando y el fraude fiscal, que se añadían a las tradicionales. En el caso de la dependencia funcional, es cierto que continuaba haciéndolo del Ministerio de la Gobernación y de los gobernadores civiles en lo tocante a su servicio, acuartelamiento, haberes y material (artículo 3º), pero también que el artículo 1 remarcaría el carácter militar, al definir a la Guardia Civil como una fuerza de orden público de choque, con mando, disciplina y fuero militar...”⁶.

En el caso de las plantillas, hubo que ajustarlas para dar cabida a aquellos carabineros no depurados que decidiesen integrarse en la Guardia Civil. Lo hicieron buena parte de ellos, de modo que un 20% de la nueva plantilla sería procedente de Carabineros, y afectaría a todas las escalas, creando recelos, agravios y no pocos conflictos de intereses. No fue el único ajuste y foco de tensiones al que se tuvo que hacer frente. La política de premiar lealtades, dar ocupación al excedente combatiente de la guerra y de mantener libre de sospecha la adhesión de un Cuerpo tan importante como la Guardia Civil, fue la causa de que el 1 de septiembre de 1941 se destinase a la Benemérita sin previa prueba de aptitud a diez mil sargentos provisionales o de complemento del Ejército, que ingresaron como guardias civiles de base. Ellos, junto a los guardias civiles sobrevivientes de la guerra y los 6000 de nuevo ingreso que en (virtud de lo dispuesto en la orden del 26 de febrero de 1940, configuraron los 54.304 efectivos de la plantilla de estos años.

Con todo, la medida más trascendental sería la anulación de la mayoría de los mandos del Cuerpo. A la reserva hecha para las unidades de fronteras, había que unir lo previsto en el artículo 15º, que obligaba a que la mitad de las vacantes de teniente, las dos terceras partes de las de capitán y como mínimo el 80% de las de comandante se reservasen al Ejército. Al prestar el servicio en comisión y poder regresar a su arma de procedencia, al desconocer el funcionamiento de la Guardia Civil y las técnicas del

⁵ Con el tiempo oficiales de la Guardia Civil fueron relevando en el mando de estos Tercios a los del Ejército. El relevo se prolongó hasta el año 1968, en que pasó a la reserva el último mando militar al frente de un Tercio de Fronteras.

⁶ Sobre este reforzamiento del carácter militar, Morales Villanueva, Antonio, hizo una magnífica síntesis en su libro *Administración Policial Española*. Madrid, 1988; págs. 196 a 205.

orden público, muchos de estos oficiales representaron un lastre para la cadena de mando, restándole profesionalidad, motivación, continuidad y espíritu de Cuerpo⁷.

La distribución orgánica también experimentó modificaciones notables y tenía como objetivo convertir a la Guardia Civil en una gran unidad de combate, que fuese la vanguardia de la organización bélica trazada desde el Ministerio del Ejército. Para ello, la Ley fijó que las unidades superiores serían los Tercios, que fueron divididos en varias clases: Rurales, para vigilancia y seguridad en el ámbito rural y núcleos poblaciones importantes de todo el territorio nacional; de Veteranos, cubiertos por personal que habiendo cumplido la edad de retiro (cincuenta años) deseaban continuar hasta los cincuenta y seis y prestar el servicio encomendado a esta Unidad: la custodia de algunos establecimientos penitenciarios, campos de concentración y represión del fraude⁸; Móviles (en número de 1 con base en Madrid, aunque por orden de 21 de febrero de 1941 las cuatro Comandancias de que constaba se desdoblaron para distribuirse también en Barcelona, Sevilla y Valencia), para escoltas de ferrocarriles y apoyo a las demás unidades; y los mencionados de Costas y de Fronteras (11 entre estos dos últimos), a los que competía el servicio del desaparecido Cuerpo de Carabineros.

El modelo policial lo completó la Ley de 8 de marzo de 1941 que organizaba los Servicios de la Policía⁹. Para ello se dio nueva forma y semántica a la antigua organización policial y se la puso bajo el control del Ejército. De este modo, el Cuerpo de Investigación y Vigilancia quedó integrado en el denominado Cuerpo General de Policía, con las misiones de información, investigación y vigilancia; y el Cuerpo de Seguridad y Guardia de Asalto en el de Policía Armada y de Tráfico¹⁰.

El control del Ejército

En la Guardia Civil el instrumento utilizado por el Ejército para ejercer el control fue la implantación de un Estado Mayor formado por mandos militares diplomados en esta especialidad. Creado por orden de 8 de abril de 1940 para asesoramiento del Director General y formado por una Jefatura al mando de un coronel, una segunda Jefatura y dos secciones—que en 1953 quedaron establecidas en cuatro—el Estado Mayor se convirtió desde su implantación en un órgano de asesoramiento y decisión importante¹¹.

⁷ Por fortuna para el ejercicio profesional, el Ejército no fue capaz de atender esta exigencia de oficiales, y en la ley de 25 de noviembre de 1944 se rectificó el contenido y espíritu del artículo 15º de la Ley 15M-40, al especificar que el servicio de la Guardia Civil y su complejidad cada día mayor exigía a los cuadros de mando “especialización, continuidad y espíritu corporativo”, disponiendo que la escala de Subalternos se nutriese de la Escala de Suboficiales del Cuerpo y por los de Infantería y Caballería que voluntariamente desearan ingresar en la Guardia Civil, causando baja en sus armas.

⁸ Estos Tercios recogieron la tradición de los creados en 1859, y estaban pensados para aquellos guardias civiles con edad superior a cincuenta años que, teniendo buenas condiciones físicas, pudiesen ampliar su actividad hasta los cincuenta y seis años.

⁹ Un estudio más pormenorizado de esta Ley en Turrado Vidal, Martín; *La Policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid, 1995; págs. 214-215.

¹⁰ La especialidad de Tráfico suponía una aportación del régimen a la seguridad ciudadana y un avance con respecto a etapas anteriores, en las que los Vigilantes de caminos se encargaban junto a la Guardia Civil de velar por la seguridad del incipiente tráfico rodado.

¹¹ No participamos de la opinión de Morales Villanueva, Antonio, expuesta en su libro *Administración policial...*”, en el sentido de que es a partir de la implantación del Estado Mayor cuando la Administración militar influye poderosamente en la Guardia Civil. Como vimos a lo largo de este texto,

El poder del que disfrutó respondería a las pretensiones que el Ministerio del Ejército perseguía con su implantación, al apropiarse de las funciones de dirección, coordinación y control que afectaban a todas las facetas del funcionamiento y servicios de la Institución, desde las doctrinales a las estratégicas y tácticas, pasando por la enseñanza. Amplísimas competencias que nadie en la cadena de mando se atrevía a cuestionar, tanto porque la formación intelectual y técnica de los mandos del Cuerpo no podía hacer sombra a la mayor cualificación de los oficiales del Estado Mayor, como porque el poder de que éstos fueron revestidos distaba de ser virtual. Al contrario, se trataba de un poder tangible, como se encargó de resaltar el apartado cuarto de su Orden de creación y otra inmediatamente posterior de 24 de abril de 1941, que consideraban a sus integrantes como miembros de revista permanente y de continuo servicio para informarse y asesorar al mando, pudiendo dictar las medidas conducentes a una mayor eficacia en bien del servicio.

Para hacer efectivo este poder, el Estado Mayor trabajó doctrinal y estratégicamente desde su mentalidad autoritaria. Lo hizo en aras de vincular al Cuerpo al nuevo marco jurídico del Estado, de reforzar su propio poder en la estructura de mando y, por tanto, de anular el aparato de decisión que poseía la Guardia Civil hasta julio de 1936. Desde el punto de vista doctrinal su prioridad fue la elaboración de una nueva normativa de régimen interior de la que emanaría el nuevo Reglamento Militar de 23 de julio de 1942, que consolidó a la Guardia Civil como un Cuerpo de Ejército, y que en su artículo primero recordaba que la Benemérita "...cuya principal divisa es el honor, es uno de los que integran el Ejército", medida de extraordinario alcance, porque como tales integrantes de las FAS, los guardias civiles –como también los policías armados-- quedaban sometidos a los dictados del Código de Justicia Militar de 1945, que en su artículo 312 los consideraba miembros de facción permanente "siempre que vistan sus uniformes reglamentarios y presten servicio propio de su instituto, aunque lo verifiquen por mandato o en auxilio de la autoridad civil, administrativa o judicial". Según esta norma, cualquier insulto de obra o de palabra contra su persona pasaba a ser juzgado por la jurisdicción militar bajo el precepto de "insulto a fuerza armada". Esto implicaba que cualquier acto de indisciplina grave o desobediencia a las órdenes del mando por parte de los integrantes del Cuerpo, sería derivado hacia el CJM en virtud de la condición de fuerza armada que tenían sus componentes, lo que se castigaba generalmente con el ingreso en una prisión militar o verse relegado del mando, para el caso de los oficiales, y de la expulsión en las clases y agentes de tropa.

Desde el punto de vista estratégico, fue claro el intento del Ministerio del Ejército de anular los órganos de decisión que habían permitido al Cuerpo establecer una cadena de mando jerarquizada y bien engranada hasta 1936. Esta anulación permitía ganar tiempo hasta ver la respuesta del Cuerpo ante la nueva situación del país y perfilar su papel dentro del modelo policial, evitando así posibles injerencias en su labor de control. Al tiempo, permitía al Estado Mayor sanear la Institución por dentro, librándola de la intoxicación lastrada de la guerra y que impedía su regeneración. Sólo este escenario y la falta de confianza en los mandos heredados de la contienda pueden explicar las decisiones de suprimir las Zonas y no restaurar la figura del Subdirector General hasta que el Estado Mayor no empezase a funcionar, de modo que sólo cuando el poder estuvo asegurado y respaldado por una normativa precisa se aceptaría su nueva

lo hizo, en mayor o menor medida desde la época fundacional, por lo que ahora con el Estado Mayor, cabe hablar, en rigor, de reforzamiento. La afirmación aludida puede verse en la página 202.

implantación. Eso sí, con extraordinarias limitaciones. En el caso del Subdirector General, cargo reservado al general más antiguo, con la categoría de General de División (empleo restablecido por Franco el 19 de abril de 1941)¹², porque las funciones que en su día tenía atribuidas de inspección de unidades y de servicios fueron anuladas (artículo 96 del Reglamento Militar) para quedar centradas en irrelevantes parcelas administrativas, de contabilidad y de personal, alejadas, en cualquier caso, del plano operativo. En el de las Zonas, el 20 de febrero de 1941 volvieron a reimplantarse cuatro con cabeceras en Sevilla, Barcelona, Zaragoza y León, al mando cada una de ellas de un General, que tendría competencias inspectoras de las Unidades a su cargo, pero “sin embarazar la actuación de los Jefes subordinados”¹³.

La función de adoctrinamiento en torno a la filosofía que debía regir el funcionamiento del Cuerpo, pasaba por dotarlo de una formación orientada hacia el logro de los objetivos enumerados, en especial a los mandos, encargados, a su vez, de hacerla llegar a sus subordinados por vía de la disciplina y doctrina en el servicio. A ello también se consagró el Estado Mayor. El camino trazado fue la reforma del sistema de enseñanza y el vehículo para conducirlo el Centro de Instrucción, creado el 1 de marzo de 1942.

El Centro serviría para instruir en la filosofía del servicio a los oficiales procedentes del Centro de Transformación del Ejército, de la Academia General Militar y a los suboficiales procedentes de la Guardia Civil. Lo hizo a través de una enseñanza militar y memorística, alejada de la reflexión y el análisis, con escasa aplicación práctica para el servicio.

Con el paso de los años el Estado Mayor iría perdiendo poder, al tiempo que flexibilizaba su función tutelar y se abría a la entrada de oficiales de la Guardia Civil en su estructura. Continuó ejerciendo su labor de dirección y coordinación hasta al menos 1986, pero poco a poco iría cediendo peso ante el contrapoder paralelo que suponía una oficialidad de la Guardia Civil en alza, constituida cada vez en mayor número por los oficiales que se habían formado en la Academia General Militar y nutrida todos los años de promociones nuevas.

Pero hasta que el equilibrio de poderes fue suplantado, el Estado Mayor cumplió su función con eficacia. Ello fue gracias, ciertamente, al poder de que estaba investido, pero también a su capacidad para diseñar una maquinaria bien engrasada, efectiva y práctica, que *manu militari* hizo funcionar a la Institución con una precisión propia de un reloj suizo, donde todo el organigrama institucional sabía exactamente cual era su misión y sus componentes a qué atenerse.

El general Alonso Vega

Para reforzar la autoridad del Estado Mayor era preciso reforzar también la del Director General. Se hizo el 23 de noviembre de 1940, apenas unos días después de instaurar el Estado Mayor en el organigrama de la Dirección General del Cuerpo. Franco quería que el cargo de director general pasase a ser ostentado por un general del

¹² Se recuerda que el cargo de Subdirector General había sido suprimido por la II República el 23 de agosto de 1932, tras el pronunciamiento del general Sanjurjo.

¹³ En sucesivas reformas el número de Zonas se fue ampliando hasta alcanzar la cifra de seis.

Ejército de Tierra con el empleo de teniente general, dada “la importancia actual –decía el decreto-- del *nuevo* (el subrayado es nuestro) Cuerpo de la Guardia Civil, en el que se han fusionado el antiguo Instituto y el Cuerpo de Carabineros y el volumen que alcanzan los efectivos asignados al mismo...”.

Sin embargo, este aumento de rango no se hizo realidad hasta pasados unos años. La razón residía en que el empleo de teniente general era de nueva creación en la escala jerárquica –antes de la guerra los empleos del generalato se reducían a general de Brigada y de División— y en un primer momento Franco decidió utilizar el nuevo empleo como un premio excepcional hacia quienes habían destacado durante la guerra, de modo que los demás tendrían que esperar turno y la voluntad de Franco en premiar su lealtad y servicios al régimen. Uno de ellos era Camilo Alonso Vega, el director que marcaría una impronta en paso al frente de la Institución, a la que modeló y dotó de peculiaridad propia. Fue, también, un director general controvertido y el que más opiniones encontradas ha despertado dentro de la Guardia Civil.

Alonso Vega recibió de Franco plenos poderes y autonomía al frente del Cuerpo y, sobre todo, el encargo de que acabase con los maquis al precio que fuese, y de que consiguiese que la Guardia Civil funcionase bajo criterios de lealtad y disciplina a los fundamentos del régimen. De lo contrario, se dice que Franco habría advertido a Alonso Vega de que no le temblaría la mano a la hora de disolver a la Institución si no estaba a la altura de lo esperado.

Este planteamiento marcó la política del mandato de Alonso Vega. Desde el primer momento se consagró con entusiasmo y determinación a su tarea, en la que hizo gala de una capacidad de trabajo y dureza de las que pronto fueron conscientes los guardias civiles. Su dedicación, compromiso y grado de exigencia fueron tales, que en las casas-cuarteles se le conocería como el “Director de hierro”, término del que no renegaba.

Aunque centró su trabajo en todos los ámbitos del servicio y de la organización, su prioridad fue responder a las demandas de Franco y del Ministerio del Ejército en lo tocante al prestigio y a la lucha contra el maquis, en la que fue resueltamente exigente con sus subordinados, no dudando en utilizar y amparar métodos expeditivos.

Sobre el prestigio, la cúpula militar seguía considerando a la Guardia Civil como un Cuerpo hermano, al que era necesario proteger. Preocupaba la situación en la que había quedado la Guardia Civil tras la guerra y la falta de apoyo que se percibía sobre ella en sectores del régimen vinculados a la línea civilista. Según las autoridades militares, esta falta de apoyo era la causa de que la Guardia Civil estuviese desmoralizada y hubiese disminuido su eficacia. La preocupación llegó al extremo de que desde el Ministerio del Ejército, su titular, el general Asensio, dirigiese una misiva a todos los Capitanes Generales para que reforzasen su apoyo a la Guardia Civil, a fin de que recuperase el crédito perdido, su moral y autoridad que tenía antes de la II República.

Sobre el otro objetivo principal de su política, combatir el maquis, las medidas que adoptó para combatirlo se orientaron a:

- Colocar al frente de las unidades más afectadas por el maquis a mandos de su confianza o de los que poseía informes positivos del Estado Mayor.
- Diseñar nuevos métodos tácticos y estratégicos en el despliegue de las unidades encargadas de luchar contra el fenómeno.
- Actuar con firmeza contra cualquier muestra de indisciplina, por muy pequeña que fuese, de modo que las expulsiones estuvieran al orden del día.
- Excitar a sus subordinados inmediatos a no bajar la guardia en la tenaz lucha contra el maquis, de modo que se hicieron frecuentes sus escritos exigiendo resultados cuando observaba que la presión se relajaba.
- Apoyar sin vacilaciones las extralimitaciones, no exentas de brutalidad, que cometían sus subordinados contra los maquis y sus encubridores.
- Revestir de extraordinaria autoridad el servicio de los guardias civiles, en parangón a la etapa que siguió a la Ley de Jurisdicciones y que se prolongaría durante la dictadura primorriverista.
- Alentar una política de premios económicos y en forma de ascensos para quienes más se destacasen en la persecución del maquis.

En el plano organizativo, su principal atención se centró en potenciar la enseñanza. Una de las primeras medidas fue la puesta en marcha de las Academias Regionales para sustituir a los Depósitos de Instrucción. En principio fueron ubicadas en Madrid, Málaga, Sabadell, Fuenterrabía, Torrelavega y Santiago de Compostela, y más tarde se instalaron dos más, en Úbeda y El Escorial, llamadas a ser las de más larga duración y que acogerían la mayoría de las promociones de guardias civiles que prestaron servicio durante el franquismo. La formación que recibían en ellas los guardias civiles duraba tres meses y era fundamentalmente militar, como demostraba las muchas horas dedicadas a la instrucción en orden cerrado, exponente de la férrea disciplina que se pretendía inculcar, y las pocas dedicadas a estudiar la reglamentación del Cuerpo y la legislación jurídico-administrativa en que se apoyaba la función policial de los guardias civiles.

En la misma línea, Alonso Vega potenció el Centro de Instrucción, que se destinó a la realización de los cursos de ascenso a los diferentes empleos. En principio se instaló en las dependencias del complejo que tenía el Colegio Infanta María Teresa, para en la primavera de 1942 pasar a un bloque en el recinto de la Dirección General. Quedó organizado en dos secciones, una de tropa y otra de oficiales y suboficiales. En la primera se desarrollaron los cursos de ascenso a cabo, de tres meses de duración (más tarde ampliados a cinco), y en la segunda los de ascenso a teniente y a comandante, de entre siete y nueve meses de duración. De especial trascendencia sería la Sección de Cabos, empleo clave en el engranaje y funcionamiento de la Institución, al ser sus depositarios los responsables de la correcta marcha y mantenimiento de la disciplina en las unidades más pequeñas, Puestos y Destacamentos, lo que aconsejaba un barniz formativo específico, que ampliase el simple examen que hasta entonces se requería para obtener los preciados galones de cabo, y que era insuficiente para el complejo cometido de Comandante de Puesto.

En cuanto a la oficialidad, Alonso Vega se percató enseguida de que uno de los males que lastraban la eficacia del Cuerpo era la formación y recluta de los oficiales. Por eso, Alonso Vega se empeñó en buscar solución al problema, y porfió cerca del Gobierno para arrancarle la autorización de reclutar oficiales del Ejército. Lo consiguió por una Ley de 25 de noviembre de 1944, que equivalía al regreso al sistema tradicional

utilizado hasta la guerra civil. La primera convocatoria se dirigió a tenientes procedentes de la Academia de Transformación de Oficiales del Ejército. Estos oficiales fueron el antecedente del proyecto estrella de Alonso Vega, al que dedicó mayor entusiasmo: la creación de la Academia Especial para formar a los caballeros cadetes que procedentes de la Academia General Militar optaban por ingresar en la Guardia Civil, objetivo alcanzado en 1950 y que dio sus primeros frutos en 1955 con la entrega de despachos de la primera promoción.

El afán reformador de Alonso Vega le llevó a acometer la puesta en marcha o potenciación de varios servicios más. Fueron los casos del de automovilismo con el desarrollo de una Escuela de Conductores, creada en 1943; dio vigor al Servicio de Transmisiones, apenas evolucionado desde su creación por el capitán Blanco Novo; creó la Revista “Guardia Civil” (21 de marzo de 1944) para difusión entre los guardias civiles y reforzar la unidad de doctrina; y por Decreto de 2 de diciembre de 1949 creó la Asociación Mutua Benéfica, de adscripción obligatoria para todo el personal del Cuerpo.

El maquis

A la altura de 1940 Franco ya se había percatado de que el maquis representaba una seria amenaza tanto para la estabilidad de su régimen como para la economía y sociedad del país. Se trataba de un enemigo poderoso, que causaba graves trastornos en el funcionamiento cotidiano del país con sus sabotajes y golpes de mano, elevados costes en vidas humanas y que dañaba la imagen del régimen en el exterior. Todas ellas razones para que, terminada la guerra, Franco mostrase preocupación por la dimensión del fenómeno y ordenase su eliminación.

La misión no era sin embargo fácil. Se trataba de un enemigo numeroso, organizado en partidas y atrincherado en comarcas montañosas del país, de las que eran buenos conocedores. Un enemigo esquivo, que contaba con importantes apoyos entre la población civil, y cuyos miembros estaban armados y en algunos casos adiestrados en las técnicas subversivas.

Según fuentes oficiales¹⁴, su número iría en aumento desde el inicio de la guerra civil, hasta alcanzar los 3654 efectivos, resultado de una triple procedencia: huidos, guerrilleros y bandoleros. Los tres grupos configuraron el fenómeno del maquis, concepto neutral, que procede de la palabra francesa *maquisard* (matorral y manto vegetal de la zona mediterránea –de hecho su origen es corso--) utilizada en el país vecino para denominar a los guerrilleros que luchaban en los montes contra los ocupantes alemanes durante la II Guerra Mundial.

¹⁴ Los datos oficiales son extraídos del informe que hizo Eulogio Limia Pérez, teniente coronel de la Guardia Civil. En su *Reseña General del problema del bandolerismo*, Limia sitúa en 1422 los grupos conocidos como huidos entre los años 1936 y 1945; 1755 el de los procedentes de la organización guerrillera entre los años 1945 y 1952; en 260 el de los llamados grupos independientes; y en 217 el de atacadores residentes y pueblos y capitales. Estas cifras son aceptadas como fiables por Santiago Álvarez, en su trabajo “Aspectos de la lucha guerrillera de 1936 a 1951-52”, publicado en *Cuadernos de la Guardia Civil*; número VI. Madrid, 1991; págs. 133 a 152.

Sus zonas de asentamiento, conocimiento del terreno y organización también hacían complicado combatirlos. Por lo general se ocultaban en los sectores montañosos de difícil acceso, escasa comunicación, alejada del ferrocarril y carreteras, con una dispersión poblacional notable. Dentro de estas zonas solían montar sus campamentos en riscos y zonas altas de las montañas o en orillas de los ríos y parajes frondosos, donde podían camuflarse fácilmente y vigilar los movimientos de sus perseguidores sin ser vistos.

A medida que las partidas fueron consolidándose, la organización se hizo más compleja, hasta adquirir características militares. Esta organización se hizo notar a partir de 1943 con la configuración de las Agrupaciones guerrilleras, compuestas por un número de efectivos que variaba de unas a otras y que tenían como denominador común ser dirigidas por hombres de fuerte personalidad, carisma, férreas convicciones ideológicas, capacidad de liderazgo y adiestramiento militar y guerrillero sólido, en algunos casos obtenido en la URSS. En total se organizaron ocho en toda la geografía peninsular donde solían ocultarse y actuar. De ellas, las más numerosas y activas eran la sexta y la octava. La primera de ellas comprendía las provincias de Granada, Málaga y parte de Almería, donde sus efectivos eran capitaneados por “Roberto”, hábil y capaz dirigente, que había sido comandante del Ejército republicano durante la contienda civil. Por su parte, la octava Agrupación sería la AGLA (Agrupación Guerrillera Levante-Aragón), que operaba en la zona levantina, Teruel y parte de la provincia de Cuenca, donde destacaban míticos líderes como Ángel Fuentes “El Maño”, Florián García “Grande” y “El Manco de la Pesquera”.

Su *modus operandi* respondía a un patrón subordinado a la supervivencia como principal objetivo, lo que conseguían burlando a sus perseguidores con continuas marchas y contramarchas, generalmente realizadas durante la noche, caminando por desfiladeros y sendas montañosas o vadeando ríos para no dejar huellas. Aunque fue evolucionando según la coyuntura política y los apoyos exteriores e interiores, hasta 1947 volcaron sus acciones contra infraestructuras del Estado, jefes locales de Falange y de sindicatos, alcaldes, curas y colaboradores de la Guardia Civil. Se trataba de sabotajes, golpes de mano, atracos, asaltos y atentados. A partir de 1947 sus acciones se centraron en ajustes de cuentas sobre confidentes y colaboradores de la Guardia Civil.

Aunque huían del enfrentamiento directo con la Guardia Civil, los guardias civiles y sus cuarteles también estuvieron en el punto de mira de las partidas, especialmente desde principios de 1945, cuando, coincidiendo con el final de la guerra en Europa, llegaron órdenes de Francia para que las partidas atacasen cuarteles y unidades de la Guardia Civil y se apropiasen del armamento. El ataque más mortífero tuvo lugar el 16 de abril de 1946 y costó la vida a veinte guardias civiles y heridas a otros diez, cuando el camión que los conducía por la carretera de Villamartín a El Barco de Valdeorras se despeñó a la altura del pueblo de Bajeles (Orense), a consecuencia de una bomba explosionada al paso del vehículo¹⁵.

Los maquis contaban, además, con importantes apoyos entre la población, sin cuya ayuda difícilmente podrían resistir durante tanto tiempo. De hecho, su eliminación fue mucho más rápida a partir de 1947, cuando el apoyo de la población decreció. Por su importancia estratégica, los maquis trazaron desde el primer día una red de enlaces y

¹⁵ Véase el expediente personal del teniente Carlos Ortega Rodríguez, fallecido en el atentado.

colaboradores con vinculaciones familiares, de vecindad, amistad o ideología, aunque también hallaron la connivencia de algunos campesinos que los ayudaban por dinero, o de sacerdotes, médicos e incluso miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con quienes habían mantenido relación antes de la guerra o que eran comprensivos con su situación. Utilizaban estas colaboraciones para esconderse en sus casas durante los duros meses de invierno, intercambiar comunicados y como estafetas. También para que les proporcionasen comida e información sobre los movimientos de la Guardia Civil, que con frecuencia utilizaba en sus servicios de cuatro u ocho días las casas de los enlaces como aposentos y base de avituallamiento, especialmente las localizadas en lugares aislados de los núcleos poblacionales¹⁶.

Este apoyo de la población se mantuvo vivo hasta 1947, en que el cansancio por tantos años de clandestinidad y peligros, el escepticismo en la causa, acrecentado por el abandono de los países aliados tras la guerra europea y, sobre todo, el endurecimiento de las medidas represivas del franquismo, empujó a los enlaces a poner cada vez más reparos a su colaboración.

El cansancio y desánimo de los enlaces no fue la única razón que aceleró el final del maquis. Además de los errores de planteamiento, del protagonismo excluyente del PCE¹⁷, de las disensiones entre socialistas y comunistas en el seno de las partidas, y del endurecimiento de la estrategia del régimen, el posicionamiento de los aliados sobre la España de Franco fue otro factor determinante que aceleró el final del fenómeno, al causar una profunda desmoralización en la resistencia. Esto fue perceptible a partir de 1947¹⁸, cuando las potencias occidentales hicieron pública su famosa *Nota Tripartita*, en la que al tiempo que condenaban la dictadura española, enfatizaban su deseo de “no intervenir en los asuntos de España”.

¹⁶ Fuentes orales de guardias civiles de la época, como Senén López Delgado, nos refieren que pudieron constatar en fechas posteriores como hubo ocasiones en que los guardias civiles del grupo volante habían dormido en la misma noche en casas donde también lo habían hecho los maquis, sin percatarse de ello.

¹⁷ De acuerdo con la tesis de Secundino Serrano en este punto, cuando afirma que “la posición privilegiada de los comunistas en la guerrilla tuvo su fundamento...en la inhibición y el desinterés de los demás partidos y sindicatos. Este hecho repercutió negativamente, ya que el PCE, demonizado en el interior de España y alimentando cautelas entre las potencias democráticas, no era la formación más adecuada para tutelar la lucha armada. Una resistencia apoyada por todas las formaciones republicanas hubiera hecho más obscena la inhibición de los países occidentales”. *Maquis, historia de la guerrilla antifranquista*. Barcelona, 2005; pág. 373.

¹⁸ Santiago Álvarez, el veterano luchador antifranquista y buen conocedor del fenómeno, hizo una periodización aproximada y con sentido de la realidad. En su opinión las etapas en las que se dividió el maquis fueron cuatro: a) de 1936 a 1939; b) de 1939 a 1943; c) de 1943 a 1948; y d) de 1948 a 1952. La primera fase fue de consolidación, centrada en salvar la vida y en la obtención de apoyos para mantener la lucha el mayor tiempo posible; la segunda de crecimiento formidable, a causa de la asistencia política, económica y propagandística que recibió de fuera de España, principalmente de Francia, donde tenía su base de lanzamiento de hombres y suministro el Partido Comunista, interesado en mantener vivo el movimiento guerrillero para obstaculizar la ayuda de Franco a Hitler y prepararse para combatir al régimen dentro del territorio español. Alimentaba esta esperanza la derrota nazi en Stalingrado, la resistencia cada vez mayor a los alemanes en toda Europa, el desembarco aliado en el Norte de África y el sur de Italia y la concienciación en ciertos sectores del propio pueblo español de que la caída de Franco podía ser una realidad a la conclusión. La tercera estuvo marcada por el fracaso de la invasión del Valle de Arán. La cuarta y última fue la del declive, consecuencia del posicionamiento de las potencias aliadas con respecto a España y el endurecimiento de las medidas del régimen contra el maquis. Véase su trabajo citado para la Revista *Cuadernos de la Guardia Civil*. Madrid, 1994

Franco aprovechó la coyuntura para lanzar una ofensiva total contra el maquis, con la consigna clara de aniquilarlo. El punto de partida fue el Decreto sobre Bandidaje y Terrorismo de 18 de abril de 1947, norma que dio carta de naturaleza legal a las intenciones del franquismo de recrudecer las penas y cortar el cordón umbilical que lo mantenía con vida: los enlaces y colaboradores. Bajo esta perspectiva, el decreto castigaba con pena de muerte el formar parte de una partida y con cárcel a todas las personas que prestasen auxilio o ayudasen a los maquis. La única eximente contemplada era la delación y la colaboración eficaz en la captura. De esta forma, lo que hasta 1947 eran encarcelamientos, a partir de la aprobación del Decreto podía convertirse en eliminación física.

El Decreto era por lo que venían suspirando Alonso Vega y sus hombres desde hacía tiempo, de modo que no estaban dispuestos a desperdiciar la ocasión de reivindicarse ante Franco. Al amparo de su contenido, Alonso Vega emprendió nuevas tácticas, todas revestidas de una extraordinaria contundencia. Partían de la filosofía que en forma de “informe reservado” Alonso Vega había hecho llegar a los responsables de los Sectores Interprovinciales en 1946, exigiéndoles la máxima dureza con “todo detenido –decía el Director General de la Guardia Civil-- con las armas en la mano o convicto por actos de esa naturaleza”.

En estas directrices se especificaba que ya no se daría preferencia a atacar directamente a las partidas, sino a penetrar en la red de enlaces, especialmente los integrantes del núcleo familiar del maquis, y premiar a confidentes y delatores, en el convencimiento de que su derrumbe llevaría, antes o después, a la aniquilación del problema. Otra decisión consistió en potenciar aún más los servicios de información del SIGC, el papel de las contrapartidas y otorgar carta blanca a los mandos encargados de combatir las guerrillas.

La nueva estrategia tuvo consecuencias letales para el maquis, que vio cómo su número de bajas aumentaba con respecto a los anteriores: de las 334 y 450 registradas por las fuentes oficiales para 1943 y 1944 respectivamente, se pasaría a las 683 de 1945, 964 de 1946 y 1109 de 1947¹⁹.

Los guardias civiles

Las bajas también se cebaron en la Guardia Civil. El tributo que sus hombres tuvieron que pagar por responder a las exigencias del régimen para que acabasen con el maquis fue altísimo. Las cifras oficiales hablan de 257 fallecidos y 370 heridos a consecuencia de los enfrentamientos y atentados sufridos, muy superiores al resto de las fuerzas empleadas en la lucha²⁰. Según el estudio del general Aguado, las provincias con mayor número de fallecidos coincidirían con las de mayor presencia y actividad de

¹⁹ Datos extraídos de Rivas, F; de su trabajo para *La Guardia Civil española*; pág. 297. En este mismo estudio, Rivas cuantifica el índice de operatividad, situando el mismo en un 35% para 1943, por un 61 % para 1946.

²⁰ En la Policía se registraron 23 muertos y 39 heridos. En el Ejército el número de fallecidos fue de 27 y el de heridos, 39. Fuentes oficiales citados por Aguado Sánchez; *Historia de la Guardia Civil española*; vol. VI; Madrid, 1985., pág. 235.

las partidas: Granada con 31 y Málaga con 22, serían las de más víctimas, seguidas de La Coruña con 17, Asturias con 16 y Teruel y Lugo con 12²¹.

Sin esta aportación y la del resto de los guardias civiles que hubieron de vivir esta época durísima, el final de la guerrilla no hubiese sido posible. Ellos fueron los auténticos artífices del éxito en su lucha contra un fenómeno que en el fondo era una prolongación de la guerra civil. Gracias a la explotación de que fueron objeto, a su sacrificio, desvelos y peregrinaje incesante por los montes españoles, el franquismo ganó la última batalla contra un enemigo resistente y con notables apoyos. Así lo reconoció el general Alonso Vega en su despedida de la Dirección General, en 1955: “Gracias a la Guardia Civil se resolvió el grave problema del bandolerismo, que perturbaba las comunicaciones, desmoralizaba a las gentes, destrozaba nuestra economía, quebrantaba nuestra autoridad y nos desacreditaba en el exterior”²².

Dentro de aquellos guardias civiles, hubo algunos que destacaron en el plano individual. Se trató de los oficiales en los que Alonso Vega confió la represión. No le fue fácil encontrarlos a Don Camilo, porque la brillante oficialidad de la etapa anterior a la guerra había desaparecido en su mayoría, fagocitada por las depuraciones, los fusilamientos, el campo de batalla o el exilio. En su lugar surgió una variopinta mezcla de oficiales procedentes del extinto Cuerpo de Carabineros, el Ejército y de la Guardia Civil antigua, y que, salvo excepciones, configuraban unos cuadros de mando inexpertos y con escasa formación profesional e intelectual. Mucho menos aportar liderazgo y prestigio al escalafón, como habían hecho sus antecesores. Alonso Vega se percató de ello y trató de buscar alternativas entre lo que quedaba de bueno en las filas de la “vieja” Guardia Civil y lo mejor que pasaba por los Centros de Transformación del Ejército. No era mucho, pero se trataba de oficiales comprometidos con la filosofía del régimen, en la que era fundamental la subordinación, la disciplina y el orden. Eran oficiales de acusado carácter, dotes de mando y bien formados doctrinal y tácticamente, lo que les hacía competentes en el ejercicio de la profesión.

Sobre ellos descansaría la responsabilidad de combatir el maquis. Lo hicieron atendiendo las directrices y consignas que recibían de Madrid, y que en última instancia eran las responsables de sus aciertos y desaciertos. De todos, cabría destacar por su aportación y huella dejada en el resto de la oficialidad al general Manuel Pizarro Cenjor y al teniente coronel Eulogio Limia Pérez. Ambos ejercían un estilo de mando basado en el rigor, la sobriedad, la dureza y una calculada distancia con el subordinado, expresiones de una formidable autoridad, acrecentada por su notable bagaje intelectual y cultural, dotes de mando, la aplicación estricta de los reglamentos y una interpretación de la disciplina peculiar, donde no había término medio: se castigaba con mano dura a quien no respondía a las exigencias del servicio, y se premiaba con ascensos y gratificaciones la fidelidad. Procedentes de las filas de la “antigua” Guardia Civil, ambos habían demostrado su competencia en todos los destinos donde estuvieron combatiendo el maquis, acreditándose a los ojos de Alonso Vega como idóneos para dirigir los operativos de la ofensiva en las dos zonas de mayor implantación guerrillera (Levante y Andalucía). De hecho, el acierto de Alonso Vega residiría en colocar a los mandos más cualificados al frente de la represión en estas Zonas (Luque Arenas en Galicia, Arricivita en León, Pizarro en Levante y Teruel, Montes de Oca en Málaga y Limia en Granada).

²¹ *Ibidem*; vol. VI; pág. 235.

²² Orden General recogida por Lasén Paz, en *op. cit.*; pág. 174.

Por lo demás, el perfil del guardia civil del franquismo venía marcado por el nivel de exigencia que Alonso Vega imprimió al servicio, lo que provocaría una elevada mortalidad por enfermedades comunes, como se desprende del número de bajas registradas en las décadas de los cincuenta y sesenta. Sometidos a jornadas extenuantes, en donde eran frecuentes los conocidos grupos volantes, servicios de ocho días consecutivos fuera del cuartel, recorriendo caminos, veredas y montes de paso del maquis, bajo condiciones climatológicas durísimas, que incluía dormir a la intemperie o tener que comer rancho frío²³; por el estrés que producía el peligro del servicio, la estrecha vigilancia del mando, la severa disciplina, una precaria alimentación, propia de la España de la posguerra, y a una deficitaria cobertura sanitaria, las cifras de fallecidos pasaron de una media de 125 individuos anuales hasta los 257 durante el período comprendido entre 1943 y 1952 (sólo en el año 1946, el número de fallecidos se elevó a 378).

A esta cifra debe añadirse la de los muchos guardias civiles expulsados del Cuerpo por obra de la disciplina impuesta por Alonso Vega. Baste decir que entre 1950 y 1954 un total de 2944 guardias civiles fueron sancionados con separación del servicio²⁴. Y todo ello a cambio de los salarios más bajos de la administración: 14 pesetas diarias. A pesar del esfuerzo y riesgos que el servicio y Alonso Vega exigían a sus hombres, sus salarios se habían quedado por debajo del de ordenanzas y personal auxiliar del funcionariado y, lo que era peor, del nivel de vida. Alonso Vega argumentaba a su favor que los sueldos de sus hombres se habían duplicado desde el final de la guerra, pero omitía un dato irrefutable: que el nivel de vida se había cuadruplicado en diez años, de modo que las penurias económicas características de la España de la posguerra afectaron como pocos colectivos al de los guardias civiles²⁵.

Tras lo expuesto hasta aquí, se comprenderá que ser guardia civil en los primeros años del franquismo era difícil. Al menos en igual que medida que durante la II República, y desde luego más que en etapas anteriores. Además de los peligros que representaba enfrentarse a un adversario armado, de la penosidad del servicio y de la disciplina, el guardia civil debía estar a la altura de las exigencias de la administración militarista en su misión de garantizar el orden público, según disponía un guión que una vez más lo convertía en el instrumento utilizado para defender los intereses del Poder en materia de seguridad.

Bajo este planteamiento, el guardia civil sumiso y dócil, moldeado hasta la obediencia ciega por la disciplina militar, se transformaba en un individuo duro, de

²³ Si bien es cierto que este tipo de servicio era más típico de la España rural que de la litoral, también lo es que la asunción del servicio costas y fronteras, reservado a los Carabineros hasta la absorción de éstos por la Guardia Civil también contribuyó a aumentar la mortalidad. Era así porque el servicio en el litoral era durísimo, en especial por la noche, y obligada a una atenta vigilancia. Prueba de esta dureza es el hecho de que los guardias civiles preferían los destinos del interior a los de la costa.

²⁴ Lasén Paz, Maximiliano; "La Guardia Civil nueva", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. X. Madrid, 1994; pág. 179.

²⁵ Para una comparativa salarial, se recuerda que el salario percibido por los jornaleros de la época era según denunciaban los maquis, de entre 15 a 20 pesetas diarias, lo que consideraban insuficiente para poder adquirir productos básicos en el mercado negro del estraperlo. Véase la carta que los maquis hicieron al gobernador civil de Cuenca, en Aguado Sánchez, F; *Historia de la Guardia Civil...*; vol. VI.; pág. 255.

imponente aire marcial y revestido de una formidable autoridad nada más cruzar el umbral de su cuartel para acometer su servicio ante el ciudadano. Lo hacía al amparo del ordenamiento jurídico que daba forma legal al régimen y que tenía en el Código de Justicia Militar de 1945 su principal pilar y en la jurisdicción militar su vigía, de modo que todo aquél individuo que de palabra, por escrito o por cualquier medio injuriase, ofendiese o desobedeciese una orden de un guardia civil que vistiese su uniforme reglamentario, cometía el delito de insulto a fuerza armada.

Obligado a ejercer la autoridad de la que estaba investido, el guardia civil seguía gozando de privilegios y actos de deferencia en aquella sociedad, como la reserva de asientos en los transportes públicos o gratuidad para su familia en los locales y espectáculos públicos. Pero también quedaba expuesto a tensiones y a un distanciamiento en su relación cotidiana con los ciudadanos. Era frecuente, por ejemplo, que del ambiente alegre de un bar de pueblo, se pasase al silencio cuando irrumpía en el local la pareja de la Benemérita. Era una mezcla de respeto y temor, reflejo de una sociedad sometida, lo que a veces provocaba el rechazo de los ciudadanos ante la autoridad de los agentes.

Esta mezcla de respeto y temor provocaba un distanciamiento de los guardias civiles con la población, y su consiguiente refugio en la vida de cuartel y familiar, que continuaron siendo los dos baluartes donde se asentaba la estabilidad emocional y donde se curaban gran parte de las exigencias y sinsabores de la profesión. Es cierto que las muchas horas del servicio y la forma de realizarlo seguían favoreciendo un mayor contacto con la población y por tanto un mejor conocimiento de lo que acontecía en la demarcación de servicio. Pero también que aquella mentalidad autoritaria despojaba el carácter universal de aquel contacto, al reducirlo a los segmentos de la población más afines al régimen y a lo que éste representaba.

De puertas para adentro la situación no era mejor, con el agravante de que, mientras la sociedad española experimentó una evolución de modernidad a partir de 1959, a la altura de 1975 el guardia civil era todavía un individuo que no disfrutaba de idénticos derechos que la demás clase trabajadora, incluidos los funcionarios, y operaba bajo estructuras y mentalidades superadas en otros ámbitos de la Administración.

El atraso afectaba a todos los órdenes de su organización. En el caso de la enseñanza, el alumno que accedía a un Centro de Formación para ingreso en el Cuerpo era considerado un soldado más, sometido a un régimen cuartelero, propio de la milicia, con jornadas agotadoras, en calidad de internamiento obligatorio. La disciplina era espartana y las condiciones de habitabilidad de los centros impropias de la época. La docencia recibida estaba cargada de teoría y la práctica policial era escasa, rudimentaria y sin medios técnicos para impartirla. Por supuesto, no faltaba la instrucción en orden cerrado: dos horas diarias empleadas en detrimento de la instrucción policial, de manera que el alumno sabía perfectamente lo que hacer con un fusil o los giros marciales, pero ignoraba las técnicas de elaboración de sumarias.

La deficitaria formación académica no se solucionaba a lo largo de toda la carrera profesional. La ausencia de un aparato pedagógico que prolongase o estimulase la formación permanente en la Unidad de destino, la carencia de información y de control científico sobre aspectos relacionados con la función policial motivaba, según Lasén Paz, que “sólo los que intentan hacer carrera o entrar en alguna especialidad son

reciclados, quedando más de un 50% de los efectivos sin volver a pisar un centro de enseñanza desde su ingreso en el Cuerpo”. El problema que esto representaba se agravaba al extenderse a parte de la oficialidad. De hecho, sólo los oficiales de promoción interna actualizaban sus conocimientos periódicamente, al tener que pasar por distintos cursos (cabo, sargento y oficial) hasta su promoción a tenientes, y en algunos casos escasísimos en el curso para comandante. Según Lasén Paz, a quien seguimos en este punto, no ocurría lo mismo con los oficiales de carrera, “que pueden llegar a coronel habiendo hecho solamente un curso de unos seis meses para ascender a comandante, a los quince años de iniciar su vida profesional, con lo que mal pueden seguir la evolución social y tecnológica”²⁶. De este modo, muchos oficiales preocupados por ofrecer un mejor servicio a la sociedad, ser mejores profesionales y poder ser referentes para sus subordinados, se sintieron obligados a acudir a la Universidad para actualizar y ampliar sus conocimientos.

La situación descrita para la vida académica, apenas mejoraba una vez el agente era destinado al Puesto. Allí continuaba con la consideración de soldado, por lo que estaba obligado a pasar lista todos los días ante su Comandante de Puesto, sin cuyo permiso no podía ausentarse de la demarcación de destino. Su jornada laboral difícilmente bajaba de las setenta horas semanales, sin contraprestación económica adicional por el exceso de horario. Era la consecuencia de la inexistencia de días libres y un planteamiento del servicio estajanovista, realizado en condiciones casi tercermundistas: los Puestos no estaban dotados de vehículos oficiales y dónde los había el combustible sólo alcanzaba para tres o cuatro días al mes, por lo que el servicio se hacía a pie o a caballo.

Las familias sufrían también el abandono que el franquismo había hecho de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lo tocante a su calidad de vida y régimen interior. Era el caso de la cobertura sanitaria, de la que los guardias civiles eran de los pocos funcionarios del Estado que a la altura de 1975 carecían de seguridad social, debiendo costearse de su propia economía las consultas, tratamientos sanitarios y las medicinas. Especialmente penosas eran estas condiciones para los guardias civiles destinados en los pueblos si caían ellos o sus familias enfermos o debían ser atendidos en un centro hospitalario, porque debían desplazarse al hospital militar más cercano, a veces a varios centenares de kilómetros.

No mejor suerte corrían los cuarteles donde eran obligados a vivir los guardias civiles con sus familias. Las pésimas condiciones de habitabilidad de la mayoría de ellos incluían situaciones que en muchos casos atentaban a la dignidad humana. A la altura de 1970 era frecuente que muchos careciesen de agua corriente o que las familias tuviesen que compartir un aseo común.

En cualquier caso, eran sólo algunas muestras (otras pueden ser la obligación de pagarse de su salario la uniformidad o la obligación de ejercer trabajos domésticos en la unidad de destino, por ejemplo) del atraso institucional que sufría la Guardia Civil con respecto al resto de ciudadanos, atribuible a la rigidez ordenancista y al sector más conservador de la familia militar, instalado en un inmovilismo que chocaba con los deseos de avanzar hacia comportamientos democráticos de la sociedad española. Hijos de su época, la oficialidad de la Guardia Civil se contagió de aquella mentalidad, y no

²⁶ Lasén Paz, Maximiliano; “La Guardia Civil, una organización para el control social”. En *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 7. Madrid, 1994; págs. 231 a 249.

tuvo el coraje de exigir al régimen los avances que necesitaba el funcionamiento interno de la Guardia Civil, ayudando a su retraso institucional.

Por todo ello, el mérito de aquellos guardias civiles es innegable. Y probablemente impagable para las generaciones de hombres y mujeres que heredaron sus funciones durante la democracia. Su capacidad de sufrimiento, sacrificios, su dedicación a la profesión (las 24 horas de al menos 340 días del año), hacen creíble esta afirmación sin necesidad de acudir a fuentes orales.

La especialización. La Agrupación de Tráfico

Fruto de su esfuerzo, la Institución fue poco a poco recuperando crédito dentro del régimen, hasta volver a asumir el liderazgo que le fuera propio antes de la guerra civil en materia de seguridad ciudadana.

Coincidió este cambio con la superación que el régimen había conseguido de los obstáculos que amenazaban su estabilidad, y que permitieron a Franco mirar al futuro con optimismo. Mucho más tras el reconocimiento y la aceptación de España en los principales organismos internacionales. Sin embargo, era preciso realizar ajustes políticos y económicos que permitiesen al país explotar las excelencias de una coyuntura favorable y desbloquease el desarrollo de nuestra economía para avanzar en la senda del bienestar social. Lo conseguiría el Plan de Estabilización de 1959, punto de partida para un desarrollo sin precedentes en España, que tuvo además la doble virtud de obligar a la modernización del país en todos los ámbitos, entre los que estuvo el Institucional. Prácticamente nada escapó a este cambio de imagen. Tampoco la Guardia Civil, que entendió llegado el momento de pedir la compensación a su generoso esfuerzo, que le permitiese emprender el camino de la modernización en la década de los años sesenta, impulsada por el vertiginoso dinamismo socio-económico del país y su apertura al exterior.

El punto de partida de esta modernización lo constituyó la Agrupación de Tráfico, la especialidad por excelencia de la Guardia Civil en la etapa del desarrollismo y que se convertiría durante muchos años en el buque insignia por su imagen vanguardista, incluida la que se proyectaba hacia el exterior.

El origen de esta especialidad estuvo en la apuesta personal de Alonso Vega por premiar los esfuerzos de la Institución en la lucha contra el maquis y en la necesidad real que el Estado tenía de proporcionar esta seguridad ante el aumento exponencial del tráfico rodado en las carreteras, consecuencia del desarrollismo. Para hacer efectivo el cambio de competencias de la Policía Armada a la Guardia Civil, se pretextaba que la seguridad en los caminos y carreteras había sido tradicionalmente misión de la Guardia Civil, como mostraba su historia y reglamentos, y que las carreteras entraban de lleno en su ámbito competencial, mayoritariamente rural.

A finales de 1958 entró en funcionamiento la Unidad Piloto y el 30 de julio de 1959 se publicaba la Ley que daba satisfacción a la Guardia Civil. En el apartado segundo del artículo 3º decía que las “funciones de vigilancia se ejercerán por la Guardia Civil”, para lo que se creaba una Agrupación de Tráfico, que dependería del Director General del Cuerpo en el servicio general, personal, disciplina, armamento y

material, enseñanza, instrucción, acuartelamiento y haberes. Como órgano de coordinación y ordenación de los servicios, se creaba la Jefatura Central de Tráfico, eslabón que vinculaba la Agrupación al Ministerio de la Gobernación.

La ilusión con la que fue acogida esta creación en las filas del Cuerpo fue formidable. La inyección de moral que supuso, también. Ello hizo que se acometiesen los trabajos de organización de la Unidad con entusiasmo. Parte de lo más selecto de la joven oficialidad fue reclamada para trabajar en un “Proyecto de normas para la organización y funcionamiento” (julio de 1960), que definiera el espíritu del servicio y diseñara las líneas maestras de la planta orgánica. De este proyecto se desprendía una vocación de servicio al ciudadano y la recuperación de la proyección del espíritu benemérito: “La Agrupación de Tráfico ha sido creada –decía el Proyecto—para atender a la vigilancia y seguridad del tráfico por carretera...y colaboración desinteresada a todos los usuarios, tanto proporcionándoles los datos e indicaciones que precisen, como facilitándoles la reparación de sus averías y, muy especialmente, auxiliando hasta el límite de sus posibilidades a todos los que tengan la desgracia de sufrir algún accidente o contratiempo”.

En un principio la plantilla fue fijada en 3770 agentes, que hubo que extraer de la Unidades del Cuerpo, lo que significaba un contratiempo importante, porque muchas de ellas se resintieron y sus efectivos tuvieron que duplicar esfuerzos. Pero fue por poco tiempo. El interés del Ministerio de la Gobernación en la puesta en marcha de la especialidad era grande, y ayudado por una coyuntura económica favorable, consiguió que a finales de 1962 (24 de diciembre), las Cortes Generales aprobasen una Ley por la que se aumentaba la plantilla de la Guardia Civil para cubrir las necesidades de la Agrupación de Tráfico. La misma Ley contemplaba la creación de una Academia para la formación de los agentes que consiguiesen acceder a la especialidad. Este acceso no era fácil, porque desde el primer momento los guardias civiles mostraron interés por integrarse en una Unidad que veían como una salida a las durísimas condiciones del servicio en los Puestos rurales, al tiempo que se sentían atraídos tanto por la innovación que suponía para el servicio como por la gratificación económica que suponía para el bolsillo de sus integrantes.

Aunque no era la única especialidad, la de Tráfico iluminó el camino por donde iría el Cuerpo en la España del desarrollismo. Para enfrentarse a los nuevos retos derivados de una sociedad en veloz carrera hacia la modernidad, como era la española de los años sesenta, era necesario perseverar en las especialidades. Así lo entendieron también quienes tuvieron la responsabilidad del Cuerpo en aquellos años. Aquellos oficiales que ostentaron el mando de la Institución entre las décadas de 1960 y 1970 entendieron que el proceso de modernización era preciso acompañarlo con una orientación del servicio más efectiva y especializada, al estilo de las Policías más vanguardistas del entorno europeo. Ello pasaba por la formación de especialistas en aquellas ramas del servicio que demandaban una dedicación técnica y profesional cualificada. El resultado fue un mejor servicio, y las distintas especialidades que fueron surgiendo, en un proceso lento y gradual, pero imparable, cuyo principal beneficiario fue el ciudadano, más protegido y seguro por la cualificación de los especialistas, volcados en la vertiente humanitaria que subyacía tras el servicio de cada especialidad.

El camino de Tráfico lo continuó el Servicio de Montaña, creado oficialmente en 1967 sobre la base del equipo que en la década de los cincuenta se había formado en el

cuartel de Coll de Ladrones (Canfranc-Huesca). Luego, las demandas de la Federación Española de Montaña para que se creasen grupos de Esquiadores-Escaladores para una más eficaz búsqueda y rescate de montañeros perdidos y/o accidentados, favoreció la eclosión de la especialidad, que sellaría su proceso de gestación con la creación en 1981 de un Centro de Formación y la Inspección del Servicio de Montaña.

Igual o parecido proceso tuvo la especialidad en actividades subacuáticas. La expansión del turismo en los años sesenta y el consiguiente disfrute de deportes relacionados con el agua, inspiraron la conveniencia de formar especialistas para dar protección a los accidentados en las actividades acuáticas. Surgieron así pequeños grupos nutridos con efectivos que poseían experiencia en técnicas submarinistas, que fueron los pioneros de los GEAS (Grupos de Especialistas en Actividades Subacuáticas), creados oficialmente en 1981.

En enero de 1973 le tocó el turno a la Unidad de helicópteros, cuyos pilotos se habían formado en la Escuela del Ejército del Aire. Gracias a ellos muchas personas fueron rescatadas y auxiliadas en la montaña, las vías de comunicación estuvieron mejor protegidas y el orden público se vio reforzado en situaciones donde los helicópteros son de utilidad.

Las agresiones terroristas de los años setenta mediante artefactos explosivos motivó que la Guardia Civil impulsase la formación de especialistas en técnicas de desactivación de explosivos. En el año 1974 comenzaron su adiestramiento los primeros voluntarios en las Maestranzas de Artillería del Ejército. En pocos meses las Comandancias del País Vasco y otras afectadas por el terrorismo se enriquecieron con estos especialistas, cuyo valor acreditado y cualificación los hace imprescindibles en la sociedad actual, como demuestra su número de intervenciones arriesgadas, con seguridad causantes de que muchas vidas humanas y propiedades se vieran salvaguardadas. Fueron la génesis de los TEDAX y GEDEX actuales, cuyos especialistas están entre los mejores del mundo.

Junto a la especialización del servicio, las dotaciones de infraestructuras también tuvieron una notable modernización, beneficiándose las instalaciones más emblemáticas y de tradición en el Cuerpo. A finales de 1969 se inauguraron las nuevas dependencias del Parque de Automovilismo, para cuya construcción el ministro de la Gobernación Alonso Vega había facilitado los créditos necesarios. Idéntico camino siguió en julio de 1973 el flamante complejo del Colegio de Guardias Jóvenes, un edificio bien dotado, construido en unos extensos terrenos de Valdemoro y que con el tiempo albergaría la formación de los especialistas del Cuerpo y varios negociados.

El azote terrorista

Los años apacibles que sobrevinieron al final de maquis, se vieron de repente turbados en 1968 por la abrupta irrupción de la ETA (Euskadi Ta Azkatasuna, Euskadi y Libertad), la siniestra banda terrorista surgida en 1959 dentro del movimiento independentista vasco de ideología nacionalista y marxista, que en su V Asamblea (Gaztelu y Guetaria, 1966-1967) optaría por la lucha armada como medio para conseguir la independencia del País Vasco.

Este planteamiento cambió radicalmente la situación del propio País Vasco, de España en general y de la Guardia Civil en particular. En el caso que nos ocupa, el de la Benemérita, digamos que hasta finales de los años de 1960, sus hombres vivían en las provincias vascas mejor que en el resto del territorio español. Apenas existía delincuencia, el nivel y calidad de vida eran óptimos y la relación con la población no era diferente a otras zonas de España, de manera que existía hacia ella una mezcla de cordialidad, miedo y respeto sin rechazo, que no alteraba la convivencia cotidiana. Este escenario se veía favorecido por el vigoroso crecimiento industrial experimentado en la región, que ofrecía rápidas posibilidades de empleo para las familias de los guardias civiles.

En su estrategia, el movimiento terrorista había diseñado unas coordenadas que pasaban por la politización obrera y la provocación del Estado. La primera consistía en introducirse en el tejido laboral de las fábricas, agitarlo hasta causar un conflicto con la patronal que diera lugar a la intervención de las Fuerzas de Seguridad y consiguientes detenciones y encarcelamientos de obreros. A esta fase seguiría otra de propaganda contra las fuerzas policiales, a las que era necesario presentar como defensoras de un capitalismo explotador y represor, al que se añadía la denominación de fuerzas de ocupación en nombre de un Estado opresor de la voluntad del pueblo vasco.

Pero todavía quedaban unos años para que el popular “*que se vayan*”, en alusión directa a los guardias civiles, se extendiese entre la izquierda radical del País Vasco, de manera que convertir de repente a la Guardia Civil en enemigo del pueblo no era fácil. De hecho, la Institución había gozado del respeto de la mayoría de los vascos, a los que había dado seguridad desde la época fundacional del Cuerpo, y lo había hecho desde una mentalidad que le había sido propia, según las distintas épocas.

De manera consciente, la banda buscó la eliminación de esta sintonía, convirtiendo a la Guardia Civil en objetivo de su estrategia de descalificaciones y acusaciones. Para sus dirigentes, la Guardia Civil era además el blanco perfecto, pues su significado dentro del Estado la presentaban como la encarnación de la España opresora y el bastión más sólido de las fuerzas de ocupación, por lo que orientaron su estrategia a descalificar a la Institución. Se trataba de una labor de intoxicación para concentrar en ella el odio de los “patriotas vascos” y de la población en general, acusándola de torturar en nombre del régimen franquista. Bajo este prisma, apenas puede sorprender que la Guardia Civil se convirtiese desde el principio en el objetivo número uno de la ETA a la hora de llevar a la práctica su segunda estrategia de provocar al Estado.

El 7 de junio de 1968 el etarra Txabi Echevarrieta acabó en Villabona con la vida del guardia civil José Pardines Arcay, un joven de 25 años que prestaba servicios en el Subsector de Tráfico de San Sebastián, y que sería la primera víctima mortal de las numerosas ocasionadas por la sinrazón de la banda. Como confesaría Sarasqueta, acompañante de Echevarrieta en el fatídico día, se trataba de un guardia civil anónimo, un pobre chaval, al que no había necesidad de matar²⁷.

La Guardia Civil se movilizó y dio con el paradero de Echevarrieta, a quien hirió de muerte cuando intentaba agredir con su pistola a los guardias civiles que lo habían

²⁷ Relato que hizo el propio Sarasqueta a Lourdes Garzón en la *Revista de El Mundo*, y que fue reproducido por Iñigo Molero en “Las primeras víctimas de ETA”. *El franquismo año a año*. Madrid, 2006.

interceptado. Su muerte supuso un duro golpe para la banda, que reaccionó desplegando una campaña contra las fuerzas de seguridad y el Estado español: “para nosotros –decía un comunicado—Txabi Echevarrieta vale mucho más que todos los guardias civiles de Alonso Vega. Ellos nos lo han robado y pagarán por ello”. Era clara la intención de vengar la muerte de su líder, al que pretendían convertir en el “primer revolucionario asesinado”. El dispositivo vindicativo fue denominado “Operación Segarra”, que culminó con el asesinato (2 de agosto de 1968) en su domicilio de Irún del inspector de Policía Melitón Manzanos, una vez desechada la idea de colocar un coche bomba en el cuartel de la Guardia Civil de La Salve (Bilbao) o atacar contra patrullas de la Benemérita, por el riesgo que estos atentados implicaban para los activistas.

El asesinato del Manzanos supuso un antes y un después en la espiral acción-reacción y en la senda sangrienta emprendida por la ETA contra el Estado español. Lo fue porque el atentado desató una represión policial sin precedentes en el País Vasco, que despertó un sentimiento de solidaridad entre nacionalistas y representantes de la izquierda vasca en su frente contra el régimen y las fuerzas de seguridad. Al amparo del estado de excepción y del restablecimiento del decreto 21-9-60 de Rebelión Militar, se desplegó una formidable actividad de investigación a lo largo de aquel año, que culminó con la detención de 434 personas, de las cuales 189 fueron encarceladas. Es cierto que el despliegue policial consiguió desmantelar y detener a la cúpula de la banda y frenar su actividad, pero también que le había permitido obtener jugosos beneficios en forma de apoyo popular, justo lo que pretendían los líderes de la ETA con su estrategia.

La coartada se la dio a la ETA el conocido como Proceso de Burgos celebrado en diciembre de 1970 contra 16 de sus militantes detenidos por la Guardia Civil y la Policía en dos brillantes dispositivos policiales realizados en Bilbao (principios de abril de 1969) y la localidad cántabra de Mogrovejo (11 de abril de 1969). El juicio probaría, en lúcido diagnóstico del profesor Fusi, “que la represión no sólo no terminaba con ETA sino que le daba una legitimidad doble: legitimidad como punta de lanza de la lucha antifranquista; legitimidad como vanguardia en el resurgimiento del independentismo vasco”. Era la consecuencia de plantear el problema de la ETA sólo en términos de orden público, despreciando las causas de su naturaleza y, por tanto, la necesidad de un análisis de fondo, abierto a la reflexión rigurosa y serena, que permitiese romper la trampa que suponía la estrategia de la espiral acción-represión-acción, lo que terminó por deteriorar la situación del País Vasco y generó en esta Comunidad crecientes sentimientos de rechazo de la idea de España”²⁸.

Sintiéndose legitimada por un apoyo popular creciente en el País Vasco, que trascendió incluso las fronteras del Estado español, donde muchos identificaron a los etarras como héroes de la lucha antifranquista, y consecuencia de la propaganda desplegada por la banda durante el juicio de Burgos, la ETA se llenó de moral y a lo largo de 1972 emprendió una frenética campaña de atentados, alguno de los cuales tuvieron a la Guardia Civil como objetivo. La Institución reaccionó como había sido enseñada por Alonso Vega: apretó los dientes, reforzó la vigilancia y aplicó la cirugía de la dictadura. Consecuencia de aquella filosofía de servicio entre marzo y septiembre de 1972 cayeron abatidos en enfrentamientos con la Guardia Civil cuatro miembros de

²⁸ Fusi, JP; “El régimen autoritario (1960-1975), en *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*, libro firmado conjuntamente con Gómez Ferrer, Guadalupe; y Jover Zamora, JM. Madrid, 2001; pág. 771.

la banda en Elizondo, Urdax y Lequeitio. Otros tantos lo harían en enfrentamientos con la Policía Nacional en 1973.

Esta política era acompañada de medidas de presión sobre el entorno nacionalista, obligando a muchos simpatizantes de la ETA a refugiarse en el santuario que representaba el Sur de Francia. En esta dinámica, la muerte del teórico de ETA Eustaquio Mendizábal, abatido por la Policía en abril de 1973 en Algorta, supondría un revulsivo para la lucha armada de idénticas dimensiones a la muerte de Echevarrieta. Lo que inicialmente iba a ser un secuestro contra el Presidente del Gobierno, almirante Carrero Blanco, se convirtió en un magnicidio (20 de diciembre de 1973) que revelaba lagunas en el sistema de seguridad franquista. De una parte, la inconsistencia de los servicios de información. De otra, la ausencia de un sistema de seguridad personal de altas autoridades, que delataban la falta de previsión del régimen y su falta de planificación en la lucha contra el terrorismo independentista.

Por lo que respecta a la Guardia Civil, aquél sistema de información e inteligencia descansaba, esencialmente, en unas Brigadillas que languidecían desde el final del maquis y unos grupos especiales dependientes del Alto Estado Mayor del Ejército, que funcionaban desde su constitución en 1965²⁹. En ambos casos eran servicios de información rudimentarios, sin apenas medios, que dio motivos al general Iniesta Cano, Director General del Cuerpo a principios de los años setenta, para impulsar la potenciación del Servicio de Información (SIGC) sobre la base de las Brigadillas. La consecuencia fue la organización de los GOSI (Grupos Operativos del Servicio de Información), base, a su vez, de los actuales GAO (Grupos Antiterroristas Operativos), unidad de élite de la Guardia Civil en la lucha contra el terrorismo, que tan magníficos servicios ha rendido por su eficacia y pundonor. Los GOSI eran en esta época un grupo reducido, mandados por oficiales entusiastas, que recibieron formación de los servicios secretos del Alto Estado Mayor del Ejército.

La situación de los servicios de información periféricos no era mejor. En el caso del País Vasco se había visto agravada por la diáspora de los guardias civiles veteranos que se habían asentado en sus tres Comandancias y Navarra al socaire de las magníficas perspectivas laborales para sus familias, pero que optaron por abandonarlas una vez la violencia de la ETA y la hostilidad de la población empezó a hacer peligrosa la estancia en aquellas tierras. Este abandono masivo hizo que los guardias avezados fueron sustituidos por gente nueva, que lo desconocía casi todo de la banda y del País Vasco, lo que en palabras del general Casinello, gran impulsor de los servicios de Información de la Guardia Civil a partir de 1977, “supuso una rémora importante, sumada a la escasa preparación técnica de los agentes destinados en aquella época en los SIGC,s del País Vasco, por lo que la acción de la Benemérita contra ETA en estos primeros años se reducía a poco más que practicar controles de carretera y batidas por los montes vascos”³⁰.

²⁹ Para este funcionamiento inicial hemos contado con las aportaciones del capitán Miguel Sales Marote, pionero de los primeros servicios especiales de la Guardia Civil dependientes del Alto Estado Mayor.

³⁰ El general Andrés Casinello fue destinado al Estado Mayor de la Guardia Civil en 1977. Procedía del SECED del Ejército, y era por tanto dominador de las técnicas de información e inteligencia como pocos en España. Su talante innovador y cualificada formación le permitieron ver con claridad la necesidad de potenciar los servicios de Información de la Benemérita con la dotación de analistas, mecanización de datos y la informatización del servicio. En entrevista concedida a este autor, septiembre de 2008.

A esta escasa estructura se reducían los servicios de información de la Guardia Civil contra la ETA en estos primeros años de hostilidades. Sin embargo, serían estos grupos incipientes los que a finales de 1972 detectaron que la ETA barajaba la posibilidad de atentar contra una alta personalidad del Estado. Pero el desprecio por esta información evitó las pertinentes medidas de seguridad y la ETA pudo cometer el magnicidio, en pleno centro de Madrid, del almirante Carrero Blanco, Presidente del Gobierno.

El atentado sumió en el estupor a todo el país. Sólo reaccionó el general Carlos Iniesta Cano. Nada más recibir la noticia de los servicios especiales, convocó a su Estado Mayor y jefes operativos de Madrid a una reunión urgente. De esa reunión salió la orden de Iniesta al Jefe de su Estado Mayor, coronel Sáenz de Santamaría, para que cursase un radiograma a todas las Unidades del Cuerpo con instrucciones precisas sobre cómo actuar en momentos tan delicados.

“...de forma concreta, rotunda, personal y asumiendo toda la responsabilidad que me corresponde –decía Iniesta a sus hombres--, ordeno a todas las fuerzas a mi mando, que desde este momento y mientras no reciban orden en contrario, extremen al máximo la vigilancia en los puntos que a su criterio, sean susceptibles de conflicto, aunque estos se hallen situados en núcleos urbanos en los que colaborarán estrechamente con las restantes fuerzas de Orden Público. Caso de existir choque o tener que realizar acción contra cualquier elemento subversivo o alterador del orden deberá actuarse enérgicamente sin restringir ni en lo más mínimo el empleo de las armas. Urgentemente y por esta vía acúseme recibo. El teniente general. Carlos Iniesta. Madrid, 20 de diciembre de 1973”³¹.

La orden exteriorizaba el sentimiento general de la Guardia Civil hacia lo que se interpretaba mano blanda del Gobierno ante la ETA. De todos modos, el general Iniesta tenía motivos para estar molesto, si realmente sus servicios de información habían alertado sobre el atentado y no se les había hecho caso. Además, como Director de una Institución que sufría los embates del terrorismo, estaba muy sensibilizado con el problema que representaba la banda vasca.

El radiograma de la Dirección General no sentó bien al Gobierno. La misma tarde de haberle dado curso, el general Iniesta fue convocado a una reunión con Arias Navarro y Pita da Veiga, ministros de Interior y Ejército en funciones, respectivamente. El almirante Pita exigió la inmediata retirada de la orden porque podía causar nerviosismo, lo que para el Director General era una clara prueba de desorientación, incompetencia y falta de práctica en la función del mando, además de un disgusto para sus hombres.

La determinación de Iniesta chocaba con la serenidad que trataba de transmitir el Gobierno, cuyo comunicado oficial dio la sensación de tener controlada la situación. Realmente era así, porque en ninguna sala de armas se habían detectado nervios ni temores especiales, sólo indignación contenida. Un control, sin embargo, que no podía disimular la preocupación por el auge que estaba adquiriendo la ETA y el naciente terrorismo marxista leninista del FRAP (Frente Revolucionario Antifascista y

³¹ Archivo Histórico de la Dirección General de la Guardia Civil.

Patriótico), la organización creada a mediados de los años sesenta en París bajo la ideología del militante comunista Julio Álvarez del Vayo, y que había apostado por la lucha armada como expresión de sus ideas revolucionarias, consumando varios atentados mortales, entre ellas algunos guardias civiles.

Los temores irían convirtiéndose en indignación a medida que ambas organizaciones aumentaban su hostigamiento hacia el Estado en forma de atentados cuyos principales destinatarios eran las Fuerzas de Seguridad, sin que las medidas policiales fuesen suficientes para contener la ofensiva terrorista. Cuando una ETA crecida y un FRAP incontrolado desplegaron la actividad que les fue propia entre el asesinato de Carrero y la muerte del general Franco, desde las salas de banderas del Cuerpo se pedía al Gobierno contundencia y medidas extremas (desde luego era difícil encontrar algún guardia civil que desaprobase los fusilamientos del 27 de septiembre de 1975, firmados por Franco contra tres militantes del FRAP y dos de ETA). Pero tampoco esta actitud podía sorprender en una organización víctima de cobardes atentados, con una frecuencia que desgarraba la moral de los guardias civiles, inundaba de rabia sus conciencias y hacía de los cuarteles un hervidero de odio hacia los asesinos de sus compañeros. Basta con enumerar las víctimas de la Guardia Civil en los meses siguientes al atentado de Carrero Blanco, para entender el sentimiento que anidaba en una Institución que no estaba acostumbrada a ser agredida sin que sus atacantes pagaran un alto precio por ello. El 3 de abril de 1974 caía abatido de siete disparos en la cabeza el cabo Gregorio Posadas Zurrón, jefe del SIGC de Azpeitia y magnífico profesional, que al igual que Melitón Manzanas había hecho acopio de valiosa información sobre los entresijos de la banda vasca, a la que presionaba con sus investigaciones cerca del entorno que daba cobertura a sus activistas. Su muerte fue seguida por una amplia nómina: la del guardia civil Manuel Pérez Vázquez (2 de junio de 1974), Martín Durán Grande (11 de septiembre de 1974), sargento Jerónimo Vera (29 de octubre de 1974), subteniente Luis Santos y guardia civil Argimiro García (1 de noviembre de 1974), guardia civil Andrés Segovia (6 de mayo de 1975), teniente Domingo Sánchez Muñoz (14 de mayo de 1975), guardia civil Mariano Román Madroñal (5 de junio 1975), guardia civil, Casimiro Sánchez García (2 de agosto de 1975), teniente Antonio Pose Rodríguez (16 de agosto de 1975), guardias civiles Juan Moreno, Jesús Pascual y Esteban Maldonado (5 de octubre, 1975) y el guardia civil Manuel López Treviño (18 de octubre, 1975).

En medio de ellos, el atentado de la calle Correo de Madrid (13 de septiembre de 1974), la primera gran matanza de ETA (trece personas fallecidas). Un atentado que volvió a conmocionar a la opinión pública, al tiempo que revelaba las conexiones de la banda con sectores de la izquierda vinculados al PCE en la clandestinidad.

1975 no fue una excepción a esta dinámica de atentados. La evidencia de un pronto fallecimiento de Franco alimentó los propósitos del terrorismo y la indiferencia de la oposición a su régimen, abonando el terreno a las organizaciones terroristas y preparando un cambio de escenario político. Muchos creyeron desde su ingenuidad que la llegada de la Democracia supondría el final del terrorismo y hasta hubo quien desde una buena dosis de insensatez relacionaron este final con el alejamiento de la Guardia Civil de la lucha contraterrorista. Pero pronto se vio que la hostilidad terrorista no cesaría con la implantación de un Estado de Derecho, que la Guardia Civil no era el obstáculo para que finalizasen los atentados. Por el contrario, la Institución se rebeló como una herramienta insustituible con la que contaba el Estado para combatir el

terrorismo. Por eso, la Benemérita continuaría siendo objetivo prioritario de sus ataques hasta que desplazarse a Madrid para atacar un guardia civil dejó de ser rentable para ETA. Todo ello nos lleva a la reflexión sobre la inmensa deuda que el pueblo español mantiene con la Institución por su doble condición de acorazado en defensa de la democracia y parachoques de las iras terroristas. Es justo, por tanto, que la sociedad perdone, aunque no olvide, los errores que los hombres de la Benemérita hayan podido cometer en su manera de combatir el fenómeno terrorista. En todo caso, a la Guardia Civil le toca aprender de estos errores y a la historia recordar y reflexionar sobre la grandeza del papel desempeñado por la Benemérita en su incombustible lucha contra el azote terrorista.

2.- LA FUNDACIÓN DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

Durante su ya dilatada historia, la Guardia Civil ha sido una institución realmente extraordinaria, que ha contado con muchos y relevantes admiradores y con algunos detractores, pero que no ha dejado indiferente a nadie.

Este carácter original se aprecia ya en su propia concepción: un Cuerpo militar pero con preferentes funciones policiales y dependiente de las autoridades civiles. Para ponerlo en marcha serán necesarios, no una sola disposición, sino tres Reales Decretos que en sólo seis semanas se complementan y contradicen entre sí. Para regular su funcionamiento se promulgarán, caso probablemente único en la historia de las instituciones dentro y fuera de España, no uno sino dos reglamentos y, un año después, habrá una tercera disposición, la Cartilla, que, pese a su menor rango legal, los rectificará alcanzando mayor impronta que aquéllos.

Si bien, al principio, era la seguridad ciudadana en las amplias zonas rurales la principal ocupación del Cuerpo, la confianza a que rápidamente se hace acreedor hará que muy pronto se vayan uniendo otros cometidos, también en las ciudades, hasta configurar la Guardia Civil actual, que bien podemos denominar como una institución de “usos múltiples” con amplias funciones en ámbitos de Interior, Justicia, Defensa, Hacienda, Tráfico o Medio Ambiente.

La propia subsistencia del Instituto, como muy pronto se denominó también al Cuerpo, en los distintos y a veces bruscos avatares de la Historia Contemporánea de España es otra prueba de su singularidad. La Guardia Civil ha pasado por monarquías y repúblicas, por democracias y dictaduras, sin que, no sólo no se haya nunca cuestionado seriamente su continuidad sino que, casi invariablemente, cada nuevo régimen político conseguirá un aumento de sus efectivos.

Pero la explicación es simple, porque puede resumirse en dos palabras: eficacia y disciplina. La Guardia Civil ha sido una institución tremendamente eficaz, más aún si tenemos en consideración su bajo coste o los escasos medios empleados; y ha demostrado reiteradamente su lealtad a sus jefes y a los Gobiernos vigentes en cada momento histórico. Y, hasta tiempos muy recientes, lo ha sido, quizá sea esta la

principal de sus peculiaridades, con escasas variaciones en su organización interna y, sobre todo, en sus principios de actuación. A la Guardia Civil se la ha comparado con un viejo tonel que, independientemente de la calidad del vino joven — sus componentes — que lo va rellenando, pronto transmite a éste su carácter y peculiar sabor. Porque la impronta que adquirió el nuevo Cuerpo en su fundación fue tan fuerte que sus positivos efectos perduraron durante generaciones, y el prestigio que adquirió traspasó pronto las fronteras nacionales. Por eso sus acharolados sombreros han estado presentes en casi todos los acontecimientos relevantes de la España Contemporánea; por eso fue tempranamente buscado como modelo en numerosos países; por eso la comunidad internacional lo reclamó para asegurar el orden en el plebiscito del Sarre en la Alemania de 1935; por eso la Secretaria de Estado de los Estados Unidos lo definió como modelo para asegurar el orden en la antigua Yugoslavia. Por eso, en fin, la Guardia Civil de hoy ha superado los ochenta mil efectivos y está presente en los cinco continentes.

Por eso, por todo ello, conocer las circunstancias y el proceso fundacional del Cuerpo es clave para comprender su esencia, sus actuaciones y su evolución histórica.

EL AMBIENTE SOCIAL Y POLÍTICO

En el año en que se va a poner en marcha el nuevo Cuerpo, toda Europa vive una prosperidad económica y una aparente calma que esconden fuertes tensiones sociales que aflorarán violentamente pocos años después. Desaparecido el “Sistema de Congresos”, creado en Viena tras la derrota de Napoleón para vigilar contra cualquier veleidad neorrevolucionaria en el continente, las potencias europeas se escinden ahora en dos bloques socialmente antagónicos. Mientras los estados del centro y este, Austria, Prusia, Rusia, se aferran a las ideas ultraconservadoras y reaccionarias, franceses y británicos gozan de unas libertades desconocidas en el resto del Mundo; y, además, ambas naciones viven una bonanza económica sin precedentes bajo los principios de la economía libre. Pero, incluso en estos dos países, las desigualdades sociales y económicas se acrecientan, y las masas urbanas, protagonistas de las revoluciones anteriores (1789 y 1830) no participan del poder, que está en manos de menos de ochocientos mil electores británicos y sólo doscientos mil franceses, únicos ciudadanos con derecho a voto. Todo este sistema saltará en pedazos hacia 1848. Pero, de momento, en el año de la fundación, la paz social es un hecho dentro y fuera de España, y los

escritores y artistas románticos producen sus obras sin sobresaltos mientras los pensadores se dedican a la formación de las ciencias sociales.

Porque también en España habían terminado unos años convulsos iniciados tras la muerte de Fernando VII, y protagonizados por la Primera Guerra Carlista (1833-1840) y las agitadas sucesivas Regencias de la viuda de aquél, María Cristina de Borbón, y del generalísimo del bando vencedor, el General Espartero, el cual abandonará el país ante la situación adversa contra su persona en Julio de 1843.

Durante todos estos años, España había estado viviendo un largo proceso de asentamiento del Estado Liberal, proceso al que aún le restará otro amplio recorrido de más de treinta años. Pero, volviendo a la última fecha citada en el párrafo anterior, el poder estaba entonces disputado por dos partidos políticos, liberales ambos, uno situado más a la derecha, heredero de los constitucionalistas de 1812, llamados por ello, al principio, “doceañistas”, que constituirán el Partido Moderado, y otro, procedente ideológicamente de los estadistas que habían dirigido el país durante el “Trienio Liberal” (1820-1823), más radical en sus ideas liberales, llamados popularmente “veinteañistas”, que, liderados por Espartero y Joaquín María López, constituyeron el Partido Progresista.

Abandonado Espartero hasta por muchos de sus propios correligionarios, una coalición entre progresistas y moderados convocó elecciones generales en Septiembre de 1843, decidiendo las cortes surgidas de ellas la proclamación de la mayoría de edad de la Reina Isabel recién cumplidos los trece años de edad — vulnerando así lo establecido en la Constitución vigente, la de 1837, que exigía un año más —. Fue prácticamente el único acuerdo importante logrado por la coalición, que rápidamente se separa. En esta situación, ya en Diciembre, la Reina confía el Gobierno a González Bravo, líder del Partido Moderado. Comienza la “Década Moderada”, la primera de cuyas realizaciones relevantes será la fundación de la Guardia Civil.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA A PRINCIPIOS DE 1844

Hasta la fundación de la Guardia Civil, la seguridad pública en España era heterogénea y estaba confiada a multitud de instituciones, unas treinta dentro de las

ciudades y otras tantas fuera de ellas: somatenes, escopeteros, milicias, caudillatos, migueletes, miñones, mozos de escuadra, alcaldes de casa y corte y un largo etcétera. Dos puntos en común podemos apreciar en todos ellos: sus limitadas facultades territoriales y su dependencia de las autoridades locales o regionales. Por tanto, ninguno de ellos tenía ámbito de actuación en todo el Estado ni estaba tampoco a disposición de la Administración Central. Sí podía contar el Gobierno, al menos en teoría, con dos Instituciones implantadas en toda España, la Milicia Nacional y el Ejército.

La Milicia Nacional venía recogida en el Título VIII de la Constitución de 1812 como organismo para la seguridad pública y mantenimiento del orden constitucional. Será disuelta al regreso de Fernando VII acabada la Guerra de la Independencia y reaparecerá intermitentemente, con distintas denominaciones, en las etapas de predominio progresista hasta su definitiva disolución en 1875. No tenía plantilla permanente, sino que se constituía eventualmente en el territorio afectado por una emergencia, generalmente revueltas sociales o políticas, mientras durara la misma. Podía reclutar a todos los varones que se considerasen necesarios entre treinta y cincuenta años de edad. En cuanto al Ejército, una Real Orden de 1814 dispuso también el empleo de sus Unidades en la lucha contra el bandolerismo, especialmente activo al acabar la guerra contra los franceses.

De la ineficacia de la Milicia y del Ejército como instituciones de seguridad da idea el texto del primer Decreto que establece la Guardia Civil, el de 28 de Marzo de 1844, al que después volveremos a referirnos, en cuya exposición de motivos leemos:

“ ... no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la Milicia Nacional o el Ejército, inadecuados ambos para llenar este objetivo cumplidamente y sin perjuicios. La Milicia Nacional ...carece de existencia continua, ... su obligación es local y su servicio transitorio. ...El Ejército ...su objetivo peculiar es defender el Estado, y en último extremo auxiliar a la Milicia ...porque el rigor de la disciplina militar se resentía de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas independientes Por otro lado, ni el Ejército ni la Milicia Nacional desempeñaban con la fe necesaria el enojoso servicio de Policía ...”.

Pero el Estado contaba con otra Institución implantada a nivel nacional, el Cuerpo de Carabineros, fundado en 1829, que, aunque con funciones específicas de

resguardo fiscal ajenas a la seguridad pública, conviene sea ahora citado, no sólo porque un siglo después la Guardia Civil absorberá sus medios y funciones, sino porque su organización y normativa interna serán conocidos y aprovechados por los fundadores de la Guardia Civil, como veremos más adelante.

EL PROCESO FUNDACIONAL.- ANTECEDENTES INMEDIATOS

A la hora de establecer un antecedente más o menos lejano cuya continuidad histórica pudiera traducirse en el nuevo Cuerpo que va a nacer en 1844, no podemos, como ha intentado algún autor, considerar como tal a las antiguas Hermandades Castellanas, fundadas en el siglo XI, dependientes de los concejos municipales, ni a la Hermandad Nueva establecida por los Reyes Católicos, la cual desapareció aún durante el reinado de sus patrocinadores. Al comenzar el siglo XIX sólo sobrevivían las Hermandades de Ciudad Real, Toledo y Talavera, disueltas por María Cristina en 1835 a causa de su desprestigio e inoperatividad.

Los intentos de crear un sistema de seguridad moderno comienzan en 1808, cuando José I, el “Rey Intruso”, nombró a Pablo de Arribas Ministro de Policía. Éste proyecta una organización policial en base a unos organismos de dirección (Superintendente General, Intendencias, Comisarías, ...) apoyados por una fuerza armada no precisada pero de impronta militar; es decir, un sistema mixto civil-militar. Las difíciles circunstancias por las que atravesaba España en esa época, en plena Guerra de la Independencia, impidieron el desarrollo del modelo, por lo que entonces, y también terminada la guerra, continuó el sistema de milicias de ámbito regional con varias denominaciones.

Tras intentos, igualmente frustrados, de solventar el problema, en 1820 con la “Legión de Salvaguardias Nacionales”, patrocinada por el Marqués de las Amarillas, padre del futuro fundador de la Guardia Civil; y en 1823 con los “Celadores Reales” (después denominados “Salvaguardias Reales”) que sólo llegaron a organizar Unidades en Madrid y Zaragoza, será por Real Cédula de 13 de enero de 1824 cuando Fernando VII intente aplicar el proyecto civil-militar de Pablo de Arribas en base a treinta y dos Intendencias de Policía repartidas por todo el territorio nacional bajo las órdenes de los Alcaldes. Pero sin resolver el problema de la “fuerza armada” dependiente de ellas.

Sin haberse desarrollado plenamente el sistema, y tras los agitados últimos años del reinado de Fernando y la Guerra Carlista acontecida tras su fallecimiento, terminado el conflicto bélico y forzada la dimisión de la viuda Regente, por Decreto de Noviembre de 1840 promulgado por el Gobierno de transición entre ella y el nuevo Regente, Espartero, se modificó sustancialmente el contenido de la Cédula de 1824, entre otros cambios, quitando todas las competencias de seguridad y orden público a los Alcaldes y atribuyéndolas a los Jefes Políticos (antecedentes de los Gobernadores Civiles) de las nuevas provincias españolas. Pero este Decreto, suprimiendo la organización anterior, dejaba en suspenso la ejecución de la nueva normativa hasta que otra disposición posterior la desarrollara. Esta nueva disposición habría de esperar la terminación de la convulsa regencia de Espartero hasta que, ya con mayoría de edad de Isabel II, el primer Gobierno del partido Moderado, cumpliendo el mandato del de 1840, promulgara un nuevo Real Decreto el 26 de Enero de 1844 constituyendo el “Ramo de Protección y Seguridad Pública”, dependiente del Ministerio de la Gobernación, constituido por los Jefes Políticos de las provincias, de los que dependerían a su vez los Comisarios y Celadores. En el décimo y último artículo de esta disposición se ordenaba la organización de una *“fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad”*. Lo cual requeriría de un nuevo decreto. Esa “fuerza especial” sería la Guardia Civil.

Así pues, el proyecto de seguridad pública ideado por Pablo de Arribas en 1808, mixto, con órganos de dirección civiles y una fuerza armada dependiente de ellos, vio la luz con la Real Cédula de 1824, la cual sólo lo desarrolló parcialmente, siendo modificado por el R. D. de Noviembre de 1840, y desarrollado a su vez por otro de 26 de enero de 1844 que remitía a un nuevo y posterior decreto que organizaría la imprescindible fuerza armada. La estabilidad política que había conseguido el Partido Moderado va a ser clave para que a partir de ahora las realizaciones se materialicen con una rapidez que no hacían presagiar los fracasos anteriores. Sólo cuatro días después de la publicación del último decreto, el 30 de Enero, se aprobará el reglamento de los Comisarios y Celadores. Faltaba lo más difícil; la clave del proyecto residía en la organización de la consabida “fuerza armada” o “fuerza especial”, la cual, según el

repetido proyecto, habría de limitarse a constituir el brazo armado de los directivos civiles. No iba a ser así.

LA FUNDACIÓN

Bajo la presidencia de González Bravo, es Ministro de Gobernación el Marqués de Peñaflorida. El Subsecretario de este último, Patricio de la Escosura, va a ser un personaje básico para la puesta en marcha de la Institución. De la Escosura es el autor del referido Decreto de 26 de Enero, y, consecuencia de éste, va a ser también él quien redacte el que podemos denominar “primer” Decreto fundacional del Cuerpo, firmado por la Reina el 28 de Marzo. De su texto son destacables los siguientes aspectos:

- Marcada dependencia de la nueva institución respecto de los Jefes Políticos, a los que correspondería, entre otras competencias, el alistamiento y los ascensos de Sargentos y Cabos. Y, paralelamente, escasa influencia del Ministerio de la Guerra al que sólo competía proporcional personal al nuevo Cuerpo.
- Numerosos errores e inconcreciones, como el de la “pérdida” de catorce Compañías (el artículo 4º dispone que se organicen 103 Compañías; sin embargo, su distribución por Tercios suma sólo 89), o el no exigir a los Guardias Civiles de nuevo ingreso saber leer y escribir.
- Escasas referencias al Ramo de Protección y Seguridad Pública pese a ser este Decreto desarrollo del de Enero. No establece siquiera el tipo de dependencia o relación entre las Unidades del Cuerpo y los Comisarios y Celadores. Únicamente el último artículo del Decreto dispone la integración en el Ramo de los Guardias Civiles que se distinguen por su aptitud, honradez y celo, así como los que se inutilizaran en acto de servicio.

Es especialmente sorprendente esa ausencia de referencias. Probablemente, conforme se avanzaba en la organización del Cuerpo, sus patrocinadores advirtieron la dificultad de organizar y “casar” simultáneamente dos Cuerpos distintos en situación de subordinación uno respecto del otro, máxime si, como era deseable, se ponía tanta o más atención, medios y presupuesto en la organización del instituto militar. También es posible que la conflictividad creciente en los campos, al compás del desamparo en que iban quedando miles de campesinos por la aplicación de las medidas desamortizadoras y

desvinculadoras, impulsadas por Mendizábal a partir de 1836, pusiera en primer plano la necesidad imperiosa de un cuerpo de seguridad que actuara en las zonas rurales sin cortapisas impuestas por los comisarios de las ciudades.

Las limitaciones del decreto, que, entre otras, no especificaba qué Ministerio u organismo debía ocuparse de la organización de la naciente Institución, motivaron un segundo Real Decreto, fechado el 12 de Abril, de sólo cinco artículos, que designaba al Ministerio de la Guerra como responsable de la organización, pudiendo los Jefes encargados de la misma, *“por esta vez”*, nombrar los Sargentos y Cabos. Como consecuencia, el Ministro de la Guerra, General Mazarredo, el 15 de Abril, propone al Duque de Ahumada, en esa fecha Mariscal de Campo e Inspector General Militar en Cataluña, como *“General Director de la Organización”*.

El Duque de Ahumada, del que después se hablará más ampliamente, debía tener una idea muy clara de lo que a su entender debía ser la naciente institución, de forma que el día 20 del mismo mes (es llamativa la rapidez de las actuaciones dada la precariedad de medios de la época) dirige un amplio escrito al Ministro exponiendo sus condiciones para aceptar el cargo. Fundamentalmente, las siguientes:

- Amplias facultades al organizador para elegir y separar a todos los componentes del Instituto, así como para lo relacionado con el equipo y vestuario.
- Doblar el sueldo previsto inicialmente para los Guardias Civiles (de una a dos pesetas diarias para los de infantería).
- Que la organización se realizara de forma progresiva: *“primero un Tercio, concluido éste otro, y según por el Ministerio de la Guerra se prevenga”*.
- Ahumada quería que sus Guardias Civiles fueran *“pocos pero buenos”*; y, para ello exigió reducir drásticamente la plantilla pensada inicialmente, de los catorce mil previstos en el Decreto de 28 de Marzo a menos de seis mil, aumentando, en cambio, el número de Oficiales.

Antes de que el General Mazarredo pudiese contestar, se produce un cambio de Gobierno. El 2 de Mayo, el General Narváez es nombrado Presidente, sustituyendo a González Bravo, y asumiendo, además, la cartera de Guerra. También en Gobernación

habrá cambios, nombrándose a Pedro José Pidal como Ministro y a Felipe Martínez como Subsecretario.

LOS PROTAGONISTAS

Llegados a este punto, puede ser conveniente interrumpir brevemente el proceso de creación de la Guardia Civil para, aunque de forma muy limitada, conocer a los principales protagonistas, empezando por la joven Reina.

Isabel será toda su vida una mujer y una reina desgraciada. Se crió sin afecto de padre, muerto cuando ella tenía tres años, y sin afecto de madre, la cual volvió a casar pronto de forma morganática siendo apartada de la educación de aquélla y expulsada de España cuando su hija tenía sólo siete años. También en su vida íntima será desdichada; casada por razones de estado con su primo Francisco de Asís, un afeminado con el que nunca vivirá en común, tendrá numerosos amantes. Demasiado joven y sin formación adecuada tuvo que hacerse cargo de la Jefatura del Estado evidenciando pronto sus limitaciones, su ideología poco acorde con el liberalismo imperante y sus excesivas inclinaciones hacia el Partido Moderado. Todo ello la llevará al destronamiento cuando cumplió veinticinco años de reinado. En el exilio, verá reinar a su hijo, a su nuera y a su nieto. A ella hay que atribuir la denominación del nuevo Cuerpo, pues, despachando con González Bravo sobre el tema, dijo no entender como unas guardias militares podrían desempeñar funciones civiles, pues entonces “*ella las llamaría guardias civiles*”. Con este nombre, “Cuerpo de Guardias Civiles” verá la luz el Instituto en su primer decreto fundacional.

Ramón María de Narváez, militar nacido en Loja (Granada), ganó prestigio en la guerra carlista, inclinándose al acabar el conflicto por el Partido Moderado, en el que pronto se transformó en figura dominante, especialmente a partir de que su conspiración contra Espartero cuando éste era Regente consiguiera expulsarle del poder en 1843. Presidió el Gobierno entre 1844 y 1851, dimitiendo por desavenencias con la familia real. Volvió al poder en varias ocasiones desde 1856 hasta su fallecimiento en 1868. Su muerte privó a la Reina de su principal valedor, por lo que pocos meses después sería destronada. La Historia le ha tratado injustamente a partir de la fama como “espadón” que le atribuyó Valle Inclán. En realidad, nunca ocupó el poder por las armas,

abandonándolo siempre de forma voluntaria, generalmente a iniciativa propia. La buena relación personal mantenida con el Duque de Ahumada durante la guerra sería fundamental para inclinarse hacia la postura de éste en su concepción del nuevo Cuerpo.

Patricio de la Escosura Y Morroch fue militar, político y escritor mediocre. Conspiró muy joven a favor del liberalismo en tiempos de Fernando VII, lo que le llevó tempranamente al exilio. Tras la guerra militó en el Partido Moderado, ocupando la Subsecretaría de Gobernación durante unos meses. Posteriormente, evolucionó hacia los progresistas alcanzando con éstos, también brevemente, la cartera ministerial. Amigo de Espronceda, cultivó, dentro de la corriente romántica y con poco éxito, la novela, el verso y el drama. Pese a su breve paso por la Subsecretaría de Gobernación, como se ha expuesto, fue el autor de los Reales Decretos de 26 de Enero y 28 de Marzo de 1844, y sus trabajos serían utilizados y continuados por sus sucesores reflejándose en el Reglamento para el Servicio de 9 de Octubre del mismo año.

Francisco Javier Girón y Ezpeleta de las Casas y Enrile, segundo Duque de Ahumada y quinto Marqués de las Amarillas nació en Pamplona, en el castillo del Virrey, en 1803. Su padre fue Ministro de la Guerra en el primer Gobierno Liberal de 1820 y autor del fracasado proyecto de Legión de Salvaguardias Nacionales, según sus propias palabras, un intento de crear una “Gendarmería española”. Tuvo que marchar al exilio tras la finalización del “Trienio Liberal”. El Duque de Ahumada fue organizador e Inspector General de la Guardia Civil de 1844 a 1858, salvo un paréntesis de dos años durante el “Bienio Progresista”. Hombre muy justo y meditado en sus determinaciones, correcto en el trato e infatigable para el trabajo según sus biógrafos, fue senador vitalicio y vicepresidente de la Cámara Alta en dos ocasiones. Padre de catorce hijos, a su funeral en 1869 asistieron el Regente y el Gobierno en pleno. Por expreso deseo suyo, fue amortajado con su uniforme de Inspector General del Cuerpo y llevado a hombros por Guardias Civiles hasta su tumba. De su carácter y principios, que tan acertadamente transmitiría al Cuerpo, es buen ejemplo la siguiente anécdota. A poco de constituidas las primeras Unidades del Tercio de Madrid, prestando servicio de seguridad con ocasión de un concierto presidido por la Reina, un Cabo de la Guardia Civil negó el paso al carruaje de Narváez por un pasaje por el cual, según las órdenes recibidas, sólo debía pasar el de la Reina. Al día siguiente, el ofendido Presidente del Gobierno exigió perentoriamente a Ahumada el arresto del Cabo y su expulsión del

Instituto. En el siguiente despacho, el Duque le llevó dos documentos: la separación del servicio del Cabo y su irrevocable dimisión. Ni que decir tiene que Narváez rompió ambos documentos.

PUESTA EN MARCHA DE LA GUARDIA CIVIL

El citado buen entendimiento entre Ahumada y Narváez, compañeros de armas en la reciente guerra, y las discrepancias de ambos con el decreto de Marzo, tendrán como resultado la aceptación de muchas de las condiciones del Duque, no todas como después veremos pero sí las antes reseñadas, y el “tercer y definitivo” Real Decreto fundacional firmado el 13 de Mayo. Esta norma, que definitivamente pone en marcha a la Guardia Civil, sienta la modificación fundamental: la doble dependencia del Cuerpo de los Ministerios de Guerra y Gobernación y no sólo de este último como anteriormente. Asimismo, se eliminan las competencias en el régimen interno del Cuerpo de los Jefes Políticos, que únicamente podrían “entenderse” con los Jefes de Tercio para asuntos del servicio. En cuanto a los Comisarios y Celadores, como en el decreto de Marzo, prácticamente no hay referencias. La Guardia Civil resultante, cuya constitución y organización comenzarían rápidamente, tendrá finalmente una plantilla de seis mil quince individuos organizados en catorce Tercios al mando de Coronel. En cada provincia se asentaría una Compañía o una Sección, según su población y superficie. La Unidad inferior, al mando de Sargento o Cabo, se denominará Brigada.

LA DIFÍCIL REGLAMENTACIÓN

Como se ha indicado anteriormente, Ahumada obró con suma diligencia, de forma que el 16 de mayo, sólo tres días después de promulgado el decreto definitivo, presentó un proyecto de reglamento que, sin embargo, no vería la luz. En efecto, como también se ha mencionado, el Duque consiguió de Narváez la aceptación de la mayoría de sus propuestas, pero no de todas. En esas cruciales fechas para el ulterior desarrollo del Cuerpo, las diferencias sobre él entre los Ministerios de Guerra y Gobernación se agudizaron, y el Presidente del Gobierno no podía desautorizar continuamente al departamento a cuya iniciativa se debía la puesta en marcha de la Institución. Pese al reciente cambio de Gobierno, en el equipo de Gobernación persistían las ideas, proyectos y borradores elaborados por el anterior subsecretario, De la Escosura, y no se

resignaban a perder el control de la naciente Guardia Civil. Así, este Ministerio consiguió, tras una disputa de varios meses, que Narváez, de una parte, respetara sus competencias para la elaboración de la normativa relacionada con el servicio, lo que ya de por sí implicó el rechazo al proyecto de Ahumada, y, lo que es más importante, que se rechazara también una de las principales ideas de éste, reflejada en el artículo primero de su fracasado proyecto: la plena inclusión de la Guardia Civil en el Ejército.

Tras cinco meses de disputas, esta oposición civil-militar se va a traducir en la original realización de dos normas reglamentarias para el Cuerpo. Cada uno de los dos ministerios en litigio va a producir su propio Reglamento con arreglo a las competencias que el Decreto de Mayo les había atribuido: para Gobernación el desarrollo de los servicios peculiares y el acuartelamiento; para Guerra los aspectos orgánicos y de régimen interior. La labor inspectora de ambos Departamentos la realizarían la Inspección General, desempeñada por el duque de Ahumada, y los mandos del Cuerpo.

Así, con fecha 9 de Octubre del mismo año de la fundación se publica el Reglamento para el Servicio, de cincuenta y seis artículos organizados en cinco capítulos que contienen las competencias de los ministerios (Gobernación, Guerra y Gracia y Justicia) y autoridades delegadas, los deberes y facultades de los Guardias Civiles, las normas sobre acuartelamiento y disposiciones de carácter general. Seis días después, se publica el Reglamento Militar, de siete capítulos y setenta y cinco artículos. En ellos se contienen la organización interna del Cuerpo, las pautas de reclutamiento y ascenso, las obligaciones y facultades de los mandos y las normas disciplinarias.

Las relaciones de las Unidades del Cuerpo con los Comisarios y Celadores del Ramo de Protección y Seguridad son, por fin, abordadas en el Reglamento para el Servicio, pero, como veremos, de forma muy limitada. Los artículos 14 a 18 del citado texto determinan que son los Comisarios los que disponen el servicio de la Guardia Civil en su respectiva demarcación, pero el artículo 15 limita esa facultad a las órdenes e instrucciones previas del Jefe Político, verdadero jefe del servicio del Instituto; el artículo 18 limita las facultades disciplinarias de los Comisarios a dar cuenta al Jefe Político, y únicamente en casos de desobediencia o falta de respeto. Respecto a los Celadores, si bien el artículo 17 estipula que los Comisarios podrán poner a las órdenes de algún Celador parte de la fuerza de su demarcación, las posibles desobediencias

hacia los Celadores no son siquiera consideradas. Llama poderosamente la atención el artículo 54 del Reglamento. En él se reserva la tercera parte de las Comisarías para los Guardias Civiles que “*después de un año de establecida la Guardia Civil, se hubiesen distinguido en este servicio*”. Deducimos de ello, primero, que el Ramo de Protección y Seguridad iría retrasado respecto de la Guardia Civil en su despliegue territorial, y, segundo, que el nivel profesional de los Comisarios (más aún el de los Celadores) no sería muy elevado cuando simples Guardias Segundos podían hacerse cargo de las Comisarías.

Esos pocos artículos tienen un contenido muy escaso y ambiguo para poder desarrollar en la práctica la supuesta dependencia de la Guardia Civil respecto de los Comisarios; no podía ser de otro modo cuando los Decretos no los mencionan. El historiador y General Francisco Aguado, en su Historia de la Guardia Civil, relata cómo el Comisario de Getafe citó en su domicilio a la fuerza del Cuerpo para ser revistada, lo cual no sólo no fue cumplimentado sino que, además, le costó el cargo al Comisario. La “Cartilla”, complemento y desarrollo del Reglamento para el Servicio, de la cual seguidamente hablamos, apenas cita al personal del Ramo de Protección y Seguridad. La relación del mismo con la Guardia Civil, más teórica que real, terminaría legalmente en el nuevo Reglamento para el Servicio de 1852.

La característica común a los decretos y reglamentos, su improvisación y cortedad, obligará al Duque de Ahumada a impartir instrucciones, internas y para el servicio, las más importantes recogidas en una Circular de 16 de Enero de 1845, y todas incluidas y ampliadas en la norma fundamental impartida por el Duque: la Cartilla de 20 de Diciembre del mismo año, cuyos objetivos serían, primero y como queda dicho, completar la normativa de los dos Reglamentos, y, segundo y fundamentalmente, imprimir “carácter” al Cuerpo mediante el establecimiento de reglas morales, a cuyo cumplimiento habrían de dedicarse los mandos con especial atención. Aquí el Duque dejaría huella imborrable. En efecto, sus ciento cincuenta y ocho artículos contienen tanta normativa, y más meditada, como todos los decretos y reglamentos referidos; su contenido se integraría en el Reglamento para el Servicio de 1852, y muchas de esas normas morales, algunas literalmente, se mantendrían en los últimos reglamentos aprobados en 1942 y 1943. Generaciones de Guardias Civiles los han memorizado durante decenios en las academias de formación y en el servicio diario.

GENDARMERÍA FRANCESA Y GUARDIA CIVIL

Una tradicional polémica entre los historiadores del Cuerpo se ha venido centrando en la posible influencia de alguna institución extranjera de seguridad que hubiera podido servir como modelo para la creación de la Guardia Civil. Posibilidad que se opondría a la de la absoluta originalidad del Instituto, cuya fundación y organización no tendrían más fuentes que las ideas y capacidades del Duque de Ahumada. En lo que todos coinciden es en que las influencias, si las hubo, sólo podían venir de Francia y de su Gendarmería. Ya en fecha tan temprana como 1858, Antonio Quevedo y José Sidro publicaron un estudio sobre el Cuerpo y la Gendarmería Nacional (entonces llamada Gendarmería Real) en el cual creyeron evidenciar similitudes con la entonces jovencísima Guardia Civil. Fue a finales del siglo XIX cuando los primeros historiadores del Cuerpo trataron directamente el tema de la posible copia o adaptación del modelo francés, especialmente a partir de los estudios del Coronel D. Eugenio de la Iglesia Carnicero en 1898, continuados por Miguel Gistau en 1907 y, más recientemente, Fernando Rivas (1979), el ya citado Francisco Aguado (1983) y otros posteriores. En síntesis, la postura coincidente en todos ellos reside en que fue el Ministerio de Gobernación quien efectivamente intentó copiar las normas francesas, lo que se habría puesto de manifiesto en los documentos redactados por este Departamento, es decir, el R. D. de 28 de Marzo y el Reglamento para el Servicio; mientras que el Duque de Ahumada y el Ministerio de la Guerra se habrían opuesto a ello, imponiendo sus criterios más originales en el R. D. de 13 de Mayo y en el Reglamento Militar. Como veremos, la realidad fue muy diferente y compleja.

En primer lugar, están suficientemente documentados varios intentos fallidos de crear una Gendarmería en España mucho tiempo antes de que se iniciara el proceso de fundación de la Guardia Civil. Conviene precisar, en primer lugar, que la Gendarmería francesa no adoptó este nombre hasta la Revolución de 1789; anteriormente se había denominado “Sargentos de Armas” cuando se creó en la Tercera Cruzada, a finales del siglo XII, y “Mariscalía” (*Maréchaussée*) posteriormente. Es también importante resaltar que esta Institución tenía tanto prestigio que fue la única procedente del Antiguo Régimen que respetaron los revolucionarios, y que el propio Napoleón, en carta a su hermano José en 1807, se desharía en elogios hacia ella.

En 1781, el Conde de Aranda, embajador español en París, remitió al Gobierno español un proyecto para el establecimiento de una “Mariscalía” en España. Más adelante, durante la Guerra de la Independencia, uno de los intentos frustrados de José I para desarrollar su sistema policial se denominó “Gendarmería Nacional a Caballo”. Como antes se indicó, el proyecto de “Salvaguardias Nacionales” del padre del Duque de Ahumada fue, según sus memorias, un intento de crear una Gendarmería española. El también indicado intento de los “Celadores Reales” de 1823 estuvo inspirado, según el historiador Francisco Aguado, en la Gendarmería. Meses antes, mientras los “Cien Mil Hijos de San Luis” se dirigían a Cádiz donde estaba confinado el Rey por los liberales, la “Serenísima Junta Provisional de Gobierno de España e Indias”, que ejercía de hecho el poder en el Norte de España en esa fase final del “Trienio Liberal”, ordenó al Capitán General de las Provincias Vascongadas la creación de una Legión de Gendarmería en Vitoria; el proyecto consiguiente fue redactado en francés y traducido posteriormente al español con el mismo final fracasado que los demás intentos. Finalmente, una de las denominaciones que adoptó la referida Milicia Nacional, en 1834, fue precisamente Gendarmería Nacional.

Que en los creadores de la Guardia Civil estaba presente la realidad de la Gendarmería es innegable, y de ello es buena prueba el siguiente párrafo de la exposición de motivos del Decreto de 28 de Marzo:

“... No correspondería el nuevo Cuerpo a las esperanzas que justamente prometían sus efectos en otras naciones si ...”

Como vemos, el texto, reconociendo la existencia de un solo modelo a emular, no menciona a la Gendarmería y se refiere no a una sino a varias naciones que habrían experimentado dicho modelo. A estos efectos, debemos tener en consideración que la Gendarmería francesa, en base a su prestigio y a la expansión napoleónica, en 1844 existía en Francia, Bélgica, Suiza, Holanda, país éste donde conservaba el antiguo nombre de Mariscalía, y en varios estados alemanes e italianos, en estos últimos con la denominación de Carabineros (*Carabinieri*).

Aparentemente, el texto reproducido parece avalar las tesis de los historiadores mencionados en cuanto a que era el Ministerio de la Gobernación, cuyo Subsecretario De la Escosura redactó tal decreto, el interesado en adaptar el modelo extranjero. Sin

embargo, veamos ahora otro párrafo, éste extraído del preámbulo del Reglamento para el Servicio de 9 de Octubre, que, como sabemos, fue también producido por Gobernación después de una larga polémica con Ahumada y el Ministerio de la Guerra:

*“... Sin desconocer el valor ni desaprovechar el auxilio de extraños ejemplos, dignos por cierto de atención y estudio, el que suscribe, **absteniéndose muy cuidadosamente de todo espíritu de ciega imitación**, ha procurado evitar las aplicaciones impracticables o aventuradas y amoldar las disposiciones del Reglamento al actual estado de nuestra nación ...”.*

Este texto es esclarecedor. Su autor se ha dado cuenta de que el modelo extranjero que creía haber encontrado en Marzo, no le parece tan deseable en Octubre. Pero, además, se siente obligado a justificarse, sabe que debe explicar por qué no le sirve. Sí, los “ejemplos” son dignos de atención y estudio, pero no deben imitarse sin más, esto sería impracticable y aventurado, asevera, aunque realmente no indica los motivos. Pero, lo importante es reflejar ante quién se estaba justificando, y, conociendo la cuestión de los reglamentos, ya resumida, y la polémica con el Ministerio de la Guerra, resulta evidente que es precisamente a las autoridades de este Ministerio, Ahumada entre ellos, y al propio Presidente del Gobierno, Narváez, que, como sabemos, ostentaba también esa cartera, a quienes va dedicado ese párrafo. Es el estamento militar el que pretendía copiar o adaptar el modelo extranjero y su normativa; eran las autoridades civiles de Gobernación quienes se oponían a ello, eran éstas las que acusaban a aquéllos, exageradamente, de “ciega imitación”. Como veremos, sus motivos nada tenían que ver con que las aplicaciones fueran o no “impracticables o aventuradas”, sino que lo que exclusivamente se estaba cuestionando era la mayor o menor cuota de poder que sobre la Guardia Civil correspondería a unos y otros.

Los documentos originales a que se va a hacer referencia a continuación, que demuestran sobradamente la posición de todos sobre la posible influencia de un modelo extranjero, se encuentran en el Archivo General Militar sito en el Alcázar de Segovia, junto con muchos otros documentos de sumo interés para el conocimiento del proceso de fundación, organización y puesta en marcha de la Guardia Civil. En este trabajo se hará referencia sólo a los considerados más relevantes.

La postura de algunos de los historiadores reseñados ha estado, quizá, no exenta de prejuicios. La admiración que todos ellos han profesado por la figura del Duque de Ahumada, les parecía podía quedar injustamente dañada si se le reconocían posibles actuaciones de copia o imitación. Probablemente no tuvieron en cuenta que si la Gendarmería era una institución de gran prestigio, imitada en toda Europa, lo absurdo habría sido rechazar el conocimiento de su organización y normativa. Lo que sucedió en España en 1844 fue bastante lógico dadas las circunstancias: Gobernación sabía del prestigio de la Gendarmería y ése era el modelo que pretendía adaptar, pero sin conocerlo realmente. En Guerra estaban totalmente de acuerdo, pero aquí sí conocían el modelo; y los problemas que Ahumada sufrió fueron, con el estamento militar cada vez que se separaba del repetido modelo, y con Gobernación cuando lo seguía. De toda esta lucha de pareceres e intereses salió una Guardia Civil mucho más parecida a la Gendarmería de lo que pretendía el Ministerio civil, y bastante menos de lo que querían Ahumada y los militares. Todo eso sucedió en el año de la fundación; en los sucesivos, el Duque adquirirá experiencia, eludirá obstáculos e impondrá sus criterios. La Guardia Civil deberá mucho más a la labor de Ahumada a partir de 1845 que a lo que se realizó en sus primeros meses de andadura.

Que Ahumada consideraba la Gendarmería el modelo a imitar se deduce, primero, del primer escrito que dirigió a Guerra fechado, el 20 de Abril de 1844, al que ya hemos hecho referencia, exponiendo sus condiciones para aceptar el encargo de organización del Cuerpo. Una de ellas era, como sabemos, reducir drásticamente la plantilla inicialmente prevista. Veamos uno de sus argumentos para ello:

“... La creación de la Gendarmería en Francia, que es el Cuerpo a que debe imitar nuestra nueva Guardia Civil, en 22 de Diciembre de 1790, que tomó este nombre, empezó con 7.499 hombres...”

El segundo escrito del Duque que, por su interés y brevedad, se reproduce completo, es determinante. El General Mazarredo, ministro de la Guerra, remitió al Duque, un manuscrito de veinte páginas en francés elaborado por un tal Lacroix, Capitán retirado de la Gendarmería, conteniendo una serie de pautas que podrían ser de interés para la elaborar la normativa de la Guardia Civil. Dicho manuscrito provenía de Gobernación que, a su vez, lo había recibido, ignoramos si previa solicitud, del cónsul

español en Bayona. Tres días después de recibirlo, el Duque lo devolvió a Mazarredo con el siguiente oficio:

Quedo ya enterado, y adjunto tengo el honor de devolver a V. E. la memoria de Mr. Lacroix, Capitán retirado de la Gendarmería francesa; la cual constando de 20 páginas manuscritas, nada contiene de nuevo que no esté expresado en el diccionario de la Gendarmería, que consta de 1.047 páginas, o en el memorial de la misma Arma, que son tres tomos de más de 500 cada uno, de cuyos tratados cualquiera podrá hacer un extracto más o menos voluminoso.

Dios guarde a V. E. muchos años

Madrid 27 de Abril de 1844

Vemos así que, sin ningún género de dudas, Ahumada tenía un amplio conocimiento de la Gendarmería sin empacho ninguno en reconocerlo. Pero, lo relevante es conocer si utilizó ese conocimiento en la organización y normativa del cuerpo español. Para responder a esta cuestión conviene precisar que la Gendarmería francesa era un Arma más del Ejército de ese país, que el Ministerio del Interior francés disponía de ella exclusivamente para el servicio, pero sin cortapisas de ningún otro Cuerpo policial intermedio, y que era el de la Guerra el único competente en cuestiones de régimen interior, todo lo cual venía recogido en una sola norma fundamental, la Ordenanza de 29 de Octubre de 1820. Es éste el modelo que, en síntesis, defendían el Duque y el Ministerio español de la Guerra; nada que ver, por tanto, con el modelo civil-militar de Pablo de Arribas, con la Real Cédula de 1824 o con el Ramo de Protección y Seguridad del R. D. de Enero de 1844. Consecuente con esta postura, Ahumada elaboró, como ya sabemos, un proyecto de reglamento que finalmente no vería la luz. Ese proyecto consta de diecinueve capítulos y doscientos seis artículos; la quinta parte de ellos, especialmente en los capítulos primero, dieciséis y dieciocho, claramente inspirados en la Ordenanza de la Gendarmería, algunos copias literales. Veamos dos ejemplos:

- Ordenanza G. Art. 2: *Le Corps de la Gendarmerie Royal est une des parties integrantes de l'armée, et les dispositions générales des lois militaires lui sont applicables.*
- Proyecto Ahumada. Art. 1º: *La Guardia Civil es una parte integrante del Ejército. Las Reales Ordenanzas le son aplicables.*

- Ordenanza G. Art. 179: *De saisir tous gens trouvés avec des armes ensanglantées ou d'autres indices faisant présunmer le crime.*
- Proyecto Ahumada. Cap. 16º: *Arrestar a todo el que se encuentre con armas ensangrentadas o indicios visibles de haber perpetrado un crimen.*

Como se ha dicho, este proyecto no vería la luz. Sería estudiado por una comisión del Ministerio de la Guerra primero, por el Tribunal Supremo de Guerra y Marina después, y, finalmente, ante las presiones de Gobernación, por una última comisión en la que participaron representantes de estos dos ministerios y del de Gracia y Justicia, con el resultado ya sabido: Gobernación sería el único competente en asuntos del servicio y acuartelamiento y Guerra en lo demás; pero incluso la norma elaborada por este último Departamento, el referido reglamento Militar, sería finalmente redactado por personal ajeno al equipo de Ahumada, por lo que son muy escasas las aportaciones de éste incluso en ese último reglamento. Y es que eran las autoridades de Guerra quiénes, más que el Duque, pretendían concernirse al ejemplo francés. Como prueba, véase un párrafo del informe de la primera de las comisiones citadas acerca de la pretensión de Ahumada de que todo Guardia Civil pudiera realizar diligencias policiales:

“ ... la falta de una disposición que hay en el Reglamento de la Gendarmería francesa. Según este Reglamento, no puede nunca un Gendarme solo hacer ciertas prisiones ...”

Al final, salvo algunas disposiciones de personal, especialmente de ascensos, que sí proponía Ahumada y que, además, tienen muchas similitudes con las normas francesas, el resto del Reglamento Militar no tiene nada en común ni con las propuestas ahumadianas, ni con la Gendarmería, ni con las intenciones de Gobernación. Sin embargo, sí quedan sentadas las facultades del Ministerio de la Guerra sobre la naciente Guardia Civil: organización, disciplina, material y haberes. En cuanto al texto, se aprecian numerosas similitudes, en algunos artículos verdaderos calcos, del Reglamento del Cuerpo de Carabineros de 9 de Marzo de 1829; entre otras, el famoso artículo 1º del Capítulo VI del Reglamento Militar, que define y resalta la disciplina, y que es casi idéntico al del artículo 116 del Reglamento de Carabineros. Este artículo se ha considerado siempre, erróneamente, redactado por Ahumada, y ha perdurado en el tiempo conservándose en el último Reglamento Militar de 1942.

CONCLUSIONES

La fundación de la Guardia Civil fue el resultado de una antigua aspiración española de conseguir una institución de seguridad dependiente del Gobierno central y con ámbito de actuación en todo el territorio nacional. La estabilidad política que conseguirá el Partido Moderado, a partir de fines de 1843, posibilitará tal logro.

Si bien en todos los patrocinadores del proyecto había estado siempre presente el prestigioso modelo de la Gendarmería francesa, el proceso que llevaría finalmente a la fundación, iniciado con la Real Cédula de Fernando VII en 1824, e inspirado en borradores aún más vetustos, no encajaba con tal modelo. La Cédula preveía un sistema de seguridad civil-militar integrado por dos instituciones, bajo el principio de subordinación del instituto armado respecto del civil; nada que ver, por tanto, con el Cuerpo francés, integrado totalmente en el Ministerio de la Guerra y en el Ejército, y directamente relacionado con las autoridades del Departamento de Gobernación, exclusivamente en lo relacionado con el servicio.

Tras una ardua disputa entre los dos ministerios españoles afectados, fue el modelo francés el que, defendido por el ministerio militar, se impuso básicamente, aunque con más facultades para Gobernación de las existentes en Francia, y sin integrar a la Guardia Civil en el Ejército.

Sin embargo, asentado ese modelo, los doce años de permanencia del Duque de Ahumada como organizador e inspector general de la naciente Guardia Civil, su personalidad y cualidades, su extraordinaria labor normativa y la estricta disciplina que impuso en sus componentes, producirán una Institución de marcado carácter, con muchísimas y progresivas diferencias respecto a la Gendarmería y los cuerpos derivados de ella en otras naciones, y que adquirirá fama y prestigio propios en Europa y en América, donde pronto proyectará su propia organización y modelo.

MIGUEL MARTÍNEZ GARCÍA
GENERAL DE DIVISIÓN DE LA GUARDIA CIVIL
LICENCIADO EN HISTORIA

Por Amador Pérez Viñuela, capitán de la Guardia Civil retirado.

CONFIGURACIÓN DEL DERECHO ISLÁMICO

Entre las diferentes técnicas empleadas por los investigadores policiales para la persecución y descubrimiento de los grupos terroristas organizados se encuentra la realizada por Sergio Soto Miranda, cadete de la Guardia Civil, alumno de 5º curso, consiste en el estudio de las sentencias judiciales dictadas en España contra la organización terrorista Yihad, la cual considera encuadrada dentro de una estructura amplia de extremistas que se extiende por todo el Islam con ramificaciones por Occidente.

He leído con atención su ensayo titulado: “Terrorismo islamista: estudio jurisprudencial” publicado en el número XXXIX de la revista Cuadernos de la Guardia Civil y me he alegrado, por dos cosas: primero porque es un buen artículo y segundo porque ha sido escrito por un joven Oficial de la Guardia Civil que está empezando su carrera. En el tema académico del terrorismo islamista me da la impresión que ha elegido el camino correcto. Yo voy a seguirle por la aventura intelectual que parece iniciar con este trabajo¹.

A la Guardia Civil le interesa todo lo que afecta al terrorismo, en el caso de ETA hace tiempo que lleva la iniciativa, a tal extremo ha llegado su eficacia que ha pasado de ser la principal preocupación de los españoles a considerar a esta organización como un grupo residual sin capacidad para reorganizarse de forma eficaz. Es lo que queda de la antigua conspiración contra el Estado inventada por los ideólogos del terror a finales de la década 1950.

INTRODUCCIÓN

Con el título de este artículo enunciamos dos grandes campos de investigación y análisis crítico en un sector del Islam: política y tradición, que han constituido la base para la configuración del Derecho islámico se remonta al cuarto milenio a. de C. aunque no cabe duda que la influencia de las revelaciones del Profeta Mahoma (*'alla Allahu 'alayhi wa sallama*) Dios lo bendiga y salveⁱⁱ, han contribuido de forma muy notable a que se haya constituido en la forma actual. El hecho de que la globalización haya sacudido con virulencia en la actualidad todas las tradiciones culturales, religiosas, filosóficas y político-jurídicas de los musulmanes, no implica que esta actividad no haya existido con anterioridad.

Los estudios en español sobre el pensamiento (*al-fikr*) islamista, su ideología política y religiosa radical de hoy son escasos. La escuela de arabistas españoles goza de gran prestigio entre los pensadores de Occidente, pero sus obras han estado orientadas, fundamentalmente, hacia la filosofía, la historia, la literatura en árabe en la Edad Media y la religión islámica, últimamente se han publicado algunos sobre Derecho Islámico interesantesⁱⁱⁱ. Lo que ha llegado hasta nosotros es, principalmente, a partir y a través de obras escritas en francés: bien por autores originarios de ese país, como se verá en la relación bibliográfica al final^{iv}, o bien debidas a orientales bilingües, escritas en el idioma de Voltairé, también traducidas al español.

Para abordar el tema islámico, no islamista, debemos encuadrarlo dentro del universo musulmán y hacerlo sin recelo o concepciones marcadamente asimétricas y estereotipadas, analizarlo no significa juzgarlo^v. Tampoco es mi intención condenarlo, al menos con criterios exclusivamente occidentales.

En este artículo se le da una gran importancia al lenguaje como elemento transmisor del *al fikr al- 'arab al- tariji* (el pensamiento árabe histórico)^{vi} y a la creación de la entidad política árabo-islámica.

Sabemos que los pueblos de la península Arábiga habían sido gobernados por reyes soberanos, al menos un milenio antes de la predicación del Islam, cuyo sistema político habían alcanzado por evolución natural desde la familia patriarcal, el clan y la tribu hasta la creación del Estado monárquico^{vii}. El islamismo no puede estudiarse independientemente de las tradiciones árabes e israelíes y de sus instituciones. Debido a ello, nos parece interesante establecer el contexto histórico, social e intelectual en el territorio en el cual la doctrina islámica es revelada al Profeta.

Más adelante estudiaremos la jurisprudencia, la consideración de las tierras conquistadas, la economía y la estructura del Estado islámico.

1. INSTITUCIONES ANTERIORES AL ISLAM

En la literatura arábica anteislámica el término árabe^{viii} se utilizaba para diferenciar las tribus nómadas o beduinas (en árabe *al a`rab*) de las sedentarias de las ciudades. Hoy se admite que no solamente son árabes los naturales de la península de Arabia, también lo son los musulmanes que hablan árabe, aman su cultura y todo lo relacionado con este gran pueblo desde su origen.

“La lengua árabe pertenece a un grupo muy amplio cuyo origen se sitúa en el Oriente Medio”^{ix}. Que comprende tres grandes grupos:

- 1- Semítico Oriental.
- 2- Semítico Noroccidental.
- 3- Semítico Meridional.

Pero la arabidad no es una característica suficiente para definir a los pueblos asentados desde la antigüedad más remota en el territorio denominado Creciente Fértil y los contornos de la península de Arabia, porque antes de separarse habían constituido una unidad cultural que dio origen a una civilización sin otro parangón que el de la civilización egipcia y que permaneció estable durante un período de más de tres mil años. Los especialistas en lenguas semíticas han llegado a la conclusión de que todos los pueblos que las hablaron tienen un pasado común con el mismo modo de vida, adoraban las mismas divinidades aunque bajo nombres diferentes y se gobernaban por instituciones similares. En general estaban adaptados a la sucesión cíclica de las estaciones con la cual vivían en armonía, sus celebraciones religiosas estaban dedicadas a los dioses que controlaban la naturaleza.

Los rasgos que se le atribuyen a los primitivos pobladores se aplican básicamente a los semitas en general –de temperamento fogoso, impaciente, inestable y emotivo- y políticamente organizados en comunidades tribales. En el aspecto religioso rechazan las concepciones mitológicas de los pueblos rivales y se les considera como los creadores de las tres únicas religiones monoteístas, por orden de aparición: Judaica, Cristiana e Islámica. Durante toda la antigüedad habitaron la región limitada por mares y montañas, que comprendía esencialmente la península de Arabia, Siria-Palestina y Mesopotamia.

En un diagrama histórico en el cual las fechas debemos tomarlas dentro de un cierto margen de error, la estabilidad se dio hasta el 3000 a. de C. en que se inventa la escritura en las ciudades-Estado independientes. El elemento de cohesión más importante de estos pueblos formados por tribus, eran los vínculos familiares, seguido de la lengua; a ello contribuye el hecho de que por primera vez se puede ejercer cierto control de las riquezas que el pueblo posee y sus reyes dar órdenes escritas, con lo cual

aparece una nueva clase social, la de los escribas y una institución desconocida hasta entonces; el servicio de correos realizado por funcionarios reales^x. Las instituciones eran una consecuencia de su forma de vida.

Durante todo el siguiente milenio y el primer tercio del segundo, con frecuencia surgían confederaciones de tribus para formar unidades mayores con el fin de resistir el ataque de un vecino más fuerte. También se dan muchos casos de desaparición de pueblos completos y el nacimiento de otro. Este fenómeno es característico de las tribus que practicaban el nomadismo^{xi} estacional.

Nuestro interés se centra en los habitantes de origen semita^{xii} de vida nómada que al inicio del segundo milenio a. de C. se dedicaban a la cría de cabras y ovejas, y su única montura era el onagro. Ocupaban una franja de terreno de trescientos kilómetros de longitud aproximadamente y unos cien de anchura en la Baja Mesopotamia al borde del desierto arábigo en el Creciente Fértil.

Esta población estaba compuesta por tribus de lengua árabe y por otras, probablemente descendientes del destruido imperio Acadio^{xiii} que son los antepasados más próximos de los israelitas a cuyas instituciones le dedicaremos un capítulo debido a la influencia que ejercieron en la constitución del Derecho Islámico.

Los habitantes arábigos habían fundado tiempo atrás sus primeras ciudades en medio del desierto Sirio-Arábigo, Basora la Antigua, Cerbela Kufah, estaban considerados como bárbaros por los pueblos vecinos sedentarios, debido a que atacaban sus caravanas, saqueaban sus ciudades y en algunas ocasiones invadían sus territorios.

Los árabes de antes del Islam son conocidos a través de estudios etnográficos, su historia y sobre todo la de sus instituciones. Hechas a su medida, este aspecto nos parece relevante porque llevan la marca de su psicología, de sus ideas sobre el hombre, sobre el mundo y sobre sus creencias religiosas.

Se trata de un fenómeno que se produjo tanto en la rama de los hablantes del semítico Noroccidental como en el Meridional, al separarse dieron origen a pueblos diferentes. Según los momentos, fueron llamados “Caldeos”, “Asirio-Babilónicos”, “Acadios” y con un término más general, Mesopotamios. Todos ellos situados en las riberas de los ríos Éufrates o Tigris. Al principio de la historia llevaban una vida nómada o seminómada, cuando se hicieron sedentarios siguieron conservando rasgos de su primer modo de vida, tradiciones e instituciones.

Ya en aquellos tiempos antiguos, la lengua era utilizada como vínculo nacionalista y de delimitación de sus fronteras^{xiv}. Generalmente coincide con el territorio de la tribu que se le reconoce como propio y dentro del cual las tierras cultivadas se explotaban en régimen de propiedad privada, los pastos eran comunes. Este aspecto es más destacado en los representantes de las tribus del nomadismo estacional que en el de los árabes beduinos^{xv} que criaban camellos.

El lugar de nacimiento de Mahoma^{xvi}, la Meca, cuando él vino al mundo estaba gobernada por una oligarquía de mercaderes que había surgido en el seno de la “sociedad beduina radicada en el norte y el oeste de la península Arábiga, de ella conservó las características tribales esenciales”^{xvii}. En el aspecto social la doctrina del Profeta fue una revuelta ética profunda contra el carácter mundano de las tribus dominantes, principalmente en la Meca (*Makka*) en que fue revelada la primera parte de la doctrina del Islam al Profeta.

Sin embargo el reproche que le han hecho los detractores de otras religiones es que encontrara sitio en el ritual de la nueva religión para conservar las prácticas mundanas de la yahiliyya^{xviii}. Mahoma llegó a tener al mismo tiempo once mujeres, al morir dejó nueve esposas viudas y dos concubinas. Lo que censuraba a los árabes con su doctrina era que su interés se redujera a los asuntos puramente económicos y que el

único fin fuera el egoísmo para mantener las desigualdades sociales. También en este aspecto le reprocharon que sólo se hubiese dedicado a la mística después de contraer matrimonio con su primera esposa, Jadíya, una mujer rica a la que servía como administrador de sus negocios comerciales hasta que se casó con ella. Era unos quince años mayor que él. Mahoma tenía veinticinco^{xix}. Fue la primera persona que creyó en su mensaje y la que le dio apoyo moral y económico para que continuara su obra.

Jadiya murió en 619 y es a partir de esta fecha cuando Mahoma empieza a ser perseguido por sus detractores en la Meca. Por dicho motivo en 622 se trasladó con un grupo de nuevos creyentes guerreros^{xx} a la ciudad de Yatríb (madínat an-nabíy)^{xxi}. Significa ciudad del Profeta, está situada más al Norte de Arabia, allí fue aceptado por sus seguidores y la mayoría de las tribus locales como “*rasul Allih*” (enviado de Dios) ellos y los seguidores de la Meca fueron reconocidos como integrantes de un grupo que formaron la primera clase aristócrata del Islam.

Antes de la venida de la nueva religión las tribus se regían por un conjunto de normas consuetudinarias y los jefes tribales carecían de autoridad para modificar el sistema, limitándose a aplicar lo que la tradición había impuesto en su comunidad en casos similares.

A pesar de estas prácticas bárbaras supuso un gran avance, después de Hammurabi se había impuesto la aplicación de la *iya*^{xxii} que sustituyó a la venganza. La sarí'a la incluyó en sus normas haciendo la distinción entre homicidio y asesinato y la legítima defensa, según la doctrina islámica. “Por lo general, la dignidad exigía que las disputas intertribales fueran resueltas por la fuerza de las armas”^{xxiii}. En el seno de la tribu se recurría al hakam (árbitro).

Sin embargo dentro del cuadro general de normas tradicionales había ciertas diferencias entre las tribus de la ciudad de la Meca que se dedicaban principalmente al

comercio^{xxiv} y las de Medina que lo hacían a la agricultura. Las primeras poseían una rudimentaria ley comercial para cuyo cumplimiento se nombraban unos árbitros con la categoría de “funcionarios públicos” al servicio de la comunidad^{xxv}. En el caso de la ciudad de Medina, las normas eran, aún, más elementales. En cuanto a las relaciones familiares aunque no había ningún código que las regulase^{xxvi}, tenían unas estructuras que constituían la base de la sociedad.

Durante el dominio Acadio (2900-2300 a. de C.) sabemos que el matrimonio era un contrato de asociación con miras a la procreación y a la educación de los descendientes^{xxvii}. No tenía carácter monógamo, tampoco era censurable que episódicamente el marido frecuentara a otras mujeres, “casadas o no, fuera de su hogar”. Adoraban un gran número de dioses engendrados como los hombres, que tenían esposas, concubinas y queridas. Casi todos estos pueblos tenían una diosa del amor^{xxviii} y en sus civilizaciones se ensalzaba el amor libre.

Debe recordarse que en la cultura árabe y en Islam no existe sentimiento de culpa que rodee al sexo, ni se requiere torturar el cuerpo o suprimir los deseos como ocurre en el cristianismo o el hinduismo. La función reproductora se ha considerado una necesidad debido a las condiciones de alta mortalidad, fundamentalmente por dos grandes causas:

- a) Ambientales.
- b) Alta frecuencia de las guerras tribales.

Es sin duda un retroceso histórico y cultural de estos pueblos, puesto que, hoy, sabemos que además del famoso Código de Hammurabi, “rey de Babilonia de 1792-1750, recientemente han aparecido una decena de Códigos análogos esparcidos por todo el territorio que ocupaban los semitas desde finales del tercer milenio”^{xxix}, que supuso un avance importante en la administración de la justicia en su tiempo. Las tribus del

desierto arábigo habían vuelto a las costumbres de la antigua Mesopotámica de donde eran originarias^{xxx} y fueron llevadas a todos los territorios por los que se extendieron, al menos en el aspecto de las relaciones familiares y en particular entre marido y mujer.

Otros componentes que formaban parte de las tradiciones era el concepto que tenían de la hurriyya (en la actualidad se traduce por libertad) para los árabes primitivos tenía un sentido de carácter moral. También podía hacer referencia a sentimientos nobles, dignidad y grandeza. En la Edad Media servía para distinguir al hombre libre de nacimiento del liberto^{xxxi}.

En la Arabia preislámica, aunque había algunas tribus semíticas de religión judaica, la mayoría practicaban ritos paganos. El guía espiritual era el “Káhin”; un adivino, especie de sacerdote pagano al que se le atribuía la facultad de predecir los acontecimientos ocultos y futuros, emitían sus oráculos en prosa rimada y con un lenguaje críptico. Cuando una tribu preveía iniciar algún hecho importante, antes de tomar la decisión definitiva, el jefe tribal procuraba consultar a uno de los más famosos aunque tuviese que viajar varios días para hacerlo^{xxxii}.

Estos personajes ya existían en el estado asirio-babilonio pero en estos imperios tenían carácter oficial. Entre los beduinos y las tribus sedentarias del territorio a la que nos estamos refiriendo eran adivinos libres.

En la Meca existía desde antiguo el santuario más importante de la región, la Kaaba^{xxxiii} que era considerado por los pueblos semitas como territorio sagrado, rodeado por un espacio de tierra reputado como inviolable^{xxxiv}. Este recinto y el rudimentario gobierno de la ciudad eran controlados por los quraysíes; una tribu importante de guerreros y comerciantes, en el seno de la cual nació Mahoma.

Los grupos nómadas y seminómadas se veían obligados con frecuencia a ir a los mercados que se celebraban en las ciudades con el fin de adquirir productos elaborados

y vender los suyos. Para ejercer estas actividades se sometían a las reglas de circulación de mercancías impuestas en las poblaciones con las cuales establecían pactos de salvaguarda. Las peregrinaciones al santuario existían desde antiguo y los peregrinos eran, unas harám (gente intocable). Con el tiempo, las rutas de las caravanas comerciales se hicieron coincidentes con las de los peregrinos.

Esta serie de circunstancias favorecieron inicialmente el seguimiento del Profeta.

Durante el siglo VII d. C. el Estado original se hizo islámico en el transcurso de unos acontecimientos que tienen, además, las características de una revolución política. Los gobiernos califales, conocidos en la historia islámica, por el nombre de al-Jalufa ar-Rasidun (Califas ortodoxos o califas bien encaminados) en singular jalífat. Abü Bark (11/632-634) Umar b. Al-Jattáb (13/634-644) Utman b. Affá (23/644-656) y Alí b. Abí-Talib (35-40/656-661)^{xxxv}.

Estos cuatro califas son considerados por la inmensa mayoría de musulmanes como legales y legítimos.

2. INSTITUCIONES ISRAELITAS ANTIGUAS

Una de esas tribus de origen incierto^{xxxvi} que según la narración bíblica estaba formada por el patriarca Teraj que “engendró a Abram, Najor y Aram”^{xxxvii}. El antepasado más próximo de los israelitas. Según el Dt, 26,5 “Mi antepasado era un arameo errante que bajo a Egipto”.

La organización del pueblo de Israel^{xxxviii} en el Antiguo Testamento ocupa un puesto subordinado al mensaje espiritual y doctrinal de la Biblia pero a nosotros el aspecto que nos interesa es el conocimiento de su organización por medio de las instituciones.

Existían varios tipos: familiares, políticas, militares y religiosas.

El hecho más extraordinario para el pueblo de Israel desde el punto de vista histórico se produjo al principio del segundo milenio a. C. con Abram, después Abraham, un gran personaje para el pueblo judío, para los cristianos y musulmanes. Con él se inicia la historia de los israelíes. El Antiguo Testamento está escrito como la gran epopeya del pueblo de Israel guiado por Yahveh, los hechos narrados fueron escritos por varios autores a lo largo de siglos, con el recuerdo conservado entre los israelitas por transmisión oral^{xxxix}. Se utilizaron los idiomas arameo y hebreo, los creadores explican los acontecimientos como una intervención de Dios tanto en las derrotas como en las victorias contra sus enemigos^{xi}.

En este trabajo el relato bíblico sólo nos interesa como fuente de acontecimientos históricos, y la ciudad de Ur como lugar geográfico a donde se inicia la hermosa aventura de la creación de la religión judaica y el nacimiento del pueblo de Israel. Por este motivo insistimos en describir los acontecimientos que allí ocurrieron, sus causas y las consecuencias que originaron.

Ur estaba enclavada en territorio sumerio y el mando político estaba a cargo de un gobernador, en 2113 a. C., se rebeló contra el rey de Sumer, lo venció y se proclamó rey de todo el territorio y de Akkad.

La Biblia nos dice que Dios ordenó a Abram salir de su tierra y de la *bet ab* (casa del padre) en la ciudad de Ur^{xli} el antiguo territorio sumerio para hacer de su descendencia un gran pueblo^{xlii}. Lo cierto es que su emigración se produjo después de una serie de revueltas internas originadas por las tribus nómadas ocurridas en 2000 a. de C., como consecuencia de ello las provincias del valle de Diyala se separaron y el reino se dividió en dos; unos años más tarde los amorreos invadieron todo Sumer cuyo imperio fue saqueado; a continuación cayeron sobre la ciudad de Ur, que fue destruida

por los invasores y después de apoderarse de todas sus riquezas^{xliii}, tierras y pastos, en las tribus expulsadas apareció el hambre. Estos hechos, la utilización de la lengua aramea por la tribu de Abraham y su modo de vida narrada en el Génesis, nos permiten afirmar que pertenecía al pueblo Acadio cuando iniciaron la gran emigración que dio origen al pueblo antiguo de Israel. El idioma arameo fue introducido por ellos en Palestina.

El representante característico sería el clan del Patriarca Abraham lo mismo que los beduinos del desierto de Arabia lo son de los árabes, sobre todo, a partir de la domesticación del dromedario, cuya forma de vida seguía practicándose en tiempos de Mahoma.

Los profetas hebreos, tanto en Israel como cuando se encontraban en el exilio, rechazaron las creencias de todos los pueblos vecinos, e insistieron en la unicidad y trascendencia de Dios así como el origen divino de la realeza.

Entre todos los habitantes de la región que estamos estudiando es Israel del que mejor conocemos sus instituciones, sus fuentes principales son: El Talmud, formado por dos elementos, la Mishná (repetición) y la Gemará (sus comentarios y el Antiguo Testamento^{xliv}, fundamentalmente los cinco primeros libros de la Biblia. El conjunto es conocido por los judíos con el nombre de La Torá.

Las tradiciones de Israel han sido sistematizadas en los libros del Antiguo Testamento y las sentencias rabínicas de la Mishná. Sin embargo algunas de las afirmaciones enunciadas necesitarían una justificación más amplia, sobre todo las que han sido tomadas directamente de la Biblia, ello se debe a que el autor tenía más interés en resaltar los hechos como obra de Dios que en describir el funcionamiento de las instituciones profanas, habría sido de gran ayuda consultar los textos originales en que

los diversos libros que la componen fueron escritos para formarse un juicio personal autónomo, pero no están a mi alcance.

En los 2000 años aproximadamente que transcurrieron desde la llegada del patriarca Abraham al territorio de Canaán hasta la diáspora judía del año 70 d. C. la originalidad de los israelitas fue la creación del judaísmo, una religión monoteísta surgida en unos territorios cuyos habitantes practicaban el politeísmo, con todo, sus instituciones son copia de las existentes en los pueblos más antiguos.

Un hecho similar se produjo cuando se redactó el Corán con las revelaciones de Dios al Profeta, la *Sarí'a* contiene no pocas normas existentes en el pueblo judío de Israel.

2.1. INSTITUCIONES FAMILIARES

La organización de las tribus de Israel está en torno al padre, la esposa o esposas e hijos no casados y la servidumbre^{xlv}. Los miembros de la familia se deben proteger mutuamente y ayudarse en las situaciones de desgracia, entre los israelitas había una figura que tenía encomendada esta misión, la de hacer cumplir la norma del levirato y la más grave de las obligaciones de un miembro de la tribu, la venganza de la sangre. Se llamaba el *go'el* (en el Islam el vengador de la sangre es un papel que corresponde al agnado más próximo al muerto en cuanto al parentesco). En cambio en Israel el término, *go'e,l* pasó al lenguaje religioso y le es atribuido a Yahveh, salvador del pueblo.

Las prácticas de la poligamia, la de tener varias concubinas y el sexo fuera del matrimonio, formó parte de las costumbres de su ambiente por los patriarcas. En el Israel, bajo los jueces y la monarquía, las escasas restricciones que existían desaparecieron completamente, siempre que el varón pudiese pagar el mohar (cuantía

estipulada con los padres de la joven para entregarla en matrimonio). Tener un harén era un signo de riqueza y poder. Los siguientes ejemplos son ilustrativos. El rey David, tuvo seis mujeres y diez concubinas. El rey del Cantar de los Cantares “tenía sesenta reinas y ochenta concubinas y Salomón setecientas esposas y trescientas concubinas.

Era costumbre casarse entre parientes con el fin de no disminuir la herencia tribal^{xlvi}, el matrimonio y las condiciones del mismo eran convenidas entre los padres de los contrayentes, especialmente el mohar que entregaba el padre del varón al de la mujer, sin que ninguno de los dos fuera consultado. Había un día señalado para los esponsales antes de la celebración de las nupcias, era el acto de prometerse que se garantizaba con la entrega de las ‘arás (arras). No había edad para ir al matrimonio y la mujer casada debía abandonar la casa de sus padres.

2.2. INSTITUCIONES CIVILES

El antiguo pueblo de Israel pasó por diversos modos de organización: Confederación de las doce tribus; la realeza con Saúl, David y Salomón; la cautividad y la comunidad del retorno se gobernaron sin constituir un Estado en el sentido literal del término. Desde el momento en que Dios establece la Alianza con Abraham con la fórmula. “Tú y tu descendencia: que sean circuncidados todos vuestros varones”^{xlvii}, es el elemento de cohesión más fuerte entre los israelitas y esta actitud se va robusteciendo, a medida que la sociedad abandona el nomadismo se hace sedentaria. La Alianza entre Dios y el pueblo de Israel se renueva con Moises, cuatro siglos más tarde, con el rito del derramamiento de la sangre del sacrificio de los novillos sobre el pueblo^{xlviii}. En la montaña le dictó el Decálogo y las leyes de Israel. La Alianza se hace

definitiva con la entrada en Canaán después de cuarenta años de peregrinación por el desierto al regresar de la cautividad en Egipto.

La Ley, Torah, en Israel se fue configurando como un conjunto de normas que ordenaban la relación de los hombres con Dios y las de los hombres entre sí. Contiene las prescripciones a las que debe conformar la vida moral, social y religiosa el Pueblo de Dios, Israel.

Este aspecto del dogma es muy interesante para nuestro trabajo, constituyen el antecedente histórico de muchas de las disposiciones incluidas por los redactores del Corán con las revelaciones de Alá al Profeta y el contenido doctrinal de la sharí'a. Los "códigos" son textos redactados en forma casuística con información sobre las sentencias que se han pronunciado en hechos similares anteriores y por tanto no imperativos para los jueces en el sentido moderno de la expresión. "El rey gobierna y los jueces deciden siguiendo la costumbre recibida en casos análogos"^{xlix}.

Aunque el uso de la escritura era muy corriente en la época antigua ya que entre los judíos era costumbre enseñar a escribir, al menos, al hijo mayor, la acusación se presentaba oralmente en la mayor parte de los casos, el acusador y el acusado podían presentar sus testigos. Cuando el proceso indagatorio concluía sin poder determinar de forma indubitable si el acusado era responsable del hecho del que se le acusaba o éste no podía aducir testigos de descargo, se interponía el juramento. Rechazarlo equivalía a declararse culpable. El ritual es un acto equivalente a las ordalías o juicio de Dios en el que el sacerdote actúa no en cualidad de juez sino como representante de un rito, según la concepción teológica de la ley, ordenado por Dios¹. En Israel tuvo varias formas.

2.2.1. LAS PENAS

El Decálogo del Éxodo contiene los imperativos esenciales de la moral y de la religión impuestos por Dios a su pueblo. Las leyes, además de regular las normas de relación de los hombres con Dios y de los hombres entre sí, fijaba las penas que se debían imponer a los que cometían determinados delitos. La pena de muerte era aplicada por los siguientes delitos:

- a) Homicidio voluntario.
- b) Faltas graves contra Dios: idolatría, blasfemia, profanación del sábado, hechicería, prostitución de la hija de un sacerdote.
- c) Faltas graves contra los padres, abuso de relaciones sexuales, adulterio, incesto, sodomía y bestialidad.

La ejecución de la pena quedaba a cargo del vengador de la sangre que podía ejecutarla por cualquier medio, generalmente se empleaba la lapidación^{li}.

Para otros delitos menores la mutilación y la flagelación, pero el número de azotes no podía ser superior a cuarenta. Cuando los israelitas tomaron posesión de la Tierra Prometida, después de la cautividad en Egipto, fue establecido el impuesto del Diezmo y las Primicias de los frutos de la tierra, ordenado por Yahveh a Moises durante la peregrinación por el desierto.

2.3 INSTITUCIONES MILITARES

2.3.1 GUERRA SANTA

Para la finalidad de este estudio no nos interesa el diseño militar de Israel en la época de los tiempos antiguos. En los libros históricos de la Biblia existen numerosos relatos de guerras contra sus vecinos, raramente contemporáneos con los acontecimientos que refieren^{lii}. Entre los nómadas el ejército es el pueblo, cuando

necesitaban organizarse para luchar elegían a un *seih* (jefe valeroso de la tribu) en árabe *saij*^{liii} desde el punto de vista de la estrategia militar la salida de Egipto representa la imagen de un pueblo en armas que acampa en el desierto de forma ordenada y se prepara para la conquista de la Tierra Prometida durante cuarenta años.

El aspecto que nos interesa destacar es el carácter de la guerra en la época que estamos analizando. En los pueblos antiguos, “la guerra estaba asociada a la religión”^{liv} y las batallas se emprendían por orden de los dioses. En Israel, el pueblo en armas era llamado por Yahveh. Las tropas de Dios. Los combatientes partían hacia el frente con la certeza de la victoria porque “Yahveh ha entregado al enemigo en sus manos”^{lv}. La condición esencial es la fe en Dios que lucha por la victoria de Israel contra sus enemigos. En Números 21,2, aparece el Dios vengador con una orden de exterminio: “En Jericó, todos los seres vivos, hombres y bestias deben ser pasados a cuchillo. En cualquier caso siempre es Dios quien combate por su pueblo y no el pueblo el que lo hace por Dios. La conquista de la Tierra Prometida es la Guerra Santa por excelencia en la historia de Israel.

En la comunidad de Qumrán el grupo de judíos reclusos tenían como ideal de conducta la lucha contra todas las naciones paganas, en los estandartes llevados a las batallas se leían inscripciones como: “Diestra de Dios, Matanza de Dios y Momento de Dios” en este caso combaten por la destrucción de las fuerzas de las tinieblas.

2.4 INSTITUCIONES RELIGIOSAS

Después de repasar con detenimiento el Antiguo Testamento se observa que las instituciones religiosas en la historia del pueblo de Israel están ligadas, principalmente, con el lugar del culto, los actos del culto y especialmente el sacrificio, el calendario

religioso, las fiestas y la función sacerdotal. En el manual que me sirve de orientación el número de capítulos dedicados a este tema rebasa ampliamente el centenar.

En el estudio comparativo que hemos realizado entre las instituciones israelíes y las colecciones de leyes de los pueblos mesopotámicos, asirio e hitita, todos ellos anteriores a la de este pueblo, se ve que existe una unicidad en el derecho oriental que constituye la expresión de una civilización común. En todos ellos hay leyes de formulación casuística y otras de carácter apodíctico^{lvi}. Quizá la mayor diferencia está en que en Israel la casuística se aplica a las normas profanas y las otras a las que regulan el culto.

Entre las tradiciones más destacadas de los israelíes se encuentra la veneración al santuario del desierto simbolizado en una tienda, se trata de un lugar de reunión, encuentro o cita con la divinidad. Entre los árabes preislámicos se llamaba qubba (sombbrero) y tiene un antecedente remoto en la cultura semítica. En Israel tuvo continuación con la construcción del arca de la alianza y su papel en las guerras de este pueblo. Después del Éxodo esta tienda fue destinada a albergar el Arca de la Alianza a donde se guardaban las Tablas de la Ley entregadas por Dios a Moisés, también se la consideraba como un signo visible de la presencia de Yahveh. La captura del cofre sagrado hubiese constituido la mayor de las derrotas para Israel, suponía la pérdida de Dios. Cuando el rey Salomón depositó el arca en el templo de Jerusalén que él había mandado construir, fue considerado el santuario de Estado de la capital y el centro religioso de la nación.

Aunque no se trata de una institución religiosa hay un hecho que por su similitud con una de las normas de la Sarí'a que nos interesa destacar, se trata de la prohibición de beber vino, esta costumbre existió entre los rekabitas, de una comunidad de Israel que tuvo su origen en el siglo IX a. de C.. Según el profeta Jeremías, 250 años

posterior, en esta fecha todavía la seguían practicando, él la consideraba como un ideal de vida moral.

3. CONSTITUCIÓN DEL DERECHO ISLÁMICO

3.1. El Corán (qur ‘an)

Significa “recitación”, es el libro sagrado del muslim, plural muslimún (sometido a la voluntad de Dios) y la primera fuente de derecho islámico^{lvii}, es también el mismo texto para las tres ramas importantes del Islam: sunníes, ssí’íes y járiyíes. Antes de describir la estructura y contenido del Libro Santo de los musulmanes, debemos remontarnos a la época inmediatamente anterior al advenimiento del Islam. En la teoría clásica árabe, Dios le reveló su voluntad al Profeta para que la convirtiera en Ley, los musulmanes crearon posteriormente el Estado Islámico y más tarde, durante un período formativo de unos 300 años, entre los siglos VII y IX, el Derecho^{lviii}. En esta civilización es la Norma Divina la que controla a la sociedad y no que sea controlada por ésta. El contenido coránico es, por tanto, la palabra de Dios que ha existido desde la eternidad. Pero el Corán fue escrito unos veinte años después de la muerte de Mahoma^{lix}, en tiempos del tercer califa de la historia, Utmán, por una comisión de eruditos que habían estado próximos al Elegido.

Contiene los dichos y hechos del Profeta vividos directamente por ellos, cuando había discrepancias en la redacción recurrían a los que en cada ocasión hubiesen estado

en contacto con Él. Está escrito en la lengua Árabe (al-lugat al-arabi) de principios del siglo VII de nuestra Era, su texto está vocalizado y es considerada la obra principal de la literatura árabe

“El Islam es una religión que hace hincapié, por encima de todo, en la Umma (unidad de los creyentes) y en la imposición colectiva de la moral pública”^{lx}. Independientemente del desarrollo posterior de la comunidad, los fundamentos del Estado islámico no fueron políticos ni territoriales sino ideológicos.

La Umma es un concepto intelectual para los musulmanes que requiere una explicación más extensa que el simple enunciado puesto que no tiene semejanza en ninguna otra agrupación humana religiosa o política. Umm, significa madre, en la religión nueva sería el vínculo de unión entre los hijos, los musulmanes, y su madre (ummuhá). La sociedad islámica debería sustituir los lazos de sangre de la tribu por el criterio de la fe, mucho más poderoso, porque se trata de un acto consciente de libre elección y en su seno podría englobar no sólo a la tribu sino a toda la humanidad. Aunque nunca se ha conseguido sigue siendo el ideal en el “dar al Islam” (literalmente, casa del Islam, debe traducirse por territorio islámico). “Los musulmanes de hoy, como los de ayer, tienen el sentimiento de pertenecer a una misma y única comunidad: la Umma, por antonomasia, la instituida por la divinidad a través del Profeta”^{lxi}.

La construcción de Israel se basó en un mandato divino que hizo del pueblo elegido una sociedad de sacerdotes de Yahveh y la religión fue el vínculo más importante de cohesión. Para los seguidores de Mahoma eran las prácticas religiosas y la fe en ‘iláhun (su Dios). Allah era la divinidad más importante de la ciudad de la Meca antes del Islam, significaba el Dios, era el único y justo, creador del mundo y del hombre de manera semejante al relato bíblico.

3.2 REDACCIÓN DEL CORÁN

En la bibliografía que he consultado, bastante numerosa, todos los autores están de acuerdo en que en la redacción del Corán en nada se parece a un tratado metódico, las generaciones siguientes le imputaron falsamente a Mahoma una gran cantidad de decisiones jurídicas y los comentaristas antiguos o modernos no siempre han estado de acuerdo sobre el sentido que convenía dar a algunos de los pasajes. Es una de las características de la literatura árabe muy rica en metáforas, parece la consecuencia lógica al no existir texto escrito. Sin embargo, en un diccionario del Islam, Religión y Cultura^{lxii} algunos fuqaha (jurisconsultos musulmanes) afirman que las “revelaciones las repetía a sus paisanos, y más tarde las dictó a un secretario”. La tradición dice que una vez redactado el credo religioso los escritos fueron destruidos.

El contenido del mensaje es esencialmente idéntico al de los profetas reconocidos como tales en el judaísmo y el cristianismo incluido Jesucristo. Contiene proposiciones amplias y generales sobre lo que deberían ser las aspiraciones de la sociedad musulmana^{lxiii}.

El Islam es una religión igualitarista y radicalmente monoteísta, es a la vez cultura y comunidad. En lo que se refiere a la condición de la mujer árabe, le dio la dignidad de persona; prohibió que se matase a las niñas no deseadas al nacer; limitó la poligamia a cuatro esposas; reguló el repudio y concedió a las mujeres derechos sucesorios^{lxiv}.

a) Período del Profeta

Para una mayor comprensión vamos a dividir en dos partes el espacio del tiempo comprendido entre el 610, en cuya fecha se inician las Revelaciones al Profeta en la Meca y la de su muerte en 632 Medina.

El primero es llamado por algunos analistas período de la Meca (610-622) contiene la doctrina verdadera de las manifestaciones hechas por Dios a su Elegido. Las normas expresadas a lo largo de sus diez años de existencia en Medina, a menudo son sentencias que emitió Mahoma para zanjar cuestiones de tipo práctico, algunas en su propio beneficio^{lxv}. El Corán está dividido en 114 suras o capítulos, de ellos noventa y dos fueron revelados al Profeta en La Meca y las 22 restantes en Medina.

El segundo período, se inicia en 622, está claramente diferenciado porque es la fecha en que Mahoma fue aceptado como nabi en esta ciudad, en la cual empieza la expansión del Islam, es también el lugar en que recibió la segunda parte de las revelaciones. En la misma ciudad falleció en 632.

Los problemas jurídicos que se planteaban en el seno de la comunidad del Islam, mientras vivió su fundador, eran recurridos ante Él ya que había prohibido en su doctrina que se hiciera ante el kahin, esta posición relevante lo fue elevando paulatinamente hasta “convertirse en Juez Supremo con la función de interpretar y explicar las disposiciones generales de la revelación divina”^{lxvi}.

Quizás sea esta realidad la que nos ayude a explicar la causa por la cual los primeros califas estuvieron más interesados en mantener la fe de los creyentes que en la construcción del Estado.

El gobierno teocrático califal se inicia por la tribu Qurays^{lxvii}, formada por varios clanes que dominaban la política y las finanzas en la ciudad de la Meca. A uno de ellos pertenecía el Profeta. A la muerte de Éste se dieron cuenta de que no había dejado especificado el mecanismo de sucesión y además tenían que resolver dos hechos importantes.

El primero, elegir un soberano temporal encargado, no sólo de presidir las plegarias de los creyentes, también debería hacer reinar sobre el dominio islámico las prescripciones del mensaje Celestial.

Segundo, la amplitud de los territorios conquistados hacía ineludible la proclamación de una autoridad con poder temporal con el fin de imponer la justicia en el interior de las fronteras del Islam y defenderlas de los ataques del exterior.

b) Período de los profetas ortodoxos (jalífa' u rasúl Alláh).

La expresión *jalífat rasul Alhah* significa Sucesor del Enviado de Dios, con el tiempo se simplificó el término y fueron conocidos con el sustantivo de absoluto de califa^{lxviii}.

La elección recayó en Abü Bakr (camello joven) que era el padre de Á'isha bint Abí Bark, la esposa preferida del Profeta^{lxix}, que había sido designado por Mahoma antes de morir para dirigir la oración. En adelante ejercería a la vez la función de dirigente espiritual y temporal de los musulmanes. Los representantes de las tribus dominantes le exigieron la “bay'a” (juramento de fidelidad a los principios del mensaje Divino) tomando el título de Jalífat Alláh (delegado de Dios) el cual fue conservado posteriormente por los califas Omeyas (41/661-132/750) por los sucesores Abasíes (132/749-656/1258)^{lxx}.

En el aspecto político las funciones del califa eran similares a las de cualquier jefe de Estado de la época, con una circunstancia especial inherente a su cargo, combatir a los infieles hasta su “exterminio o conversión” y a los creyentes de la religión judaica y cristiana hasta que se convirtieran al Islam.

Abü, primer califa del Islam, corrigió el lapsus de Mahoma de no dejar sucesor y eligió a Omar (Umar b Jattáb) que fue el segundo califa ortodoxo del islam. Era el padre de Hafsa bint Umar, cuarta esposa del Profeta, con la que se había casado en 624.

Utmán, era yerno del Profeta y fue elegido como tercer califa. Alí, cuarto y último de los califas considerados ortodoxos, era su primo y yerno.

En 641 la extensión de los territorios conquistados por los primeros conversos al Islam mediante expediciones militares contra las fuerzas bizantinas y persas desplegadas en la región, abarcaba el espacio comprendido por Egipto, Palestina, Siria, Iraq, Persia y toda la Arabia. Esta situación se produjo en el transcurso del mandato del califa Omar. La realidad es que se vieron sorprendidos por la rapidez de la formación de un gran imperio sin haber instituido el aparato que el Estado necesitaba para gobernar. Los primeros rudimentos de la administración se concretaron en la creación del *diwan* (significa lista o registro) más tarde, constituyó una especie de Ministerio del Ejército (*yays*) que se encargaba de todo lo relacionado con las tropas: reclutamiento, disciplina, y salarios.

Al mismo tiempo fueron nombrando un hákimun (gobernador para administrar) en cada una de las provincias principales de los países sometidos. También fue decisión de este califa no distribuir las tierras conquistadas entre los soldados sino conservarlas como propiedad pública de la comunidad musulmana, pero estableció un impuesto de explotación a los antiguos propietarios y a los ocupantes no musulmanes denominado jaray. En cambio los musulmanes, además del *zakat*^{lxxi} estaban obligados a pagar el *urs* que este califa estableció como impuesto sobre el patrimonio. Tiene carácter de purificación por el incremento de los bienes de los creyentes.

El problema de la sucesión lo resolvió formando un Consejo de compañeros (*surà*), creyentes antiguos una institución arraigada en las tradiciones árabes antiguas,

muy pronto tuvieron necesidad de elegir sustituto porque Omar fue asesinado en 644^{lxxii}. Eligieron a Utmán del clan de los omeyas. Continuó con las reformas de su antecesor, y continuó nombrando algunos representantes del califa como gobernadores de las provincias de las nuevas comarcas incorporadas al imperio. Utmán fue el tercer califa ortodoxo y el que mandó recopilar el Corán. Murió asesinado en 656 mientras rezaba. En este suceso ocurrido en circunstancias sombrías, entre el grupo de sus enemigos figuraba Alí, aunque no parece que estuviera implicado en tal reyerta, éste sería por fin nombrado califa a la muerte de Utmán, siendo conocido en la historia del Islam como el cuarto y último califa ortodoxo. También murió asesinado por un jawáriy (járíyí) en 661 delante de la mezquita de Kufa.

3,3 LA GRAN FITNA

El asesinato de Alí supuso uno de los sucesos más trágicos en la historia del Islam, no solamente porque a los califas sucesivos se les dejó de considerar ar-Rasidún (ortodoxos o legítimos) fue el hecho decisivo para la gran fitna en la historia del Islam, ruptura de los creyentes, dividiéndose en sunníes, sííes y járíyíes

Con el nombramiento de Alí los musulmanes más notables se dividieron en dos bandos y estalló la primera fitna^{lxxiii}. Los partidarios del asesinado Utmán se agruparon en torno a A'ysa, la esposa preferida del Profeta y al gobernador de Siria, Mu'awiya, fueron derrotados en la batalla llamada del "Camello".

La segunda estalló al año siguiente, en el verano de 657 y la batalla se desarrolló en Siffin^{lxxiv}. La presión de una parte importante de los partidarios de Alí obligaron a éste a someterse a un "Juicio de Dios". Se trataba de averiguar si el comportamiento político de Utmán había sido efectuado conforme a la tradición árabe, en cuyo caso Mu'awiya tenía razón cuando invocaba su venganza. Mientras se esperaba la solución

los seguidores críticos de Alí se aislaron y constituyeron el partido járiyí. El arbitraje falló contra Alí, lo cual trajo consigo que las tropas de Mu'awiya lo proclamasen como califa verdadero.

Pero Alí no estuvo de acuerdo con la decisión del árbitro llamado, Adrah^{lxxv}, y decidió luchar para imponerse como único califa. Antes de hacerlo contra el recién nombrado, tuvo que enfrentarse contra los járiyíes en Nahrawán, año 658, convirtiendo la batalla en una masacre que se hizo famosa por la falta de piedad contra los discrepantes de su partido. En 661 Alí fue asesinado en Kufa por un járiyí para vengar la muerte de sus hermanos. Este hecho facilitó el triunfo de Mu'awiya y el advenimiento al califato de la familia Banú Umayya, los Omeyas, que dio origen a la primera dinastía califal con capital en Damasco.

También supuso el final de los califas ortodoxos con el balance lamentable del asesinato de tres de sus cuatro príncipes.

Nos parece relevante hacer constar que el Corán ya se había compilado, no así la Sarî'a, con lo cual, la realidad que se imponía en aquella fecha temprana del nacimiento del Islam a la hora de administrar la justicia, en muchos casos era la existente en la sociedad árabe preislámica.

4. Período Omeya (Banú Umayya)

Con este título gobernaron el imperio dos dinastías califales del Islam, (41/661-132/750), el primer período se caracterizó por la necesidad de constituir un Estado Islámico, con el tiempo la dawwana se convirtió en una institución importante en el gobierno califal, en el Ejército, además de realizar las funciones mencionadas, se crearon nuevas makátib (oficinas) encargadas del correo, en la administración civil

había también diwáns (plural: dawwawín) para la inscripción de los bienes raíces^{lxxvi}, con los nombres siguientes:

- a) díwán ar-rasá'il (de la cancillería o correspondencia)
- b) díwán al-baríd (comunicaciones oficiales)
- c) díwán al-játam (oficina para guardar el sello oficial y copia de los documentos oficiales)
- d) díwán as-sadaqa (para controlar las limosnas, zakát) y
- e) díwán at-tiráz (taller para confeccionar, las banderas y estandartes de las unidades militares, los trajes y vestidos para las galas de los militares de alta graduación y personalidades relevantes)

Desde los primeros tiempos del Islam los infieles que vivían en los países conquistados eran invitados a abrazar la religión islámica, si no lo hacían eran obligados a pagar un impuesto de capitulación denominado yizya, que se establecía mediante el tratado de rendición, a los colonos se les permitía que siguieran ocupando sus fincas y se les imponía el impuesto similar al zakát musulmán llamado jaráy. Estos dos impuestos constituyeron un nuevo tipo de administración. La yizya implicaba la existencia obligatoria de establecer un censo y el impuesto territorial daba lugar al catastro. Mediante el pago de este impuesto se le permitía que practicaran su religión y se rigieran por sus leyes respectivas, a cambio recibían protección como ciudadanos que vivían bajo los dominios del Islam.

Para vigilar el comportamiento de los súbditos bajo el Imperio del Islam el díwán al-barid tenía una sección encargada del espionaje interno.

El régimen Omeya heredó de los bizantinos la moneda de oro y de los persas la de plata. Abd-al-Malik^{lxxvii} quinto califa de la dinastía (65/685-86/705) hizo acuñar una

excelente moneda de oro, el dínars y otra de plata, el dirham, ambas estaban alineadas con el peso que se usaba en las ciudades santas, no tenían ninguna clase de figura.

4.1 INSTITUCIONES PROVINCIALES.

Los omeyas incorporaron a su gobierno la figura del inspector de mercado bizantino, el agoranomos griego, en árabe: *sahib as-suq*, también aplicaron la ley persa sasánida y la ley romana que se fueron infiltrando en la práctica legal. A mediados del siglo VIII el conocimiento de su origen se había perdido y se aplicaron como de origen árabe.

Otra institución relevante está representada por el qádí (cadí) creada también por el Gobierno de los Omeyas; aunque al principio tuvo otras funciones, como la de encargado del granero de la circunscripción, poco a poco fue adquiriendo otras delegadas por el califa, de tal forma que se convirtió en un agente de la autoridad investido de poder jurisdiccional. Había un juez o cadí por cada provincia, era nombrado por el califa como su representante en la justicia ordinaria, tenía diversas funciones:

- a) Intervenía en las dispuestas y hacía valer sus decisiones.
- b) Actuaba en defensa de los huérfanos.
- c) Administraba las fundaciones de carácter piadoso.
- d) Hacía efectivas las disposiciones testamentarias y se ocupaba de aplicar las penas fijadas.
- e) Se ocupaba de hacer cumplir los reglamentos y de mantener el orden público.

Recordar que aún no se había codificado la *shari'a* por lo que el *cadí* se limitaba a aplicar las leyes o costumbres de la ciudad o *kúra* (*cora*) respectiva^{lxxviii}, la cual variaba considerablemente a lo largo de los territorios del Islam

Quizá esta figura estuviese idealizada, pero el *cadí* mostraba el máximo interés en administrar la justicia con igual carácter tanto para los fuertes como para los débiles^{lxxix}. La aplicación de las normas coránicas dependía del grado de sabiduría y piedad del *cadí*, ésta decisión siempre era un asunto discrecional para hechos relacionados, fundamentalmente, con las leyes matrimoniales.

Cuando el *cadí* tenía dudas sobre la aplicación de la ley coránica recababa el consejo del '*álim*, en plural '*ulamá*' (*ulemas*) que eran sabios especializados en el estudio del Corán y de la *Sunna* y sus comentarios. Además existía el *al-faqíh*, plural *fuqahá* (*alfaquíes*) o *muqallas*, plural: *muqallasun*^{lxxx} especializados en la jurisprudencia que ejercían una función más técnica que los '*ulamá*'.

4.2 Institución de la *Surta*.

El control de la comunidad musulmana, además del *cadí* o juez, existía el *muhtasib* o *almotacén*, una figura nombrada por el *cadí* que tenía competencias en materia de moral pública, vigilaba los mercados para contrastar las pesas y medidas y evitar los fraudes. Se ocupaba de controlar a los encargados de la limpieza de las vías públicas, acabó sustituyendo al encargado del zoco, el *agoranomos*^{lxxxii}.

La función policial^{lxxxii} la ejercía una institución denominada *as-surta*. Al principio empezó realizando esta labor un jefe de tropa auxiliar del *hákimun wiláyatun* (gobernador de la provincia)^{lxxxiii} con la denominación de *sahib'as-surta*. Era un oficial

militar que tenía a su cargo *yunud* (singular *yund*) tropas auxiliares que se convertirían en una institución policial con funciones similares a las que ejerce en la actualidad cualquier Cuerpo de Seguridad del Estado^{lxxxiv}. Combinaba dos tareas, ambas importantes, la preventiva y la represiva. Su ámbito de actuación estaba limitado a la provincia.

Entre las primeras estaban:

- a) Protección del orden público y de los edificios del Estado.
- b) La protección de los habitantes y sus propiedades y de las aldeas vecinas, *qurá* (singular *qaryat*).
- c) Hacer cumplir las sentencias dictadas por el *cadí*.
- d) Asistir a los recaudadores a la hora de cobrar los impuestos.

En al-Ándalus la *surta* fue muy importante, a los Omeyas les interesaba establecer un sistema administrativo práctico en el que estuviera garantizada la paz ciudadana que le permitiera el comercio de sus productos y el cobro de los impuestos. El modelo policial era el mismo pero había una sección, la *as-surta al-kubra* (la gran policía) que era la encargada de actuar contra las faltas o delitos cometidos por los altos funcionarios y la *as surta, as-sugrá* (la policía pequeña) que perseguía los delitos cometidos por las clases bajas de la sociedad.

5. PERÍODO ‘ABBÁSÍ 132/749-656/1258

La dinastía califal de los ‘abbásíes llegó al poder tras una serie de revueltas en el seno del Islam. Se acusaba a los miembros de la familia Omeya de ser excesivamente mundanos, ocuparse solamente del poder político y le achacaban todos los males de la sociedad islámica por la impiedad de las familias en el poder racialmente árabes.

Durante el transcurso del califato Abbasí la autoridad del califa se fue limitando hasta quedar reducida a la competencia exclusiva de la esfera religiosa como jefe espiritual, el poder pasó a depender del sultán y las tareas administrativas al visir. En el caso de al-Ándalus el visir tenía la misión de consejero del emir^{lxxxv}.

El proceso de revisión política que llevó a los ‘abbásíes al poder afectó igualmente a la justicia, la conclusión fue también que había fracasado debido a que fueron incapaces de impartir una justicia universal con arreglo al mandato del Corán, en cuyo texto se encontraba recogida la verdadera ética del Islam. Este movimiento se había iniciado en los últimos años del califato Omeya dando origen al nacimiento de las escuelas jurídicas islámicas por algunos intelectuales piadosos musulmanes. “Los primeros eruditos eran hombres de religión más que de leyes, preocupados exclusivamente por la elaboración del sistema de prácticas rituales”^{lxxxvi}. Las dos escuelas más importantes y las más duraderas surgieron en Kufa y Medina.

La primera materia objeto de revisión fue la descentralización de la justicia, recordemos que tenía carácter provincial, y el hecho concreto fue motivado por la venta de vales de grano adjudicado a las familias de las yunúd (tropas del ejército) que caían directamente en la censura establecida en el Corán como riba (usura)^{lxxxvii}. El poseedor de uno de estos recibos podía retirar una determinada cantidad de cereal de los graneros del Estado, el cupo debía ser importante porque la venta de vales se generalizó y con ello la especulación sobre el precio del grano, esta práctica fue prohibida, se interpretaba que se obtenía una ganancia inmerecida y a los yundiyun (soldados) sólo se les permitía la venta del producto después de haber tomado posesión del mismo. La norma se extendió por todo el Islam y se generalizó a todos los productos alimenticios.

No era una práctica muy ortodoxa pero empezó a crear un cuerpo de doctrina jurídica universal que dio origen a un método de razonamiento personal (ra’y) pero las

prescripciones del Corán seguían siendo insuficientes para solucionar los problemas que iban surgiendo en el Imperio musulmán y el método fue abandonado y se introdujo el del consenso, basándose en lo que el Profeta había dicho o hecho, de tal forma que los detalles particulares de la vida de Mahoma, sus sentencias verbales sobre los asuntos que le plantearon en su vida del *nabí*, amonestaciones y recomendaciones, se fueron revelando por los contemporáneos que estuvieron a su lado, se escribieron por los *kuttáb* (singular: *kátib*) escribientes, el conjunto de esos escritos constituyen la Sunna. Se trata de un conjunto de escritos llamados *ahádít* (singular: *hadít*). Un *hadít* es un relato que transmite noticias de un hecho de la Sunna^{lxxxviii}.

5.1 ESCUELAS (MAKÁTIB).

En tiempo de los ‘abbásíes se crearon las escuelas, *madrassa* (plural *madáris*) lugar donde se estudia, puede ser una fundación oficial o privada, especializada en la enseñanza de las ciencias religiosas y, principalmente, derecho canónico o jurisprudencia, esta institución surgió en Irán, después se extendió por todo el territorio sunnita^{lxxxix} pero el control estatal que se ejerció sobre ellas acabó paralizando el espíritu crítico de libre investigación y terminaría por asfixiar la verdadera ciencia. No obstante ya se había creado otro tipo de *madrassa* la jurídica (*madhab*). La primera hoy se conoce como *madrassa* (en árabe: *madrasat*) era el lugar a donde se enseñaba a escribir^{xc}.

La *madhab*, en sentido técnico escuela jurídica, como se ha dicho anteriormente la más famosas eran las de Kufa, representada por su creador, el jurista *ibn Masud* y la de Medina por el también jurista árabe *Umar*, ambas surgieron entre los siglos II/VIII y III/IX de bases ortodoxas, han conservado hasta hoy su diferencia doctrinal. En el siglo VI/XIII fueron reconocidas y aceptadas como escuelas canónicas las siguientes: hanafí

málikí, sáfi'í y hanbalí, de las cuales haremos una breve descripción que nos oriente sobre sus diferencias doctrinales.

a) Hanafí, radicada en Kufa, de Abu Hanifa (m. 767) en su tiempo la autoridad máxima de la jurisprudencia en dicha ciudad, era una escuela más receptiva que las de Medina a la influencia de sistemas foráneos y concedía mayor campo a la opinión personal, es decir, la (ra'y)^{xci}. Lo mismo que en la escuela malikí también en ésta fue otro alumno de Hanifa; As-Saybani, quien puso los fundamentos del derecho hanafí.

b) Malikí, esta escuela estaba ubicada en la ciudad de Medina, fue fundada por el erudito Malik ibn Anas, (m. 796) su obra más importante es el compendio de jurisprudencia llamado el Muwatta, utiliza el método de deducción para llegar a una conclusión afirmativa o negativa de los temas tratados apegados a la tradición árabe. Sin embargo fue uno de sus alumnos, ibn al-Qasim quien organizó los verdaderos fundamentos de la escuela.

c) Safí' í, el creador de esta escuela es el árabe quraysí, o sea, de la tribu del Profeta, Muhammad ibn Idris As Safi (m. 820 en Egipto) que tomó parte activa para intentar armonizar las discrepancias de las escuelas hanafí y malikí, estudio la jurisprudencia islámica en los centros de La Meca, Medina, Kufa y Siria. Poco antes de su muerte acaecida en el Cairo publicó su Risala (carta, texto, mensaje) por la que introduce el razonamiento analógico en la Ley. Para este jurista, el Profeta había sido inspirado por Dios en su mensaje (obedecer a Dios y a su Profeta) “y del similar mandato de seguir el Libro y la Sabiduría porque este último término podía significar solamente las acciones de Mahoma”^{xcii}. Su argumentación consistió en considerar al hadít como una fuente de la voluntad divina complementaria al Corán, y al conjunto de ahádít, o Sunna como la segunda fuente de jurisprudencia islámica. Por lo tanto, la deducción analógica debe tener su punto de partida en el Corán, después en la Sunna

elaborada por los ahádít y no por la Sunna realizada en las tradiciones de las autoridades provinciales en cada una de suyas respectivas.

La tercera fuente de la ley para as-Safí es el consenso (iyma') entre igual número de hombres de leyes y profanos, no concebía esta forma de impartir justicia sólo por el acuerdo entre las autoridades musulmanas.

La cuarta y última fuente de la ley fue confeccionada con el razonamiento por analogía, o qiyas, soluciones para las cuestiones no previstas en el Corán o en la Sunna. La deducción analógica debe tener su punto de partida en el Libro Sagrado, después en la Sunna, le seguirá en consenso para llegar a la hermenéutica analógica. La Sunna no puede derogar el Corán, ya que su función es interpretarlo, y así sucesivamente los otros métodos.

d) Hanbalí, es escuela fue fundada por Ahmad b. Hanbal (m. 855) es una combinación de escuela coránica y jurídico-moral sus únicas fuentes de inspiración son el Corán y la Sunna, se caracteriza por el rigor de su pensamiento, quizá prevalezca la tradición sobre el resto de su pensamiento, siempre que esté avalado por los compañeros del Profeta. En Arabia Saudí esta escuela está muy extendida por las regiones centrales del país, y en el campo teológico es la religión oficial del Estado profesando las teorías puritanas del fundador.

6. LEYES DE GUERRA

6.1 GUERRA SANTA O YIHÁD

Para los musulmanes de los tiempos del Profeta, la guerra santa o yihad era un deber, pues se trataba de combatir a los infieles a la nueva religión, sin embargo es difícil saber si combatían por Allah (su Dios) o lo hacían por el derecho que tenían

sobre el botín de guerra. Pues tanto judíos como cristianos ahl- al-kitab (gentes del libro) podían acogerse al derecho de ser sujetos protegidos por el Islam (ahl-al dimma) conservando el libre ejercicio de su religión.

a) La guerra santa.

Las instituciones de la España musulmana, en líneas generales, tenían las mismas características que las de Oriente por lo cual se exponen las normas generales del Islam haciendo especial referencia a las instituciones que se crearon en al-Andalus.

En las fronteras del Islam debía hacerse cada año, en caso de irrupción súbita del enemigo en sus dominios se predicaba cada vez que este hecho surgía, y era una condición de todo varón libre púber y apto para la lucha. Las mujeres también tenían obligación de participar siempre que la comunidad fuera atacada.

En tiempo de Hárún ar-Rasid, 5º califa de la dinastía abbasí, el personaje famoso por su crueldad de los cuentos de Las mil y una noches, se vio obligado a defender el Imperio o propagarlo por medio de las armas contra los járiyies de la Alta Mesopotamia, los ‘alíes en el Yemen y los qaysíes en Egipto, con todo fue el primer Califa que se ocupó de llevar a cabo anualmente el mandato coránico de la algara en las zonas fronterizas contra los infieles. A él se debe la creación de distritos militares en los territorios en peligro con fortificaciones en los pasos para su defensa, como era el caso de Siria. El imperio pasó un tiempo por dificultades internas y tanto Hárún ar-Rasid como sus sucesores al-Amín y al Ma’mún se vieron obligados a llamar a la guerra santa contra las sectas sublevadas contra el Islam sunní.

b) Normas de guerra según el derecho malikí.

El derecho malikí es el que se aplicaba en al-Andalus y Norte de África por esta causa nos interesa detenernos en su estudio, aunque la institución más importante para

nosotros fue la creación del modelo policial as-surta de la que hemos dejado constancia en el apartado 4.2.

Es lícito combatir contra los infieles utilizando medios para interceptar las aguas, emplear cualquier clase de armas y usar el fuego. Pero si es un ataque a fortalezas en la que hay niños y mujeres no se puede recurrir al incendio ni a la submersión.

Está prohibido emplear flechas envenenadas, también estaba prohibida la huida ante el infiel^{xciii}.

Los espías capturados eran condenados a la pena capital.

En cuanto a los prisioneros de guerra era el imán la persona encargada de imponerles el castigo, podía castigarlos con la pena de muerte, exigirles pago de rescate, imponerles capitación, reducirlos a la esclavitud o darles la libertad.

c) El botín.

El territorio conquistado, excepto las tierras baldías quedaba inmovilizado y sujeto al impuesto del jaray y el resto del botín capturado al enemigo se dividía en cinco partes. Un quinto de la ganancia era para el califa, el resto se repartía entre los que hubiesen participado en el combate y sus seguidores.

d) Las treguas.

Únicamente el imán puede concluir una guerra mediante tregua aunque debe asegurarse de que no conlleve abandono de prisioneros musulmanes. También a él le corresponde el derecho a reanudar las hostilidades o concluir en un pacto. Los varones pueden ser devueltos al enemigo pero no así las mujeres que no se hará en ningún caso.

Los cautivos podían ser rescatados a costa de los bienes producto del botín de guerra, en caso de insuficiencia se obtendrá de los bienes musulmanes, incluso de los bienes personales del cautivo.

e) Responsabilidades civiles.

A pesar del gran desarrollo de las ciudades en al-andalus no tenían entidad legal autónoma reconocida, las responsabilidades civiles eran ejecutadas por estructuras corporativas sin rango permanente, podían ser: familiares, profesionales o escuela jurídica, hermandad caballeresca y más tardíamente corporaciones locales

Acerca de las obras manejadas en este compendio

En el trabajo de investigación que se ha seguido se manejan numerosas obras y autores, cada uno de los cuales, ha ejercido una influencia determinada sobre este ensayo, aunque todos dignos de mención el que más influjo ha ejercido es el catedrático Maillo Salgado, no sólo por la abundancia de sus obras sobre la civilización islámica sino por su dominio de los conceptos del pensamiento oriental.

En primer lugar, naturalmente, están las de los historiadores de las fuentes mesopotámicas, los modos de vida, sus creencias, sus dioses, su ciencia, su apego a la tradición, el respeto por la naturaleza aplicación de las leyes según la tradición y derecho mesopotámico escrito.

Hay un segundo tipo de obras relacionadas con el pueblo hermano semítico hebreo, su procedencia, transformación de una doctrina politeísta en una religión monoteísta y formación de un pueblo sacerdotal, seguido del estudio de sus instituciones: Familiares; civiles; militares; religiosas y las penas, todo lo cual ejerció un predominio notable en el pensamiento de Mahoma.

El tercer tipo de obras se refieren a las revelaciones hechas al Profeta, redacción del Corán, formación de la Sunna, creación de las escuelas jurídicas musulmanas y constitución de las instituciones policiales y militares y obligación de hacer la Guerra Santa o Yihad.

Finalmente hay un cuadro sinóptico de aplicación por países musulmanes del derecho respectivo y origen del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Auvray, P. Paulain, P. Blaise, A., Las Lenguas Sagradas, Ed. Casal i Vall, 1959.

Averroes, El libro del yihád, traducción de Carlos Quirós, introducción y edición de Manuel Enrique Prado Cueva, Biblioteca, Filosofía en Español, Fundación Gustavo Bueno, Pentalfa, ediciones Oviedo, 2009.

Ayubi, Nazih, el Islam político. Teorías, tradición y rupturas, Biblioteca del Islam Contemporáneo, ediciones Bellatera 2000, s.l., 1996. Barcelona.

Abed al-Yabri, Mohammed, Crítica de la razón árabe, Icaria y Antrazyt, primera edición: diciembre 2001, Barcelona.

La Biblia, Casa de la Biblia, 5ª edición, Madrid, 1969.

Bottéro, Jean, título original de la obra: Mésopotamie, L'écriture, la raison et les dieus, 1ª , 2004, ed. Cátedra (Grupo Anaya, S.A.), 2004 Madrid.

Cahen, Claude, Historia Universal del Siglo veintiuno, El Islam, I. Desde los orígenes hasta el comienzo del Imperio Otomano, México, Argentina, España, siglo XXI de España editores, S.A. segunda ed. Diciembre de 1972, Madrid.

Coulson, Noel J. Historia del Derecho Islámico, Biblioteca del Islam Contemporáneo, Bellaterra 2000, s.l. 1998.

De Voux, R., Instituciones del Antiguo Testamento, Ed. Herder, 1964, Barcelona.

Diccionario del Islam. Religión y Cultura, ed. Monte Carmelo.

Chebel, Malek, El espíritu del serrallo. Estructuras y variaciones de la sexualidad magrebí, biblioteca del Islam Contemporáneo, Bellatera 2000, s.l. 1997.

Ibn Battuta, A través del Islam, alianza Universidad, 1987.

Laroui, A., El Islam árabe y sus problemas, Ed. Península, Barcelona, 1984.

Laroui, A., El Islam político y sus problemas, ediciones 62 S.A. 2001, Barcelona.

Lewis, Bernard, Los Árabes en la Historia, traducción de Carme Camps, Edhasa Barcelona, 1996.

Maaluf, Amin, Las cruzadas vistas por los árabes Alianza Editorial, S.A. Madrid, 2009, 19ª Edición.

Maillo Salgado, Felipe, De la desaparición de al-Andalus, Abada Editores, S.L., Madrid, 2004, 4ª edición.

“ “ Diccionario de Derecho Islámico, Gijón, Trea, 2005.

“ “ Guerra Santa (Yihad) en Internet.

“ “ Salamanca y los Salmantinos en las Fuentes Árabes, Centro de Estudios Salmantinos, Salamanca, 1994.

“ “ Vocabulario de Historia Árabe e Islámica, Akal, S.A. Madrid, 1996.

“ “ Zamora y los Zamoranos en las Fuentes Arábicas Medievales, Studia Zamorensia, Universidad de Salamanca Colegio Universitario de Zamora, 1990.

Mariscal Montgomery, Vizconde del Alamein, Hª del Arte de la Guerra, Aguilar 1969.

Martín Muñoz, Gema, El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamistas, Biblioteca del Islam Contemporáneo, Bellatera 2000, s.l., 1999.

Michon, Jean-Louis, Luces del Islam. Instituciones, arte y espiritualidad en la ciudad musulmana. Traducción de Gutiérrez, Frances, Sophia Perennis, 2000.

Moscat, S., Las antiguas civilizaciones semíticas, Ed. Garriga 1960.

Naín, Moises, Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo, Debate, Random House Mondadori, S.A. Barcelona, 2006.

Napoleoni, Loretta, Yihad, Tendencias, Argentina, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, México, Uruguay, Venezuela, 2004.

Rashid, Ahmed, Los Talibán,, Península Atalaya, ediciones Península, Barcelona, 2001.

Roux, George, Mesopotamia. Historia, Política, Economía y Cultura, AKAL S.A. 2002, Madrid.

Sayyid Qutb, justicia Social en el Islam, Almuzara 2007, Madrid.

Sivan Emmanuel, Mitos políticos Árabes, traducción del Hebreo de Roser Lluch Oms, edicions bellaterra s.l. 1997, Barcelona.

Shaleh al-Halifa, W., Curso práctico de Lengua Árabe I, IBERSAF editores, 2001.

Firmad

APLICACIÓN DE LA ŠARĪA. PAÍSES DE MAYORÍA MUSULMANA
(Situación en 1990)

	<i>Estatuto personal</i>		<i>Aplicac. del tali3n y de las penas ħadd</i>	<i>Derecho Exterior Recibido</i>	<i>Fecha del C3digo de nueva planta</i>
	<i>1. Tribunales de šarĭa</i>	<i>2. Codifi- caci3n</i>			
1. Comores	Mantenidos	No codificado	No	Rom.	
2. Mayotte, I. (Fran.).....	Mantenidos	No codificado	No	Rom.	
3. Somalia	Supr. 1962	1975	No	R/CL	1973
4. Yibuti.....	Mantenido	No	No	Rom.	
5. Eritrea.....	Abrogaci3n oficial del derecho isl3mico: 1965			Rom.	
6. Chad.....	Ofic. supr.	No	No	Rom.	
7. Nigeria (Norte).....	Mantenida apelac.	No codificado		CL	
8. Nĭger	Suprimidos	No (aplicaci3n consuetudinaria)	No	Rom.	
9. Malĭ	Suprimidos	1962	No	Rom.	
10. Guinea	Abrogaci3n del derecho isl3mico			Rom.	
11. Sierra Leona		1960 (matrimonio)	No	CL	
12. Gambia	Mantenidos		No	CL	
13. Senegal	Abrogaci3n del derecho isl3mico: 1972 (con algunas pervivencias)			Rom.	1965/85
14. Mauritania		No codificado	Restablec. 1980	Rom.	
15. (S3hara Occ.)				Rom.	
16. Marruecos	Supr. 1965	1957/8	No	Rom.	1912
17. Argelia	Supr. 1965	1984	No	Rom.	1975
18. T3nez.....	Supr. 1957	1956	No	Rom.	1906
19. Libia	Supr.	No codificado	Rest. 1972/74	Rom.	1954
20. Egipto	Supr. 1956	Leyes	1980 (puesta en vigor diferida)	Rom.	1949
21. Sud3n		No	Rest. 83-85/88	CL	1984
22. Jordania	Ofic. mantenidos	1951 (1976)	No	Rom.	1976
23. Palestina	Ofic. mantenidos	1951 (1976)	No	Rom.	
24. Lĭbano (Estado pluriconfesional)	Mantenido	1917 (sunnĭes)	No	Rom.	1934
25. Siria	Ofic. mantenidos	1953	No	Rom.	1949
26. Irak	Mantenidos	1959	No		1951
27. Arabia Saudĭ	Mantenido	No codificado	Mantenidos		
28. Yemen del Norte	Mantenido	No codificado	Mantenidos	Rom.	1973
29. Kuwait		1984	Facultad del juez	Rom.	
30. Bahrein	Mantenido	No		CL	
31. Qatar	Mantenido	No		Rom.	1971
32. E.A.U.	Mantenido	No	Mantenidos		
33. Om3n	Mantenido	No	Mantenidos		
34. Yemen del Sur	Suprimido	Leyes (te3ricas)	No oficial		
35. Albania.....	Abrogaci3n total del Derecho Isl3mico: 1928			Soc.	

	Estatuto personal		Aplicac. del tali3n y de las penas ḥadd	Derecho Exterior Recibido	Fecha del C3digo de nueva planta
	1. Tribunales de ṣarī'a	2. Codifi- caci3n			
36. Turquía (y Chipre del Norte)	Abrogaci3n total del Derecho Islámico: 1926			Rom.	1926
37. Azerbaián					
38. Turmenistán	Abograci3n total del derecho islámico			Soc.	
39. Uzbekistán	(1917/21)				
40. Kirgizistán					
41. Tayikistán					
42. Turkestán chino (Sin-Kiang)	Abrog. total del Derecho Islámico: 1949/50			Soc.	
43. Irán	Restablecido	No (abrog. 27-35)	Restablec. 1979 (1982)	Rom.	1927/35
44. Afganistán	Mantenido	No codificado	Mantenidas (en principio)		
45. Pakistán	Restablecido	No	Restablec. 1979	CL	
46. Maldivas	Mantenido			CL	
47. Bengala	Supr. 1972	No	No	CL	
48. Malasia	Mantenido	No	No	CL	
49. Brunei	Mantenido		No	CL	
50. Indonesia	Competencias reducidas	1974 (matrimonio)	No	Rom.	

PAÍSES DE MAYORÍA NO MUSULMANA, PERO DONDE LAS REGLAS
DE LA ŠARĪ'CA PERMANECEN APLICABLES EN MATERIA DE ESTATUTO
PERSONAL A LOS CIUDADANOS DE CONFESIÓN ISLÁMICA

51. Grecia (territorios anexionados en 1913).
52. Estado de Israel.
53. Burkina Faso.
54. Camerún.
55. Uganda.
56. Kenia.
57. Tanzania (Zanzíbar: mayoría local).
58. India (Cachemira: mayoría local).
59. Sri Lanka (= Ceilán).
60. Myanmar (= Birmania) (Arakan: mayoría local).
61. Singapur.
62. Filipinas («moros» de Mindanao y Jolo).

En Bosnia, los tribunales laicos, en la época yugoslava, aplicaban normas islámicas en materia de estatuto personal, legados y *waqfs* a los musulmanes.

Abreviaturas:

- Rom. Derecho Romano o Continental Europeo.
 CL *Common Law* o Derecho Inglés.
 Soc. Derecho Socialista.
 E.A.U. Emiratos Árabes Unidos.

	Estatuto personal		Aplicac. del tali3n y de las penas ḥadd	Derecho Exterior Recibido	Fecha del C3digo de nueva planta
	1. Tribunales de ṣarī'a	2. Codifi- caci3n			
36. Turquía (y Chipre del Norte)	Abrogaci3n total del Derecho Islámico: 1926			Rom.	1926
37. Azerbaiyán					
38. Turmenistán	Abograci3n total del derecho islámico			Soc.	
39. Uzbekistán	(1917/21)				
40. Kirgizistán					
41. Tayikistán					
42. Turkestán chino (Sin-Kiang)	Abrog. total del Derecho Islámico: 1949/50			Soc.	
43. Irán	Restablecido	No (abrog. 27-35)	Restablec. 1979 (1982)	Rom.	1927/35
44. Afganistán	Mantenido	No codificado	Mantenidas (en principio)		
45. Pakistán	Restablecido	No	Restablec. 1979	CL	
46. Maldivas	Mantenido			CL	
47. Bengala	Supr. 1972	No	No	CL	
48. Malasia	Mantenido	No	No	CL	
49. Brunei	Mantenido		No	CL	
50. Indonesia	Competencias reducidas	1974 (matrimonio)	No	Rom.	

PAÍSES DE MAYORÍA NO MUSULMANA, PERO DONDE LAS REGLAS
DE LA ŠARĪ'Ā PERMANECEN APLICABLES EN MATERIA DE ESTATUTO
PERSONAL A LOS CIUDADANOS DE CONFESIÓN ISLÁMICA

- 51. Grecia (territorios anexionados en 1913).
 - 52. Estado de Israel.
 - 53. Burkina Faso.
 - 54. Camerún.
 - 55. Uganda.
 - 56. Kenia.
 - 57. Tanzania (Zanzíbar: mayoría local).
 - 58. India (Cachemira: mayoría local).
 - 59. Sri Lanka (= Ceilán).
 - 60. Myanmar (= Birmania) (Arakan: mayoría local).
 - 61. Singapur.
 - 62. Filipinas («moros» de Mindanao y Jolo).
- En Bosnia, los tribunales laicos, en la época yugoslava, aplicaban normas islámicas en materia de estatuto personal, legados y *waqfs* a los musulmanes.

Abreviaturas:

- Rom. Derecho Romano o Continental Europeo.
- CL *Common Law* o Derecho Inglés.
- Soc. Derecho Socialista.
- E.A.U. Emiratos Árabes Unidos.

Cortesía de Felipe Maillo

ⁱ Desde hace algún tiempo a los que se interesan por el mundo musulmán les aconsejo que por pura coherencia aprendan antes, al menos nociones básicas de lengua árabe, yo hice lo contrario y me he dado cuenta de los errores que he cometido.

ⁱⁱ Es una expresión de respeto a los creyentes musulmanes sin connotaciones peyorativas de aceptación o repulsa de sus creencias religiosas. En lo que sigue no se volverán a repetir estas palabras de especificación.

ⁱⁱⁱ El catedrático de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Salamanca, Felipe Maillo Salgado, tiene publicados varios libros de temas árabes e islámicos, entre ellos uno titulado *Un análisis del discurso histórico: la Ideología*, Salamanca, 1980.

Actualmente imparte las disciplinas de Derecho Islámico e Instituciones e Historia y Cultura Árabo-Islámica en la mentada institución.

^{iv} Sobre el tema árabo-islámico llevo adquiriendo documentación unos veinticinco años y he conseguido reunir en mi biblioteca cerca de un centenar de volúmenes sobre dicho tema, principalmente sobre la conflictividad actual en el Islam, aparte he escrito cientos de artículos publicados en prensa escrita sobre geopolítica de Oriente Medio.

^v Se calcula que existen 1.200.000.000 de musulmanes en el mundo la mayoría de ellos residentes en países de religión mayoritariamente islámica, en varios de ellos está vigente la *Sarī'a*.

^{vi} El autor de este artículo tiene la convicción de que hay palabras de la lengua árabe que expresan con más fuerza el sentido que se le quiere dar a la oración escrita. Para los no lectores se hace la traducción siguiendo las normas de los arabistas españoles, con algunas excepciones de nombres que se han hecho conocidas en el lenguaje romanizado como Corán, Mahoma...

^{vii} El Estado, tal y como lo entendemos ahora, es una organización política que nace a partir del siglo XVII. Cuando nosotros nos referimos a esta institución en tiempos tan remotos, debemos entender que se trataba de agrupaciones humanas tribales asentadas en un territorio de forma más o menos permanente, cuyo elemento de cohesión más importante era el parentesco étnico. Sobre todos ellos se alzaba un soberano que ejercía el poder, a la vez político, social y religioso.

^{viii} Nota del autor. Algunos historiadores arábigos antiguos consideraban a los árabes, no sólo como una comunidad de tribus que hablaban una misma lengua, sino como un conjunto de gentes que formaban una raza. Hoy este concepto se considera erróneo, los árabes forman parte de un conglomerado de pueblos de origen semítico que en el transcurso del cuarto al segundo milenio a. de C. se fueron estableciendo en las zonas situadas en la periferia del gran desierto sirio-arábigo.

^{ix} Saleh al-Halifa, W. *Curso práctico de lengua árabe I*.

^x Cf. Moscati, S. *Las antiguas civilizaciones semíticas*, ed. Garriga 1960.

^{xi} Nota del autor. En el caso de nomadismo es preciso distinguir entre los nómadas dedicados a la cría de cabras y ovejas y que su única montura era el asno, de rutas cortas, dependía, fundamental, de las estaciones lluviosas, de los beduinos que lo hacían de camellos.

^{xii} El adjetivo semítico fue utilizado por primera vez en 1781 por el lingüista alemán Schlözer para designar un grupo muy numeroso de lenguas procedentes de un tronco común que hablaban los pueblos descendientes de Sem. Cf. Shaleh al-Halifa, W., op. Cit.

^{xiii} En el imperio de Akkad, además del acadio antiguo, se hablaban otras lenguas variantes del tronco semítico-occidental. Cf. Shaleh al-Halifa W., op. Cit.

^{xiv} Para una buena información sobre el número de lenguas que se originaron a partir del semítico, cf. Saleh al-Halifa, W, citado.

^{xv} La palabra beduino significa "hombre del desierto", se iniciaron en el nomadismo a partir del siglo XII anterior a nuestra era en que fue domesticado el dromedario. Anteriormente se habían dedicado a la cría de corderos y cabras.

^{xvi} He consultado varias fuentes árabes para dar el nombre completo del Profeta, sólo he podido averiguar que se llamaba Mahoma, era hijo de un tal `Abd Alah y su madre se llamaba Amina, ambos murieron poco tiempo después de nacer éste y fue criado por su abuelo `Abd al-Muttalib.

^{xvii} Para mayor información cf. Laroui, A. *El Islam árabe y sus problemas*. Ed. Península, Barcelona, 1984.

^{xviii} Los musulmanes utilizan esta expresión para referirse al período árabe preislámico, llamado también de la oscuridad.

^{xix} Este matrimonio se celebró entre 603 y 604 de la Era Cristiana.

^{xx} Eran una asociación de guerreros, llamados *ishrat* que tenía la misión de proteger a la tribu, se reunían en el *bayt* (casa) bajo la dirección de los *ashyáy* (ancianos, jefe tribal). Eran también los encargados del gobierno de la tribu y de la aplicación de un código de honor y parentesco. Para más información cf. Martín Muñoz, G. *El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*. Biblioteca del Islam Contemporáneo, Bellaterra, 2000 s.l.

^{xxi} En adelante será nombrada solamente como Medina.

^{xxii} Consistía en una indemnización, cantidad determinada para reparar el homicidio o las ofensas físicas. Se conocía como “Precio de sangre”.

^{xxiii} Cf. Coulson, N.J. op. cit.

^{xxiv} La ciudad de la Meca estaba situada en la ruta de las caravanas de los camelleros dedicados al tráfico de mercancías entre Asia y los países del Este y Norte de África a través del mar Rojo.

^{xxv} En los casos de asesinatos, homicidios o lesiones graves fijaban las compensaciones a favor de los agraviados. Sin embargo la única base era la aceptación de la ley como práctica consuetudinaria. Para más información cf. Coulson N.J. op. Cit.

^{xxvi} En el Código de Hammurabi había sesenta y siete párrafos dedicados a regular las relaciones de la Mujer y la Familia. Para mayor información cf. Bottéro, J. Mesopotamia. La escritura, la razón y los dioses, Cátedra, 2004-

^{xxvii} Normalmente este contrato se hacía antes de llegar a la edad núbil por los jefes de las familias respectivas. Para mayor información cf. Bottéro, J., op. Cit.

^{xxviii} En sumerio se conocía con el nombre de Inanna y en semítico Istar.

^{xxix} Bottéro, J. op.cit. pág. 188-189.

^{xxx} Su expansión dio origen también a un gran número de lenguas pertenecientes al mismo tronco. El lingüista Waleed Saleh enumera veintinueve. Para mayor información cf. Curso práctico de lengua árabe I de este autor, ya citada.

^{xxxi} Es admirable la literatura que hay de los filósofos árabes de la Edad Media relativa a la palabra Hurriyya. Probablemente el autor más importante sea Ibn Jaldún (aproximada 710-784/1332-1406).

^{xxxii} En la era de Roma las sibilas ejercían una función similar al káhin árabe.

^{xxxiii} Según una tradición musulmana este lugar fue creado antes que el resto del mundo. También es sinónimo de harén.

^{xxxiv} 3000 años a.C., ya había santuarios sagrados en Mesopotamia, en tiempos de la III dinastía en Ur, aproximadamente en 2300 eran famosos los zigurat encerrados en un recinto de 200 x 200 metros.

^{xxxv} Los números entre paréntesis significan las fechas en que ejercieron el mando califal, la primera corresponde al calendario musulmán de 354 días y doce meses lunares que tienen, alternativamente 29 y 30 días. Maillou Salgado, F. Vocabulario de Historia Árabe e Islámica, Akal, 1996.

Para mayor información cf. Coulson, N. J. Historia del Derecho Islámico, Ed. Bellaterra 2000, s.l. 1998-
^{xxxvi} Fueron conocidos con el nombre de caldeos y hablaban arameo. Una de las lenguas semíticas que se extendió por todo el Oriente Medio actual y de gran importancia en la difusión del pensamiento griego por Occidente. Para mayor información cf. Auvray, P, Poulain, P. Y Blaise, A. Las lenguas Sagradas, Ed. Casal i Vall.

^{xxxvii} Gé, 11, 27.

^{xxxviii} El nombre de Israel procede de la lucha durante toda una noche con un hombre que Jacob creyó que era Dios al que venció, antes de soltarlo le pidió que le diera su bendición, Éste lo bendijo y le dijo: “No te llamarás Jacob, sino Israel”. Gé. 32,23-33, resumen.

^{xxxix} Los exégetas del Pentateuco, entre ellos mi profesor de Sagradas Escrituras, un dominico salmantino, explica el inicio de la redacción del texto Bíblico por los masoretas de Israel en el transcurso del reinado de David, finales del siglo X a. C. El libro del Deuteronomio fue encontrado en el templo de Jerusalén en los días de Josías, siglo VII a. C. 2Re, 22,8s.

^{xl} Apuntes de estudios del Pentateuco tomados por el autor en el segundo curso de Teología en la Escuela de los Dominicos de Salamanca.

^{xli} La ciudad de Ur estaba situada en el paralelo de El Cairo y las antiguas poblaciones de Moab y Edom, tramo final de la margen izquierda el curso antiguo del río Éufrates en el extremo Oriental del desierto de Sirio-Árabe. Este río se ha desviado de su cauce primitivo hacia el Oeste, la máxima, con respecto al cauce actual está entorno a los 90 kilómetros.

^{xlii} Para una mayor información cf. La Biblia, cualquiera que contenga el imprimatur, Gé, 12.

^{xliiii} Coulson, N. J. En el libro citado pág. 187 dice: Los textos de Ur dan testimonio de un ingreso, en un momento dado, de dos mil toneladas de lana en los almacenes reales, y en la región de Girsu la industria textil empleaba a quince mil mujeres.

^{xliv} Para una completa información cf. La Biblia de Jerusalén. Un buen estudio sobre esta materia es el realizado por De Voux, R. Instituciones del Antiguo Testamento, Barcelona, Ed. Herder.

^{xlv} Abraham estuvo casado con Sara y tuvo un hijo, Ismael, con Agar la egipcia, sierva de su mujer, Sara. Cuando ésta murió se casó con Queturá con la que tuvo cinco hijos. Gé, 25,2. El número de siervos debió ser muy numeroso, para luchar contra los cuatro reyes y liberar a su sobrino Lot, “... armó a 318 de sus hombres más valientes nacidos en su casa...” Gé, 14,14.

^{xlvi} Abraham era ya viejo y envió al siervo más antiguo de su casa a Jaram a la casa de su hermano a tomar mujer para su hijo Isaac, eligió a “Rebeca hija de Batuel, hijo de Melca y Najor, hermano de Abraham” Gé, resumen del capítulo 24.

^{xlvii} Gé, 17,10. Es difícil precisar la extensión y el inicio de esta práctica en el Oriente antiguo. En Egipto se han encontrado bajos relieves que confirman que se practicaba ya en el III milenio a. C. y “los árabes como circuncisos en la carne, pero no en el corazón” Ez, 32,21-30.

^{xlviii} Éx. 24,8.

^{xlix} Para mayor información Cf. De Vaux, R. Op. Cit. pág. 205-225.

^l Las ordalías judiciales arrojando al acusado a las aguas se practicaban desde tiempo muy antiguo en algunos territorios al Este del río Tigris y en casi toda la cuenca del Éufrates. Cf. De Vaux, R, op. Cit. p. 224.

^{li} Nota del autor, la diferencia de las leyes del Éxodo respecto a las leyes orientales más antiguas, está en que en las bíblicas la muerte queda limitada a los atentados contra la pureza del culto, contra la santidad y las fuentes de la vida.

^{lii} El Mariscal Montgomery, Vizconde de Alamein en su libro Historia del Arte de la Guerra, Aguilar, 1969 dice que durante los años que estuvo destinado en Palestina como Jefe de Estado Mayor del ejército británico, estudió muchos de los lugares en que dice la Biblia que ocurrieron determinadas batallas y llegó a la conclusión de que habían existido con bastante probabilidad.

^{liii} En la cultura árabe esta figura ha sido muy respetada durante toda su historia, en el Islam ha seguido siendo un título de dignidad y cortesía, en el español se traduce por jeque. En algunos países árabes es la máxima autoridad del Estado.

^{liv} De Vaux, R. Op. Cit. pág. 346.

^{lv} Jos 6,2.

^{lvi} Nota del autor. Este término está tomado en el sentido de que no admite contradicción.

^{lvii} Se le conoce con otros nombres: Furqán, al-Kitáb, as-Sar...que significan Distinción, El Libro y la Ley divina revelada respectivamente.

Sobre la composición, división y contenido existe una abundante bibliografía en español que puede consultarse con facilidad.

^{lviii} Nos estamos refiriendo al conjunto de principios, preceptos y reglas que rigen las relaciones humanas en la sociedad civil y a los que deben someterse todos los ciudadanos.

^{lix} Mahoma era ummiy (iletrado)

^{lx} Ayubi, N. El Islam Político. Teorías, tradición y rupturas, Ed. Bellaterra 2000, s. I., 1996.

^{lxi} Cf. Mailló Salgado, F., op. Cit.

^{lxii} Este diccionario está editado por la Editorial Monte Carmelo y han contribuido a su redacción un numeroso grupo de autores. El Prólogo es de Ismail Kadaré y la introducción de Claude Gilliot. Véase la página 523.

^{lxiii} Las nociones básicas del Corán se encuentran incluidas en los códigos de las sociedades libres. Por ejemplo: La “compasión por los más débiles, la buena fe en las transacciones comerciales y la incorruptibilidad en la administración de la justicia”. Cf. Coulson, N. J. Op. Cit. pág. 21.

^{lxiv} Para mayor información cf. Mailló Salgado, F. op. Cit. pág. 117.

^{lxv} Dos ejemplos claros de lo que apuntamos están en el hecho de la abolición de la costumbre preislámica de que el hijo de una divorciada si contraía nuevas nupcias adquiría la condición legal de hijo del contrayente. Está sentencia la emitió para impedir que su hijo, Zayd, con una de sus mujeres divorciada de él adquiriese la condición legal de hijo de su nuevo esposo.

Las azoras que castigan con pena de azotes (ochenta) fueron emitidas por la falsa acusación por fayuur (impudicia), la acusada había sido Á`isha, la esposa preferida del Profeta.

^{lxvi} Coulson, N.J. op. Cit. pág. 32.

^{lxvii} Nota del autor. Qurays significa tiburoncillo, es el epónimo de un antiguo héroe de la Meca.

^{lxviii} El califa o “vicario” del Profeta, al que no puede sustituir, es su representante en la ciudad de los hombres, a él le corresponde el amr, (mandar) y el hukm (decisión del mando con autoridad). Estas cualidades sólo corresponden a Dios, del cual el califa es su representante en la comunidad musulmana.

^{lxix} El Profeta se casó con quince (o veinte) mujeres, en esto no hay un acuerdo unánime, son consideradas madres de los creyentes musulmanes, aunque mientras vivió su primera mujer Jadíya no contrajo matrimonio con ninguna otra.

El profesor Mailló relaciona las veinte esposas en su libro Vocabulario... ya citado, la edad de las mujeres y el año en que las desposó. Es significativo que diez y nueve de los veinte matrimonios los realizara entre el 619 en cuya fecha ya estaban finalizando las revelaciones (610-622) y el 8 de junio de 632, fecha de su fallecimiento.

^{lxx} Nota del autor. Las barras separan las fechas según el calendario islámico y cristiano.

^{lxxi} El zakat, a veces se usa la palabra sadaqa. El zakat es una limosna legal para los musulmanes está considerada como el tercer pilar del Islam. El sadaqa es un óbolo voluntario.

^{lxxii} El crimen fue cometido por un esclavo persa, no se le dio importancia política por considerarlo un hecho aislado, pero su sucesor, Utmán, también fue asesinado.

^{lxxiii} Nota del autor. Para los musulmanes la fitna significa un suceso de enorme repercusión porque es la ruptura entre hermanos de la misma religión.

Para más información cf. El Islam I. Desde los orígenes hasta el comienzo del Imperio Otomano, Cahen, C., E. D., S.A.

^{lxxiv} Esta ciudad estaba situada en el curso medio del Éufrates entre Siria y Mesopotamia.

^{lxxv} Recordar que el Corán prohíbe el recurso ante el hakam (árbitro) en cuanto a los derechos de Dios (haqq Alláh) no puede intervenir el árbitro. En un litigio sobre el derecho de familia sólo puede intervenir el cadí que es un juez o agente de la autoridad investido de poder jurisdiccional.

^{lxxvi} En Occidente dio origen a las aduanas. El término es de origen persa.

^{lxxvii} Nota del autor. Abd-al-Malik fue el califa que mandó construir en Jerusalén la famosa cúpula de la Roca.

^{lxxviii} En la época del califato de Córdoba había un califa especial llamado qádí al-yamá'a (juez del territorio del califato).

^{lxxix} "Les estaba prohibido aceptar regalos, acudir a convites, manifestar parcialidad por una de las partes, dictar sentencia con serenidad" Cf. Maillo Salgado, F., Vocabulario de Historia Árabe e Islámica.

^{lxxx} En la ciudad de qurtúbat (Córdoba) según Maillo Salgado, F., llegaron a existir unos 3.000 muqalasún.

^{lxxxi} En Roma existía una figura similar conocidos como "ediles curules".

^{lxxxii} Para el autor de este trabajo es una institución muy querida ya que en ella me ha parecido encontrar el fundamento de la creación de la Guardia Civil. Más adelante se explicarán las funciones que realizaba y se verá que es el antecedente más remoto de un cuerpo policial con similares funciones y atribuciones, fundamentalmente en los primeros tiempos de la creación del Cuerpo de la Guardia Civil.

^{lxxxiii} En el período Omeya a esta figura se la llamaba Emir, etimológicamente en árabe (amr) es el imperativo de mando.

^{lxxxiv} En tiempo de los Omeyas ejerció las funciones de investigación de crímenes, el arresto, juicio y castigo de los criminales mientras que las disputas de naturaleza privada eran competencia del cadí.

^{lxxxv} Entre el 138/756-300/912 al-Ándalus fue gobernado por emires independientes de Bagdad que era la residencia de los califas Abbásíes, en esta última fecha al-Ándalus proclamó un califato en Córdoba.

El primer califa independiente fue 'Abd ar-Rahmán III.

^{lxxxvi} Cf. Coulson, N.J. op. Cit. pág. 46.

^{lxxxvii} En el transcurso de los siglos III/IX y IV/X, las necesidades que impuso la expansión del comercio del sistema islámico permitió que se establecieran las instituciones bancarias, las letras de cambio y el cheque, cuyas normas y uso fueron adoptadas por el Occidente cristiano.

^{lxxxviii} "Conviene precisar que Sunna y hadít son dos términos que a veces se usan como sinónimos sin serlo: Sunna remite al modo de actuar del Profeta, a sus prácticas, dichos y hechos; ... el hadít designa la narración..." para mayor información cf. Maillo Salgado, F., Vocabulario..., op. Cit.

^{lxxxix} En el 750/1349 se fundó el Granda la célebre madrasa Yusufiyya que llegaría a ser un centro intelectual de primer orden.

^{xc} Nota del Autor. Maktab viene de la raíz ktb que significa escribir, la partícula "ma" es una aformativa de sustantivo.

^{xci} Un ejemplo puede ser ilustrativo, la escuela malikí o medinense consideraba que el esclavo que tuviese alguna propiedad podía ser vendido por su propietario al mismo comprador aunque de forma independiente, lo cual indica que a los esclavos les estaba permitido tener propiedades. Mientras que la de Kufa no reconocía a los esclavos el derecho de propiedad, lo que indica una clara influencia de la Ley romana.

^{xcii} Para mayor información cf. Coulson, Noel J. Op. Cit. página 64.

^{xciii} Nota del autor. Los cristianos utilizaban no sólo las flechas envenenadas sino que lo hicieron también con las aguas.

EL CONOCIMIENTO AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD EN LA GUARDIA CIVIL

José María Blanco Navarro
Jefe del Centro de Análisis y Prospectiva
Unidad de Coordinación de la Guardia Civil

No dudando de la innata virtud de vigilancia que hay en el hombre, depositar la confianza en la certera seguridad de quien presta ese servicio, es un derecho al que con gusto debemos acogernos.

Sir Arthur Conan Doyle.

1.- CONOCIMIENTO Y SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI

Quien pretenda una felicidad y sabiduría constantes, deberá acomodarse a frecuentes cambios.

Confucio

1.1. Un mundo en cambio permanente.

Es habitual señalar que el 11 de septiembre de 2001 el mundo cambió. Pero también cambió con la caída del muro de Berlín años antes. Y está cambiando ahora mismo. Cambia cada día, aunque son acontecimientos de especial trascendencia los puntos temporales que utilizamos como referencia.

Sí que hay coincidencia en que a partir de dicha fecha la percepción de la seguridad varió y que produjo grandes terremotos organizativos, diseño de nuevas estrategias y un incremento en los recursos destinados a proporcionar seguridad a los ciudadanos. Las sensaciones que vivimos en esa fecha fueron amplificadas todavía más con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, al comprobar en nuestra propia carne que la amenaza existente era mucho más cercana, que no estaba en Nueva York, en Arabia, o en Afganistán.

En los ciudadanos, partiendo de la base de la subjetividad de la sensación de seguridad, lo que se produjo es un sentimiento de MIEDO. Podemos entender el miedo como un antónimo de seguridad. Toda pérdida o duda sobre la seguridad genera miedo. Puede ser a una escalada nuclear, a una posible pandemia, o a la crisis económica, por ejemplo. El ciudadano contempla la seguridad como un medio para poder vivir otros principios y valores: la libertad, el derecho a la vida, la justicia, etc. La seguridad configura las condiciones para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos y libertades¹.

¿Cómo es posible que coincidan una sociedad segura con una civilización del miedo? En las sociedades tradicionales había grandes miedos pero eran prácticamente previsibles. En la actualidad las fuentes de miedo son desconocidas en parte, inciertas, y difíciles de controlar y gestionar².

¹ VELASCO FERNÁNDEZ, FERNANDO. "Producción de conocimiento y seguridad. Más allá de lo académico". Cuadernos de Estrategia 147. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Madrid. 2010

² INNERARITY, DANIEL. "EL miedo global". El País 19/09/2010.
http://www.elpais.com/articulo/opinion/miedo/global/elpepiopi/20100919elpepiopi_4/Tes

El mundo actual se caracteriza por su complejidad, su incertidumbre y su cambio vertiginoso, con multitud de variables. Nuestra misión es tratar de despejarlas.

1.2. Nuevo concepto de seguridad.

La Directiva de Defensa Nacional de 2008³, a la espera de la próxima publicación de la Estrategia Española de Seguridad, ofrece un catálogo bastante completo de los riesgos y amenazas que pueden dañar nuestra seguridad. Señala que a los tradicionales riesgos y amenazas a la seguridad, que podían ser combatidas básicamente con medios militares, se han unido otros con consecuencias difíciles de predecir.

Concretamente señala como principales amenazas el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados fallidos, los conflictos regionales, la escasez de recursos y la gestión energética, el cambio climático, las pandemias y graves catástrofes, y las originadas en el ciberespacio.

Estas amenazas no difieren demasiado de los marcos de las estrategias de otros países, como Estados Unidos⁴, y de las principales organizaciones internacionales, como la Unión Europea⁵.

Ello ha terminado por modificar el concepto de seguridad y la manera de abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad. La separación entre lo nacional y lo internacional ya no es tal. Y tampoco se puede seguir pensando en una protección de los intereses nacionales únicamente desde la Defensa. La mayoría de estrategias de seguridad nacional configuran sistemas de prevención y protección basados en la aplicación simultánea de varias herramientas: defensa, diplomacia, ayuda al desarrollo, policía y justicia, inteligencia, cooperación y coordinación tanto nacional como internacional, y protección civil.

En todo caso es un cambio que ya se venía advirtiendo. La ONU, en su Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, advertía: “las fuentes no militares de inestabilidad en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico se han convertido en amenazas para la paz y la seguridad”.

1.3. Organizaciones que aprenden.

Por lo tanto, la labor a desarrollar es tratar de estudiar cómo podemos anticiparnos a estas situaciones desconocidas, inciertas, que pueden amenazar nuestros sistemas de bienestar consolidados. Y es en el logro de este objetivo donde el conocimiento juega un papel fundamental.

Disponer de conocimiento no es sencillo, muchos fenómenos juegan en contra de la posibilidad de disponer del conocimiento preciso: exceso de información, poca fiabilidad

³ MINISTERIO DE DEFENSA. Directiva de Defensa Nacional 01/2008.
<http://www.mde.es/politica/seguridad-defensa/objetivos/>

⁴ WHITEHOUSE. “National Security Strategy 2010”.
www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss.../national_security_strategy.pdf

⁵ SOLANA, Javier (2003). Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia europea de seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003;
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

de muchas fuentes, globalización de los problemas, cambios a velocidad vertiginosas que imposibilitan el estudio de los fenómenos y sus causas.

Es fundamental, en el entorno planteado, considerar a las organizaciones como centros de conocimiento y aprendizaje.

Según Senge⁶, son organizaciones inteligentes aquellas que están preparadas para aprender, porque serán capaces de desarrollar las destrezas que se requieran. En otras palabras, la capacidad de generar ganancias en el futuro de cualquier organización está directa y proporcionalmente relacionada con su habilidad y capacidad para aprender cosas nuevas. Un aprendizaje que debe propiciar la creación de valor.

De este modo, las organizaciones que prosperarán en el futuro serán "organizaciones que aprenden", organizaciones que explotarán la experiencia colectiva, los talentos y las capacidades de cada persona para aprender a triunfar en conjunto.

El aprendizaje se convertirá en una forma de vida y en un proceso continuo, en lugar de ser una parte específica de la carrera de una persona.

La organización inteligente basa su actividad en cinco disciplinas centrales:

1. Dominio personal.

Constituye la esencia de la organización inteligente. Es la disciplina que permite aclarar y ahondar continuamente nuestra visión personal, concentrar las energías, desarrollar paciencia y ver la realidad.

2. Modelos mentales

Los "modelos mentales" son supuestos hondamente arraigados, generalizaciones e imágenes que influyen sobre nuestro modo de comprender el mundo y actuar. Los modelos mentales vigentes entran en conflicto con muchas percepciones acerca de mercados nuevos o de prácticas organizacionales anticuadas que no se llevan a la práctica. Nuestros "modelos mentales" no sólo determinan el modo de interpretar el mundo, sino también del modo de actuar. En el ámbito de la seguridad es evidente que los modelos han cambiado, pero es preciso incorporar prospectiva, evitando que se produzca el cambio de forma únicamente reactiva.

3. Visión compartida

Toda organización tiene una misión. A su vez debe disponer de una visión, la manera en la que quiere cumplir con la misión. La misión y la visión de las organizaciones deben ser claramente formalizadas, difundidas y compartidas desde la Dirección hacia toda la estructura organizativa.

La visión permite al personal sentirse parte de un grupo, ayuda a generar compromisos, fomentar contratos psicológicos con la organización.

⁶ SENGE, PETER. "La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje". Ediciones Granica, S.A. 2006

La visión compartida pretende conseguir un compromiso genuino antes que mero acatamiento. Apela a los sentimientos de la gente, al orgullo de pertenencia, a la importancia de los fines perseguidos.

4. Aprendizaje en equipo

Habitualmente se contempla el aprendizaje como un proceso individual. El aprendizaje en equipo es vital porque la unidad fundamental de aprendizaje en las organizaciones modernas no es el individuo sino el equipo: "si los equipos no aprenden, la organización no puede aprender", se privilegia la dinámica de equipo y no de grupo.

El objetivo es lograr sinergias, donde la inteligencia del equipo supera la inteligencia de sus integrantes, y donde los equipos desarrollan aptitudes extraordinarias para la acción coordinada.

Para ello es fundamental propiciar el trabajo en red, como fórmula para poder enfrentarse a amenazas que tienen carácter asimétrico.

5. El pensamiento sistémico.

Es un marco para ver interrelaciones en vez de cosas, para ver patrones de cambio, en vez de "instantáneas". Ofrece un lenguaje que comienza por la reestructuración de nuestro pensamiento. Constituye la piedra angular del modo en que una organización inteligente piensa acerca del mundo. Tiene mucha relación con la creatividad como un proceso mediante el cual se soluciona en forma original un problema preexistente.

Es fundamental para los analistas que prestan servicios en centros de estudios, documentación, análisis, prospectiva, o gestión del conocimiento.

1.4. Sociedad del conocimiento y seguridad.

Las situaciones planteadas presentan un desafío a todos aquellos departamentos de las organizaciones que entre sus objetivos tienen la adquisición y difusión de conocimiento, no únicamente universidades, sino también centros de estudios y análisis, tanto públicos como privados.

Señalamos a continuación el papel de los principales actores en materia de conocimiento y seguridad:

Papel de las Universidades.

El papel de la Universidad en el mundo actual va mucho más allá de la mera formación de los ciudadanos para el desempeño de actividades profesionales. La universidad debe contribuir a entender el mundo en que vivimos, debe ser un vivero continuo de ideas y propuestas, debe ser una fuente constante de investigación, y en cierto modo debe modular mediante el conocimiento la acción de empresas y organismos públicos.

Incluso en ámbitos en que parecía complicado que se produjera la intervención de la comunidad universitaria, como los asuntos de Inteligencia, se está asistiendo una apertura y acercamiento que ha culminado en la creación de un Master Interuniversitario en Analista de Inteligencia⁷, de la Universidad Carlos III y la Universidad Rey Juan Carlos, que celebra actualmente su segunda edición. Y anteriormente se produjo la creación de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos)⁸ y del Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid)⁹. Fruto de la colaboración entre ambas instituciones nació la publicación “Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva”¹⁰, referencia nacional en materia de Inteligencia.

Papel de los Think Tanks.

Son centros de pensamiento dedicados a la producción de ideas y recomendaciones sobre el mundo en que vivimos. Generalmente se dedican a cuestiones políticas, de relaciones internacionales, de seguridad, de economía. Algunas de sus principales funciones son

- Promover la adopción de políticas;
- Crear y fortalecer espacios de diálogo y debate.
- Auditar la actuación de los actores públicos
- Canalizar fondos a fines determinados

Los think tanks son una magnífica fuente de conocimiento en materia de seguridad. Para poder valorar el conocimiento aportado por los mismos siempre habrá que tener en cuenta aspectos tales como los fines del mismo, su ideología, la procedencia de su financiación, etc. Algo que, por otra parte, es un proceso común a realizar con cualquier fuente.

Papel de los medios de comunicación.

La función de los medios de comunicación es informar, dar a conocer la realidad. Constituyen una fuente de información de primer orden para poder realizar un estudio de la sociedad en que vivimos. Sirven a este caso las mismas consideraciones realizadas sobre los think tanks. Pero con independencia de ello, reflejan datos e información básica en materia de seguridad, que además puede y debe ser contrastada con la información procedente de otras fuentes.

Papel de los ciudadanos.

La democratización del conocimiento, que produce el acceso masivo a medios de comunicación e internet, ha generado que la ciudadanía sea cada vez más exigente, esté más informada, y disponga de mayores fundamentos a la hora de plantear sus demandas. Los centros de formación, Universidades, centros de análisis deben servir de cauce para

⁷ www.masteranalistadeinteligencia.com

⁸ www.serviciosdeinteligencia.es

⁹ www.uc3m.es/institutodeinteligencia

¹⁰ <http://www.plazayvaldes.es/libro/inteligencia-y-seguridad-revista-de-analisis-y-prospectiva-no-1/1224/>

la recepción de estas propuestas, su análisis y su traslado a las organizaciones competentes para su gestión.

Papel del Sector Privado.

Su participación en cuestiones de seguridad debe ser creciente. La seguridad de infraestructuras críticas, la estabilidad de los sistemas financieros, la implantación de sistemas de responsabilidad social corporativa que compensen la imagen de voraz avaricia de las grandes corporaciones, especialmente en momentos de crisis, son aspectos que entran a formar parte de las estrategias de seguridad de los estados.

Especialmente hay que destacar el rol a desempeñar por el sector privado de seguridad, como complemento del sistema público de seguridad. Ante exigencias de seguridad crecientes, una mayor eficacia debe venir por la implicación de todos los actores involucrados. El sector privado de seguridad está demostrando alto grado de capacitación, participando cada vez más en operaciones complejas, incluso a nivel internacional, y con utilización de principios de Inteligencia, como señalaremos más adelante en este trabajo.

Papel de los centros oficiales de estudios, documentación o análisis de cuerpos de seguridad.

Los centros de análisis y de formación de los cuerpos policiales deben tener en cuenta el valor del conocimiento, que no se limita a constituir fondos o ser transferido a alumnos, sino que debe estar orientado a la acción¹¹, a la creación de valor, y a la toma de decisiones.

Una de las herramientas fundamentales a utilizar será el trabajo a través de redes de comunicación internas y externas, con interconexión constante y fluida con los demás actores del sistema de conocimiento en seguridad.

Adicionalmente deberán contribuir a la difusión de la cultura de seguridad, siendo un ejemplo a seguir en esta cuestión el Instituto Español de Estudios Estratégicos, del Ministerio de Defensa¹².

Por ello, siguiendo a nuestro Antonio Machado, hay que enseñar a *“repensar lo pensado, a desaber lo sabido y a dudar de la propia duda, que es el único modo de empezar a creer en algo”*.

2.- GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.

Si tienes una manzana y yo tengo una manzana y las intercambiamos seguiremos teniendo una manzana cada uno. Pero si tienes una idea y yo tengo una idea e intercambiamos estas ideas, entonces cada uno de nosotros tendrá dos ideas.

George Bernard Shaw

¹¹ DAVENPORT THOMAS H. Y PRUSAK, LAWRENCE. “Conocimiento en acción: cómo las organizaciones manejan lo que saben”, Buenos Aires, Pearson, 2001

¹² www.ieee.es

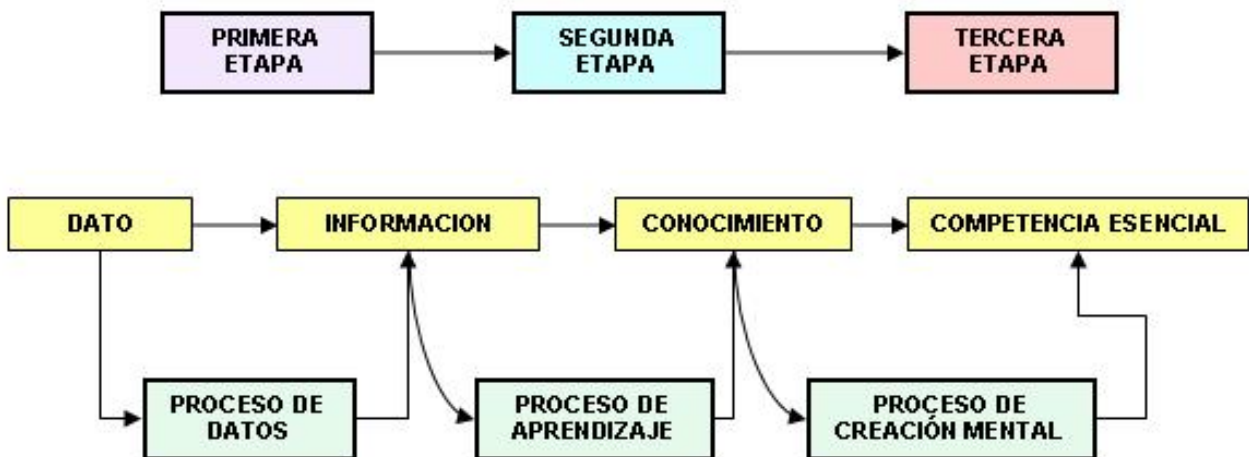
2.1. El conocimiento.

Es preciso comenzar este apartado con una aproximación conceptual. La materia prima con la que trabaja la gestión del conocimiento, la información, presenta distintas descripciones dependiendo de los autores.

Dado que no es objeto de este trabajo determinar la mejor definición de los conceptos, ofrecemos la definición apuntada por Davenport y Prusak¹³:

- Datos. Son hechos discretos y objetivos sobre acontecimientos.
- Información (o noticias). Mensajes, en forma de documento o comunicación audible o visible que tienden a cambiar la manera en que un receptor percibe algo y apunta a modificar su criterio y comportamiento.
- Conocimiento. Las noticias transformadas mediante comparación, obtención de consecuencias, conexiones o conversaciones, devienen en conocimientos. Conocimiento es, pues, comprensión total informada y confiable acerca de algo. Es una mezcla fluida de experiencia estructurada, valores, información contextual e internacionalización experta que proporciona un marco para la evaluación e incorporación de nuevas experiencias e información. No es algo ordenado y simple, Puede considerarse como un proceso o un producto. Y, fundamentalmente, están muy próximos a la acción.

Podemos definir conocimiento, en definitiva, como un conjunto integrado por información, reglas, interpretaciones y conexiones puestas dentro de un contexto y de una experiencia relativos ambos a un individuo u organización concreta. Esto, además, denota una característica intrínseca al conocimiento, que es su capacidad para resolver problemas mediante la acción.



FUENTE: EDUARDO BUENO (2005, B), BUENO (1999), BUENO (1998)

¹³ DAVENPORT THOMAS H. Y PRUSAK, LAWRENCE. "Conocimiento en acción: cómo las organizaciones manejan lo que saben", Buenos Aires, Pearson, 2001

Son múltiples las clasificaciones existentes sobre el conocimiento, en función de la dimensión que se adopte. Vamos a destacar las siguientes:

- En función del foco. El conocimiento puede ser interno o externo a la organización.
- En base a su accesibilidad. Pueden ser tácitos o explícitos.
 - o Son conocimientos tácitos aquellos cuyo acceso sólo es posible indirectamente y con dificultades a través de la observación. No están formalizados. Algunos casos de conocimientos tácitos son las experiencias, los valores, las habilidades, las suposiciones.
 - o Son conocimientos explícitos aquellos de fácil acceso y documentados en fuentes formales de conocimiento, y frecuentemente bien organizados. Algunos ejemplos de estos conocimientos son los procedimientos, los manuales, los libros, las bases de documentación, etc.

Para que los conocimientos puedan ser utilizados adecuadamente por la organización deben ser explicitados, formalizados. Sólo ellos pueden representarse electrónicamente, almacenarse, analizarse, compartirse y aplicarse.

2.2. La Gestión del Conocimiento.

Se puede definir la Gestión del Conocimiento como un conjunto de procesos y sistemas que permiten que el Capital Intelectual de una organización aumente de forma significativa, mediante la gestión de sus capacidades de resolución de problemas de forma eficiente, con el objetivo de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo.

En todo caso, y a los efectos del presente artículo, optamos por la definición establecida en el Glosario de Inteligencia¹⁴:

Disciplina que se ocupa de la investigación, el desarrollo, la aplicación y la innovación de los procedimientos y los instrumentos necesarios para la creación y el uso compartido de conocimiento en las organizaciones, con objeto de aumentar la ventaja competitiva y su valor mercantil o social.

El fin de la Gestión del Conocimiento es la creación de un modo de producción de conocimiento útil en una organización para la toma de decisiones, la resolución de los procesos de negocio y el logro de sus objetivos, vinculado con su plan estratégico o proyecto de empresa y adecuado a sus valores corporativos. Para ello se ocupa de la planificación, el diseño, la implantación, el mantenimiento y la evaluación de un programa de identificación, adquisición, reunión, conservación, organización, integración, análisis, comunicación, uso, protección, valoración de los recursos de información de que dispone o puede obtener y del capital intelectual de sus miembros, con el apoyo de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

2.3. El proceso de Gestión del Conocimiento.

Partiendo del marco de la Gestión del Conocimiento establecido por O'Dell y Grayson¹⁵, y que con pequeñas variantes ha sido desarrollado o ha inspirado a otros

¹⁴ ESTEBAN NAVARRO, M.A. (Coor.) (2007). Glosario de inteligencia, Madrid: Ministerio de Defensa.

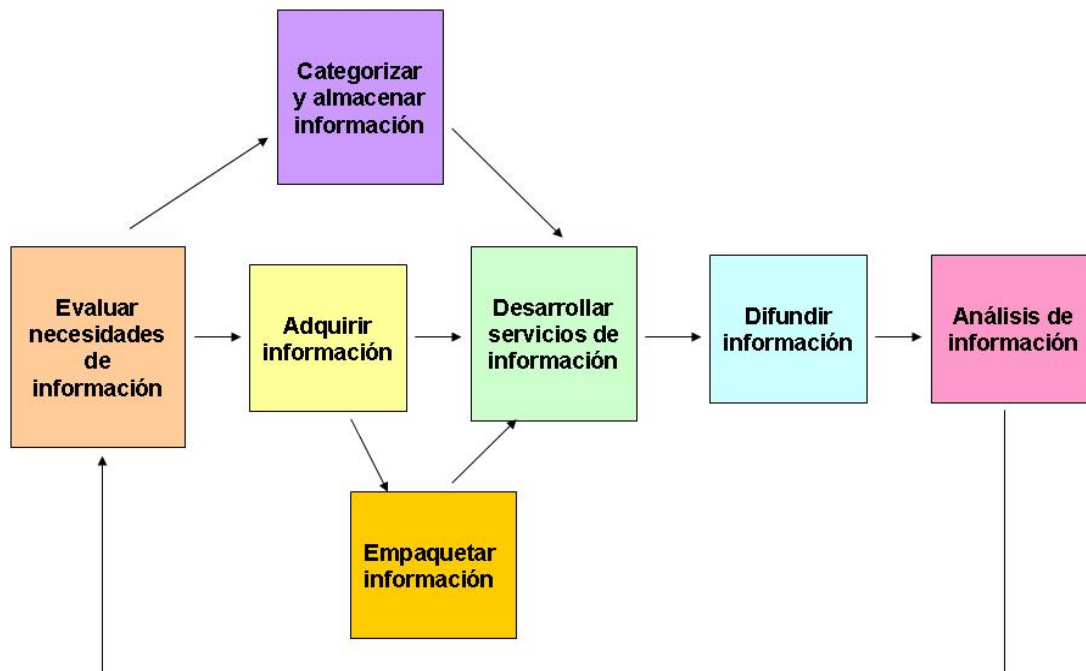
autores, destacaríamos su proceso cíclico. Cada ciclo influencia al siguiente, actuando como entrada.

El proceso planteado por estos autores tenía las siguientes fases: crear conocimiento; identificar conocimientos; adquirir y coleccionar conocimientos; organizar, desarrollar y planificar conocimientos; diseminar y compartir los conocimientos; adaptar los conocimientos; aplicar y usar los conocimientos.

Simplificando el proceso, podemos señalar las siguientes fases:

- a) Planificación. Se determinan las necesidades de conocimiento existentes, y cómo se pretende satisfacer dicha necesidad. Una de las técnicas para la consecución de dicho objetivo son los Mapas de Conocimiento.
- b) Adquisición de información. Incluye tanto los aspectos internos como externos. Para ello es preciso determinar las fuentes de conocimiento.
- c) Tratamiento. La información obtenida debe ser procesada, mediante diversos procedimientos: síntesis, clasificación, almacenamiento, análisis, agrupación, grabación en bases, etc.
- d) Difusión. El conocimiento debe servir a la acción de la organización. Por ello no debe quedar simplemente almacenado, sino que debe ser difundido a los órganos consumidores de conocimiento en la organización. Para ello es preciso conocer a los destinatarios y sus necesidades, algo que se debería haber realizado en la fase de planificación.
- e) Evaluación. Todo proceso debe ser evaluado, con objeto de analizar desviaciones y proponer medidas de mejora. Sin perjuicio de ello, las necesidades de conocimiento pueden variar en cada momento, motivo por el cual es clave mantener un proceso abierto y continuo de identificación de necesidades.

¹⁵ GRAYSON, C.J; O'DELL, C. *"If only we knew what we know: the transfer of Intenational Knowledge and Best Practice"*. Free Press. New York, 1998.



2.4. Casos y aplicaciones de Gestión del Conocimiento.

Uno de los casos más significativos de la aplicación de la Gestión del Conocimiento en el ámbito policial es el Knowledge Management Centre, de Europol¹⁶.

El United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) también dispone de un Knowledge Management System¹⁷.

En todo caso se trata de aplicaciones específicas para gestionar el conocimiento sobre distintos ámbitos o materias de seguridad.

En el presente trabajo lo que se pretende es llegar a proponer un sistema de gestión del conocimiento, lo más integrado posible, para toda la organización. Las referencias más parecidas están en la empresa privada.

3.- INTELIGENCIA DE FUENTES ABIERTAS.

La inteligencia consiste no sólo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar los conocimientos en la práctica.

Aristóteles

¹⁶ GOTTSCHALK, PETTER. "Stages of knowledge management systems in police investigations". ELSEVIER. Oslo. 2006.

¹⁷ http://www.unicri.it/news/0805-5_cbrn.php

3.1. Inteligencia

Según la Real Academia Española¹⁸, se define inteligencia como:

1. f. Capacidad de entender o comprender.
2. f. Capacidad de resolver problemas.
3. f. Conocimiento, comprensión, acto de entender.
4. f. Sentido en que se puede tomar una sentencia, un dicho o una expresión.
5. f. Habilidad, destreza y experiencia.
6. f. Trato y correspondencia secreta de dos o más personas o naciones entre sí.
7. f. Sustancia puramente espiritual.

Según el Glosario de Inteligencia¹⁹, se define inteligencia como “el producto que resulta de la evaluación, la integración, el análisis y la interpretación de la información reunida por un servicio de inteligencia”.

La Inteligencia se divide según su fin en estratégica, táctica, operacional y estimativa o prospectiva. De acuerdo al tipo de necesidad de información que atiende, se distingue entre inteligencia básica, actual y crítica. Y según la fuente se habla de inteligencia humana (HUMINT), de fuentes abiertas (OSINT), o técnicas (...).

3.2. Inteligencia de Fuentes Abiertas (Open Source Intelligence - OSINT)

Es el tipo de inteligencia elaborado a partir de información que se obtiene de fuentes de información de carácter público²⁰.

Por fuente abierta se entiende todo documento con cualquier tipo de contenido, fijado en cualquier clase de soporte (papel, fotográfico, magnético, óptico..) que se transmite por diversos medios (impreso, sonoro, audiovisual...) y al que se puede acceder en modo digital o no, puesto a disposición pública, con independencia de que esté comercializado, se difunda por canales restringidos o sea gratuito. También se suele considerar así el conocimiento suministrado por los expertos que forman la reserva de inteligencia.

Una posible clasificación de las fuentes abiertas, no exhaustiva, es la siguiente:

- Profesionales y académicas: tesis, artículos, conferencias, trabajos de expertos, documentos de think tanks.
- Medios de comunicación: periódicos, televisión, radio, otros medios menos formales.
- Publicaciones periódicas y revistas científicas.
- Legislación.
- Jurisprudencia.

¹⁸ Real Academia Española. <http://rae.es/rae.html>

¹⁹ ESTEBAN NAVARRO, M.A. (Coor.) (2007). Glosario de inteligencia, Madrid: Ministerio de Defensa.

²⁰ ESTEBAN NAVARRO, M.A. (Coor.) (2007). Glosario de inteligencia, Madrid: Ministerio de Defensa.

- Actas parlamentarias.
- Documentos oficiales: informes, balances, estadísticas, estrategias, comunicados, presupuestos, boletines oficiales, contratos, seguros.
- Imágenes, grabaciones sonoras, audiovisuales
- Bases de datos, repositorios digitales.
- Páginas web, blogs, foros.
- Guías de viajes, Google Earth y programas similares, planos, mapas.
- Bibliografías.

3.3. El Ciclo de Inteligencia

Es abundante la literatura existente sobre el ciclo de inteligencia, sobre sus fases, y sobre sus inconvenientes²¹.

En este trabajo adoptamos la definición elegida por el CNI²²: el ciclo de inteligencia es la secuencia mediante la cual se obtiene información, se transforma en inteligencia y se pone a disposición de los usuarios. El Ciclo de Inteligencia consta de cuatro fases: Dirección, Obtención, Elaboración y Difusión.



²¹ VIGNETTES, MARIO. "El ciclo de Inteligencia: Naturaleza y alternativas". Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva número 8, Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid); Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos). 2010.

²² Centro Nacional de Inteligencia (CNI). www.cni.es

La Dirección.

Durante la fase de dirección se determinan las necesidades de inteligencia, se prepara un plan para su obtención, se organizan los medios y se efectúa el mando, coordinación y control de todos ellos.

En esta fase cobran especial relevancia las denominadas funciones directivas, que son las siguientes: planificación, organización, motivación, mando, coordinación y control, manteniéndose las cuatro últimas durante el desarrollo de todo el ciclo.

La Obtención.

En esta fase se realiza la explotación de las fuentes de información por los órganos de obtención y la entrega de esta información al correspondiente equipo de elaboración para la producción de inteligencia.

La Elaboración.

La elaboración es la fase del Ciclo de Inteligencia en la que se produce la transformación de la información en inteligencia al someterla a un proceso apropiado, mediante la valoración de la pertinencia, oportunidad, fiabilidad y exactitud de las noticias e informaciones recibidas sobre cada una de las actividades seguidas, el análisis de las mismas, la integración con la inteligencia disponible y la interpretación del conjunto. Esta fase se divide en cuatro subfases: Valoración, análisis, integración, e interpretación.

La Difusión.

Es la fase en la que se efectúa la distribución segura y oportuna de la inteligencia en la forma adecuada y por los medios apropiados a aquellos que la necesitan. La difusión es la fase final del Ciclo de Inteligencia.

3.4. Algunos casos y prácticas en Inteligencia de Fuentes Abiertas.

Existen muchos casos documentados que señalan que un perfecto análisis de Inteligencia basado en Fuentes Abiertas, y también humanas, podría haber evitado el acaecimiento de muchos hechos indeseados. Aunque en todo caso también debemos añadir que llegar a esta conclusión es mucho más sencillo a posteriori, después de analizar, y juzgar la actuación de nuestros servicios policiales y de inteligencia, y fuera del contexto temporal, espacial y material en el que sucedieron los hechos. Uno de los casos clásicos comentados sobre el fallo en el mundo de las fuentes abiertas se produjo cuando el test nuclear de la India sorprendió a la inteligencia norteamericana en 1998. Hubiera bastado con que los analistas, que se basaban en inteligencia humana y fotografías vía satélite, hubieran leído y tomado en consideración las manifestaciones del partido nacionalista hindú Bharatiya que manifestó: "If we come to power, we'll test a nuclear weapon"²³.

²³ BEST, RICHARD A. Y CUMMING, ALFRED. "Open Source Intelligence (OSINT): Issues for Congress". Congressional Research Service. 2007

Hoy día se llega a considerar que el 85% de la información con la que trabaja el analista proviene de fuentes abiertas²⁴. El problema más común deriva del exceso de información, la dificultad de cruzar datos que permitan extraer conclusiones o evaluar informaciones independientes que puedan señalar tendencias o cambios de patrones, y la necesidad de dedicar recursos específicos a su análisis, especialmente en cuanto a personas formadas en la materia y softwares complejos que apoyen esa función.

Debemos destacar que la Inteligencia de Fuentes Abiertas no es tan “abierto” como pudiera parecer. Hay que saber qué se quiere encontrar, dónde encontrarlo, cómo hacerlo, y cómo poder generar conocimiento o inteligencia proveniente de esas fuentes. Es un proceso arduo y complejo, que exige una formación especializada y un perfil determinado como analista.

Samuel V. Wilson, director de la Defense Intelligence Agency ha llegado a afirmar que el 90% de la inteligencia proviene de fuentes abiertas, “the real intelligence hero is Sherlock Holmes, not James Bond”²⁵

Vamos a señalar, a los únicos efectos ilustrativos de lo expresado, varias experiencias y trabajos relacionados con las fuentes abiertas:

- La operación de vigilancia y custodia del barco Teneo²⁶, durante la realización de labores de tendido de cable de fibra óptica a lo largo de la costa africana, particularmente en su paso por la costa de Somalia. Esta acción, diseñada y ejecutada por Eulen Seguridad, es un ejemplo de manual o libro de texto sobre el uso de fuentes abiertas en la inteligencia operativa. Estudiar los patrones de los ataques a los barcos, la climatología favorable a los mismos, los puntos de los ataques, etc., es de enorme utilidad para evitar rutas, para temporizar los trayectos, o para diseñar los elementos de seguridad disuasoria precisos. Pero también encontramos la otra cara de la moneda: los piratas también tienen acceso a fuentes abiertas de información.
- La utilización de fuentes abiertas por parte de los terroristas. Navarro Bonilla identifica las siguientes categorías de documentos utilizados²⁷:
 - o Documentos oficiales: instrucciones, planes, órdenes, croquis, fotografías, manuales y tool kits.
 - o Documentos de identidad: carnet, pasaporte, fichas personales, listados de combatientes, listas de correos electrónicos y teléfonos de contacto.
 - o Propaganda: folletos, boletines internos, periódicos clandestinos.

²⁴ EL PAÍS. “El CNI sale del caparazón”. 13/06/2010

²⁵ O’HARREN, DONNA. “*Opportunity Knocking: Open Source Intelligence for the War on Terrorism*”. Thesis, Naval Postgraduate School, December 2006, pp. 9.

²⁶ IBAÑEZ GÓMEZ, FERNANDO. “De qué informamos a los piratas somalíes: Identificación, valoración y análisis de la inteligencia de fuentes abiertas del adversario”. CESEDEN. Boletín de Información 314. Madrid. 2010.

²⁷ NAVARRO BONILLA, DIEGO. “Inteligencia generada por grupos terroristas: aprovechamiento de fuentes y recursos de información”. Cuadernos de Estrategia 127. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Madrid.

- o Documentación personal: correspondencia, cartas de despedida, anotaciones, diarios, memorias, fotografías personales.
- o Información cartográfica: mapas, planos.
- o Formación: revistas especializadas, manuales de entrenamiento.

Los agujeros de seguridad existentes, basados en exceso de confianza o falta de previsión, y que tienen carácter de fuentes abiertas, son innumerables. Pero también se puede otorgar el carácter de fuente abierta, de forma intencionada, a datos o informaciones con objeto de orientar la función del adversario. El “juego” que plantea esta situación es digno de estudio. En lo que respecta a Al Qaeda es destacable la utilización de internet para su labor de propaganda y difusión, realizada a través de foros, blogs, con enlaces a gestores de contenidos de documentos o de vídeos de carácter gratuito o semigratuito muy conocidos. E incluso publicaciones que prácticamente son anunciadas y publicadas como la llamada Inspire, creada en 2010, en idioma inglés, dirigida a la comunidad yihadista en Occidente.

La importancia de las fuentes abiertas en materia de seguridad ha llevado a la creación de organismos especializados en la materia:

- El Open Source Center, creado en 2005 en Estados Unidos²⁸.
- En Europa la iniciativa de el Eurosint belga²⁹.
- En Australia el National Open Source Intelligence Centre (NOSIC)³⁰.
- No únicamente son los gobiernos los preocupados por el desarrollo de la Inteligencia de Fuentes Abiertas. Los líderes yihadistas también han propuesto la creación de centros de conocimiento dedicados a obtener y tratar información sobre el enemigo. Existe una propuesta de Mustafá Setmarián³¹, que establece, entre otros, los siguientes objetivos:
 - o Obtención de la información precisa para la planificación de operaciones.
 - o Observación, seguimiento y monitorización de las actividades contrarias a la expansión islamista en todo el mundo, especialmente en América.
 - o Control de la propaganda.
 - o Estudio de organismos racistas, masónicos y árabes sospechosos de moderación o connivencia con judíos y cristianos.

²⁸ <https://www.opensource.gov/>

²⁹ www.eurosint.eu

³⁰ www.nosic.com.au

³¹ NAVARRO BONILLA, DIEGO. “Inteligencia generada por grupos terroristas: aprovechamiento de fuentes y recursos de información”. Cuadernos de Estrategia 127. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Madrid.

3.5. Diferencias entre Gestión del Conocimiento e Inteligencia de Fuentes Abiertas.

1.- La Gestión del Conocimiento abarca un mayor rango de conocimiento que la inteligencia de fuentes abiertas. La Gestión del Conocimiento pretende obtener y explotar todo el conocimiento explícito y tácito, la Inteligencia está más dirigida al conocimiento preciso para un fin.

2.- La gestión del conocimiento tiene una dimensión más interna en la organización que la Inteligencia. La Inteligencia mira más hacia el exterior.

3.- La Gestión del Conocimiento es menos intensiva en la fase de análisis que la Inteligencia.

4.- La Gestión del Conocimiento, al tener una dimensión más interna, está más relacionada con la cultura de la organización.

5.- La Gestión del Conocimiento tiene más destinatarios. En Inteligencia los destinatarios son más limitados, pudiendo además el producto final tener algún tipo de clasificación. En la Gestión del Conocimiento los consumidores son internos.

6.- La Gestión del Conocimiento mira hacia el pasado. La Inteligencia mira hacia el futuro, busca anticipar el futuro, tiene carácter preventivo y prospectivo, intentando identificar oportunidades y amenazas.

Por tanto, aunque consideremos que el ciclo o proceso de gestión del conocimiento y de Inteligencia son similares, los intereses, fines y destinatarios varían.

Según el ya citado Glosario de Inteligencia³² “la producción de Inteligencia por un servicio de inteligencia se considera, en la actualidad, un proceso típico de gestión del conocimiento. Por tanto, los servicios de inteligencia lograrán sus fines de un modo más eficaz y eficiente si se benefician de los avances en los métodos, las técnicas y los instrumentos propios de la Gestión del Conocimiento. No existe un modelo único de programa de gestión del conocimiento, sino que la decisión y el desarrollo del programa más adecuado a las necesidades de una organización exigen tener en cuenta los caracteres peculiares de ésta”.

4.- EL CONOCIMIENTO EN LA GUARDIA CIVIL

Sólo es útil el conocimiento que nos hace mejores

Sócrates

La Guardia Civil es una de las instituciones más valoradas por los ciudadanos. Después de más de 160 años de historia, tras múltiples periodos de enorme convulsión política y social a lo largo de los mismos, la Guardia Civil ha demostrado su capacidad para adaptarse a las nuevas realidades sociales y delictivas, mediante una decidida apuesta por la especialización y la modernización. Todo ello permaneciendo fiel a sus valores y principios fundacionales, que lejos de suponer un anclaje en el pasado, abren las puertas al futuro. En este sentido, la proverbial cercanía de la organización al

³² ESTEBAN NAVARRO, M.A. (Coor.) (2007). Glosario de inteligencia, Madrid: Ministerio de Defensa.

ciudadano, a través de sus mujeres y hombre, ha posibilitado disponer de ese conocimiento preciso sobre sus temores, necesidades, y expectativas.

Abundando en dicha idea, y a título de ejemplo sobre la gestión del cambio en la organización, cabe señalar que actualmente existen más de una veintena de grupos de trabajo en la Guardia Civil, compuestos por oficiales altamente capacitados y con una importante visión estratégica, y que persiguen, a través de diferentes propuestas y acciones, mejorar la Institución con el objetivo final de servir mejor al ciudadano, y que afecta a todas las áreas (Dirección Adjunta Operativa, Subdirección General de Personal, Subdirección General de Apoyo, y Unidad de Coordinación). Desconozco si en algún momento histórico anterior ha existido una época tan prolija en la producción de ideas y gestión de propuestas, pero sí me atrevo a valorar que ha crecido de forma vertiginosa a lo largo de los últimos diez años.

En base a todo lo señalado se considera que la gestión del conocimiento en la Guardia Civil, gestión planificada y estructurada, puede actuar de palanca para propiciar el cambio, e incluso servir de vivero de ideas y propuestas que recojan las necesidades de todos los actores del sistema: sociedad, ciudadano, Universidades, miembros del Cuerpo, etc.

Se pretende en el presente trabajo proponer un posible modelo inicial para la gestión del conocimiento en la Guardia Civil desde dos pilares o líneas de investigación fundamentales: la Gestión del Conocimiento, y la Inteligencia de Fuentes Abiertas. En todo caso no debemos olvidar que el conocimiento debe ser pluridisciplinar y no podemos obviar otras técnicas como la gestión documental, la prospectiva, el análisis estadístico, etc.

Compartiendo plenamente el concepto de Inteligencia como un proceso típico de Gestión del Conocimiento, señalado del Glosario de Inteligencia, se planteará en el siguiente apartado un modelo global para la Guardia Civil, que atienda tanto a conocimiento interno como externo, a aspectos del producto (que es la seguridad) y de los procesos (sistemas de gestión), que incorpore el análisis, y que mire tanto hacia el pasado como hacia el futuro, pero siempre con la finalidad de crear valor y difundir el conocimiento a los destinatarios a los que pueda servir, facilitando en todo caso la toma de decisiones.

Conocer qué hacen otras organizaciones, otros cuerpos policiales, qué demanda el ciudadano, que opinan los expertos de Universidades y Think Tanks, qué publicaciones tienen un prestigio reconocido que haga relevante su conocimiento, cómo funciona la información a través de la web, qué hace el sector privado que pueda ser extrapolable a la función pública, se constituyen, en la sociedad actual, como una exigencia. El cambio no es una opción, es una obligación.

Es difícil que una información que provenga de fuentes abiertas, por sí misma, sea capaz de configurar una acción operativa, pero no es descartable. Ya se han señalado algunos ejemplos anteriormente.

Pero la información de fuentes abiertas, una vez integrada, puesta en un contexto y en relación con otras informaciones, y debidamente analizada puede ofrecer pautas de actuación importantes para la organización:

- Un análisis de jurisprudencia puede orientar un cambio en la normativa.

- Unas buenas prácticas desarrolladas en otro cuerpo policial puede llevar a cambiar nuestros procesos.
- Unas tendencias en determinados tipos delictivos, o cambios en patrones establecidos, pueden llevar a reforzar ese área.

En todo caso, los beneficios genéricos de disponer de un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil serían los siguientes:

- La disponibilidad ágil de documentación contribuye a la toma de decisiones.
- La documentación apoya la labor a realizar en grupos de trabajo sobre materias concretas.
- La disponibilidad de documentación ahorra tiempo. La existencia de una unidad especializada en la búsqueda de documentación, dedicada a ello específicamente, puede colaborar a que miembros de grupos, proyectos, tengan un dossier documental sobre la materia a tratar.
- Ahorra costes.
- Las organizaciones no aprovechan todos los recursos de conocimiento que generan. O se pierde, o queda como patrimonio particular de los miembros de la organización. Con un sistema de gestión se evitaría esa pérdida, que además facilitaría el proceso formativo y de integración de nuevo personal.
- La gestión del cambio adecuada (más en tiempos turbulentos como los actuales, de muchos cambios, de nuevos riesgos y amenazas), precisa de una información y documentación disponible, pertinente, ágil y organizada.
- La gestión de la documentación crea valor añadido. A título de ejemplo, a la hora de enfrentar un nuevo proyecto, no es lo mismo comenzar de cero que partir de estudios similares ya existentes.
- Todos los autores del Management actual consideran que la ventaja competitiva de las organizaciones depende de que posean un conocimiento intensivo. De dicho conocimiento parte la innovación continua.
- Las tendencias del “mercado” de Seguridad crean una información y una gestión del conocimiento que resultan críticas para que las organizaciones las comprendan y puedan competir de una manera efectiva.
- No gestionar el conocimiento hace perder oportunidades de aprendizaje continuo. Gestionar el conocimiento implica avanzar en el proceso de “organizaciones que aprenden”.

5.- UN SISTEMA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GUARDIA CIVIL

Todos somos muy ignorantes. Lo que ocurre es que no todos ignoramos las mismas cosas.

Einstein

A continuación se propone la implantación de un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil.

5.1.- Cuestiones previas

Como punto de partida para comenzar con un proyecto como el presente se han tenido en cuenta las siguientes cuestiones:

5.1.1. Análisis inicial

Existe abundante, excesivo a veces, conocimiento en la Guardia Civil. Y también es enorme la producción externa a la Institución, en materia de seguridad. Todo este conocimiento no es aprovechado con eficacia. Además el conocimiento existente está muy fraccionado, como recurso propio de cada unidad, y no es difundido.

En una primera aproximación a la cuestión se han detectado las siguientes necesidades en materia de conocimiento:

- a) Necesidad de elaborar un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil, que determine las principales líneas a seguir en materia de publicaciones, bibliotecas, explotación y generación del conocimiento, estudios e investigación, etc.
- b) Necesidad de implantar una Red de Conocimiento, que ponga en relación a las unidades de la Guardia Civil relacionadas con el mismo.
- c) Necesidad de disponer de un servicio de documentación ágil y especializado, a disposición de todos los miembros de la Institución.
- d) Necesidad de una base documental accesible con carácter general.
- e) Necesidad de disponer de un catálogo de fuentes de conocimiento y expertos en materia de seguridad.
- f) Necesidad de disponer y difundir compendios de normativa, jurisprudencia y temas de interés sobre seguridad.
- g) Necesidad de conocer por los usuarios (miembros de la Institución) los fondos documentales existentes, qué bibliotecas hay, dónde están situadas, qué libros y publicaciones están disponibles, etc.
- h) Necesidad de conocer y difundir las acciones formativas de interés para el Cuerpo tanto internas como externas (Institutos, Centros Universitarios), y las conclusiones extraídas de dichos foros (congresos, jornadas, seminarios).
- i) Necesidad de conocer los protocolos de gestión llevados a cabo en otras Instituciones, trabajos en materia de calidad, buenas prácticas de gestión interna, etc. (benchmarking).
- j) Necesidad de potenciar las capacidades de estudio e investigación de miembros del Cuerpo.

5.1.2. Apoyo de la dirección.

Se considera que existe un apoyo explícito a la implantación de un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil. Algunos hechos lo avalan:

- La incorporación de un proyecto en esta línea al Sistema de Gestión Estratégica de la Guardia Civil
- Los esfuerzos realizados para la potenciación del Centro de Análisis y Prospectiva, mediante la incorporación de personal en el último año y medio, y su formación.

5.1.3. Definición del conocimiento necesario. Alcance.

Una de las primeras tareas consiste en definir qué conocimiento se considera preciso. En la introducción ya se ha señalado la existencia de dos tipologías de documentación:

- Documentación en materia de seguridad.
- Documentación sobre cuestiones de gestión que puedan contribuir a la mejora y logro de objetivos institucionales: liderazgo, calidad, medioambiente, motivación, gestión del cambio, gestión del conocimiento, gestión del talento, responsabilidad social corporativa, creatividad e innovación, comunicación, etc.

Un Mapa del Conocimiento permitiría a todos los miembros de una organización conocer los conocimientos especializados existentes en la misma, representando de esta manera las diferentes áreas de actuación, y ofreciendo una relación de taxonomías utilizadas por el colectivo.

En muchas organizaciones, de manera incorrecta, se ha asociado Mapa del Conocimiento a la estructura organizativa (organigrama). Es incorrecta dado que a través de la estructura se trataría de agrupar en un conjunto visiones que son parciales, incompletas y sesgadas, y que no consideran aspectos tales como la visión, la estrategia, y la cultura de la organización.

Toda la información necesaria para elaborar un Mapa del Conocimiento ya existe en la Guardia Civil, pero de manera fragmentada y no documentada. Un Mapa logra integrar los “minimapas” existentes.

En definitiva, un Mapa del Conocimiento es un sistema abierto interactivo para el diálogo, que se define, y está organizado y construido sobre los conocimientos intuitivos, estructurados y procedimentales usados para explorar y resolver problemas. El “mapeado” de los conocimientos es una técnica activa para hacer representable y transferible a otros los conocimientos contextuales.

El Mapa del Conocimiento de la Guardia Civil pretende ser el inventario de conocimientos precisos para el desempeño profesional, tanto en materias de carácter general relacionadas con la seguridad como otra serie de áreas precisas para la gestión.

En este sentido el Mapa del Conocimiento se convierte en la base del Sistema de Gestión del Conocimiento. Su utilidad concreta se puede desglosar de la siguiente manera:

- Hacen visible el conocimiento existente en una organización.
- Ayudan a los miembros de la organización a entender el marco general de actuación.
- Globaliza los parámetros y componentes de un servicio global, que en el caso de la Guardia Civil es el servicio al ciudadano, garantizando la seguridad, y el libre ejercicio de derechos.
- Permiten definir áreas de conocimiento.
- Facilitan valorar en cada área el volumen de conocimiento existente, tanto en términos cualitativos como cuantitativos.
- En base a la estructura presentada se adquieren conocimientos, se clasifican y se difunden.
- Se configura como la estructura a seguir en el Fondo Documental de la Guardia Civil.
- En base a esta estructura se planteará el Catálogo de Fuentes del Conocimiento
- Igualmente, este Mapa será el punto de partida para la elaboración del Catálogo de Expertos en Seguridad.

Características del Mapa del Conocimiento de la Guardia Civil:

- Abierto. Se puede y debe actualizar continuamente.
- Flexible. Debe adaptarse a la realidad de cada momento.
- Permanente. Es la referencia del Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil.
- Multinivel. Permite su desglose en todos los niveles que se considere.
- Global. Incorpora tanto conocimientos relativos a seguridad como todos aquellos relativos a una adecuada gestión de los recursos y medios disponibles para garantizar esa seguridad al ciudadano.

5.1.4. Actores del Sistema.

Todo Sistema implica la necesidad de determinar las partes del mismo. Destacamos:

- Miembros de la Guardia Civil. Es preciso que los componentes de la Guardia Civil dispongan de un punto de referencia donde dirigirse para completar y actualizar sus conocimientos, o para facilitar su búsqueda documental o de fuentes. El conocimiento no es únicamente la formación inicial de las Academias y de los cursos de perfeccionamiento y actualización. Debe ser un proceso continuo. Si se suele comentar la necesidad de difundir la cultura de seguridad en la sociedad, con mayor motivo debe ser una preocupación lograr ese objetivo en el seno de la organización.
- Sociedad. La sociedad evoluciona a una velocidad vertiginosa. Es preciso conocer sus necesidades y adaptarnos al cambio, estableciendo programas de actuación. Esas peticiones llegan bien de manera directa, bien a través de los medios de comunicación. Bien porque crean alarma social, bien porque los grupos representativos lo demandan: dirección de polígonos comerciales, colectivos como los joyeros, asociaciones de padres de alumnos, comercios, etc. Estas demandas sociales se transforman en programas de actuación, como los desarrollados en las proximidades a centros educativos, en las zonas de ocio, los programas orientados a la seguridad de nuestros mayores, la atención a los turistas como víctimas de delitos, la actuación frente a bandas asaltantes de camiones, o especialistas en atracos a joyerías.
- Universidad. La Universidad se ha ofrecido al mundo de la seguridad, incluso en ámbitos en los que pudiera parecer imposible. Ya se ha apuntado anteriormente el concepto de Comunidad Ampliada de Inteligencia, promovida por el CNI, y contemplada en la Ley 11/2002³³, y que ha dado lugar a una ingente labor de formación y generación de conocimiento. Pero también en campos como el terrorismo, la geopolítica, el crimen organizado, la seguridad pública, la labor de investigación y difusión de conocimiento de la Universidad es fundamental.
- Profesores de las Academias de la Guardia Civil. Algunos internos y otros externos, es interesante extraer su conocimiento para aprovechamiento más allá de la ya clave labor de formación. Los profesores, perfectos conocedores de las materias que imparten, son fuentes de actualización al estar al día de las novedades que se producen en su materia. Pero esa función suya debe ser fomentada por la organización, estableciendo canales de comunicación entre

³³ Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

ellos, entre los centros de conocimiento internos de la Guardia Civil, y finalmente con las unidades operativas. Para ello son de gran valor los sistemas groupware.

- Centros de conocimiento de la Guardia Civil. Especialmente las Academias y el Centro de Análisis y Prospectiva. Existe una necesidad de implantar sistemas de colaboración y de trabajo en Red.
- Analistas. Pueden existir en los centros de conocimiento, en las Academias, en los servicios de inteligencia, en las secretarías generales técnicas, y en otras unidades operativas. Se debe asegurar un flujo permanente de información de interés para la toma de decisiones.
- Cualquier otra fuente del saber. Centros de pensamiento, fundaciones, centros de formación, analistas y expertos.

5.1.5. El Mapa Estratégico de la Guardia Civil.

Toda acción dirigida a la Gestión del Conocimiento en una organización debe estar alineada con la estrategia de la misma.

La incorporación del proyecto al Sistema de Gestión Estratégica garantiza que los objetivos perseguidos estén alineados con la misión, visión, valores y objetivos de la organización.

5.1.6. Características del proyecto.

- Es global. Afecta a toda la organización. Cada miembro de la misma puede ser a la vez usuario del sistema o proveedor del mismo.
- Es abierto. Es ampliable con nuevas acciones de gestión del conocimiento. Su implantación debe ser gradual.
- Es flexible. Dado que puede ser adaptado en cualquier momento.
- Es continuo. Carácter de permanencia.
- Es simple. El proyecto presentado se trata de una primera aproximación a la gestión del conocimiento.
- Está alineado con la estrategia institucional.
- Se fundamenta en la Gestión del Conocimiento y la Inteligencia de Fuentes Abiertas.

5.1.7.- Creación del equipo de conocimiento

Dado el carácter global del proyecto, permanente y abierto, una posible estructura de gestión sería la siguiente:

a. Comisión de Gestión del Conocimiento.

Debe existir una Comisión de Gestión del Conocimiento como órgano de gobierno del proyecto de Gestión del Conocimiento, para dar el impulso necesario al mismo y dotarlo de un carácter global y permanente.

Bajo la dirección de un Director de Gestión del Conocimiento, la Comisión estará integrada por un representante de la Dirección Adjunta Operativa, de la Subdirección

General de Personal, de la Subdirección General de Apoyo y de la Unidad de Coordinación, nombrándose un vocal suplente por cada uno de ellos.

Funciones de la Comisión de Gestión del Conocimiento.

- Desarrollar la política de la Institución en materia de Gestión del Conocimiento
- Asegurar que la Gestión del Conocimiento, a través de las acciones emprendidas, esté alineada con las estrategias y objetivos corporativos.
- Crear una Red de conocimiento, que mantenga en contacto abierto y directo a los centros de conocimiento que se identifiquen.
- Elaborar la Guía de Gestión del Conocimiento de la Guardia Civil.
- Elaborar y actualizar el Mapa del Conocimiento de la Guardia Civil.
- Promover la creación de bibliotecas digitales, y los criterios generales de aplicación.
- Aprobar el Catálogo de Fuentes en materia de seguridad.
- Aprobar el Catálogo de Expertos.
- Diseñar la política de gestión de bibliotecas y publicaciones de la Guardia Civil, y especialmente velar por el cumplimiento de las instrucciones de la Comisión de Coordinación de Bibliotecas del Ministerio del Interior.
- Proponer las medidas normativas, organizativas o tecnológicas que considere adecuadas para la mejora de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del Sistema de Gestión del Conocimiento.
- Controlar el cumplimiento de los objetivos.
- Elaborar un Plan de Buenas Prácticas, tendente a identificar trabajos de calidad en el entorno que puedan ser implantados en la organización, así como detectar aquellas buenas prácticas internas que deban ser impulsadas y/o destacadas.
- Impulsar acciones informativas y formativas sobre Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil.
- Participar en las acciones de representación externa de la Gestión del Conocimiento de la Guardia Civil.
- Ser informado de cualquier circunstancia cuantitativa o cualitativa que afecte a la gestión del conocimiento.

b. Director de Gestión del Conocimiento (Knowledge manager).

Ejercido por el Jefe del Centro de Análisis y Prospectiva será el encargado de movilizar todos los esfuerzos para llevar a cabo lo que establezca la Comisión de Gestión del Conocimiento. Desempeña un papel activo en la formación de los profesionales y en la utilización y aprovechamiento de todas las fuentes de información tanto globales como locales, y tanto externas como internas que la organización pone a disposición de sus profesionales.

Las funciones del Director de Conocimiento serán las siguientes:

- Dirigir las reuniones de la Comisión, y elevar a la misma las cuestiones que considere que por su contenido deban serlo.
- Obtener, organizar y catalogar el conocimiento.
- Compartir la información y la documentación, y motivar al personal para su uso.
- Facilitar los contactos con proveedores de contenidos internos y externos a la organización.

- Planificar y gestionar la infraestructura de material y de personal dedicado a la gestión del conocimiento.
- Evaluar los resultados.
- Conocer las tendencias del mercado.
- Actuar como punto de contacto, con la finalidad de alimentar el sistema de gestión del conocimiento de la organización.
- Publicitar los beneficios de la gestión del conocimiento.
- Organizar posibles acciones informativas y formativas en gestión del conocimiento.
- Participación en foros de Gestión del Conocimiento.
- Representar a la Guardia Civil en la Comisión de bibliotecas del Ministerio del Interior.

c.- Especialistas de información.

Rol totalmente operativo del sistema. Serían especialistas los componentes del Centro de Análisis y Prospectiva. Sus funciones son.

- Recopilar, filtrar y distribuir el conocimiento.
- Primer punto de contacto cuando alguien desea acceder al conocimiento.
- Servicio de información y documentación
- Resolución de cuestiones puntuales de manera inmediata (knowledge on line)
- Difusión selectiva de información y conocimiento
- Selección y análisis de fuentes de conocimiento

5.2.- Definición de objetivos del presente proyecto.

Para la Guardia Civil, los objetivos se concretan en la satisfacción de las necesidades que se han determinado en el análisis previo:

- a) Creación de un Sistema de Gestión del Conocimiento, que actúe bajo la dirección de una Comisión, que plantee, valide y coordine procesos de gestión del conocimiento en la Guardia Civil.
- b) Creación de una Red del Conocimiento interna.
- c) Creación de un Centro de Gestión del Conocimiento,
- d) Creación de un fondo documental accesible a través de Intranet, previa elaboración de un mapa del conocimiento.
- e) Elaboración de un catálogo de fuentes de conocimiento y un catálogo de expertos en materia de seguridad.
- f) Edición de boletines informativos en diferentes materias.
- g) Gestión documental centralizada de las diferentes bibliotecas existentes en el Cuerpo, y de las publicaciones internas y externas existentes.
- h) Establecimiento de contacto con organizaciones ajenas relacionadas con la seguridad, con objeto de recopilar información sobre seminarios, jornadas y congresos relativos a la materia; elaboración de boletines sobre acciones formativas desarrolladas en materia de seguridad y de conclusiones de las mismas.
- i) Elaboración de un plan de benchmarking, fomentando las relaciones con otros centros de estudios y documentación.
- j) Fomento de las capacidades de investigación de los miembros de la Guardia Civil

5.3.- Procedimiento

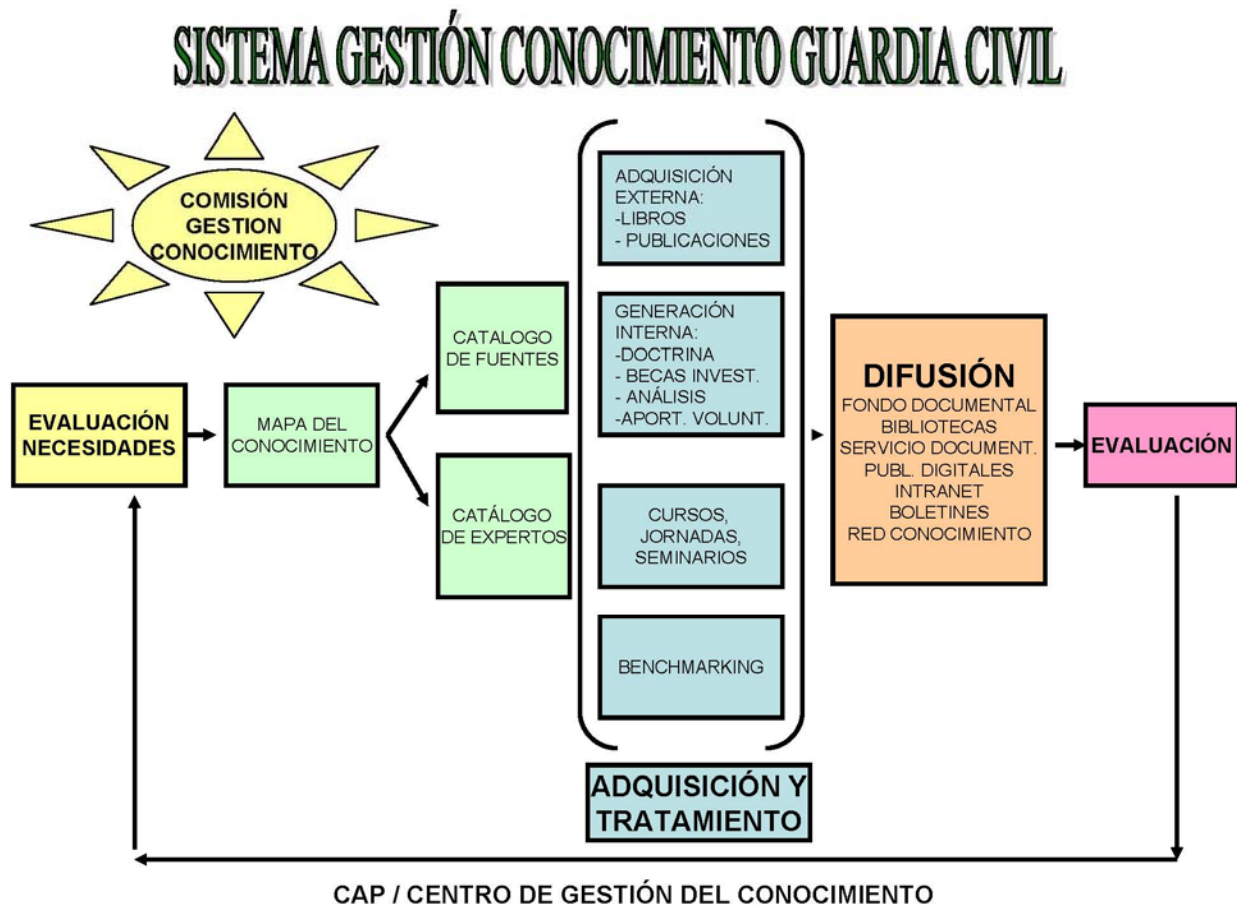
Todos los elementos del sistema señalados a continuación responden de manera coincidente, y en el mismo orden, con las necesidades detectadas, y los objetivos establecidos, posibilitando la existencia de diez ejes básicos o líneas de acción.

5.3.1. Diseño de un Sistema de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil.

En primer lugar se considera prioritaria la creación, con carácter permanente, de una Comisión de Gestión del Conocimiento, con las funciones señaladas en el apartado anterior.

Pudiera ser aconsejable, o incluso preciso, la adopción de medidas organizativas que impulsen e institucionalicen el proyecto. En este sentido se considera prioritario la elaboración de un Manual de Gestión del Conocimiento, o incluso una Orden General o Circular con los siguientes objetivos:

- Constituir la Comisión de Gestión del Conocimiento, que determine su composición y funciones sus funciones.
- Definir los objetivos de la gestión del conocimiento en la Guardia Civil.
- Definir los elementos del Sistema: Mapa, Catálogos, Servicio Documentación, Bibliotecas...
- Definir la Red del Conocimiento y la Red de Bibliotecas.
- Establecer los objetivos del sistema bibliotecario de la Guardia Civil y sus líneas principales de gestión. Impulso a la Biblioteca digital.



En el presente gráfico se percibe como se integran los ciclos de Gestión del Conocimiento y de Inteligencia. No es perfecto, porque la representación exacta no existe. Las fases no son ni sucesivas ni están tan fácilmente delimitadas. Algunos de los elementos del sistema forman parte de varias fases. Por ejemplo, la Red de Conocimiento sirve tanto para la obtención de información, para su análisis y para su difusión. Incluso se ha unificado las fases de obtención y tratamiento o análisis, dado que aunque conceptualmente está clara su diferencia, en la práctica no lo es tanto, dado que en muchas ocasiones la fase de adquisición ya está determinada por el objetivo a analizar.

5.3.2. Creación de una Red del Conocimiento.

Atendiendo a las necesidades evaluadas en el diagnóstico inicial, se propone la creación de una red de conocimiento, representativa de todas las unidades de la Guardia Civil, en la que participen los centros que se consideren como centros gestores de conocimiento: Centro de Análisis y Prospectiva, Academia de Oficiales, Escuela de Especialización, Estudios y Planes, Servicio de Estudios Históricos, Academia de Suboficiales y Guardias, Escuela de Tráfico, etc. Su función es poner en contacto continuo y flexible a los centros que se distingan por la generación de conocimiento, tanto interno como externo.

Lo expuesto se plasmaría en la implantación de un proceso rutinario de compartición de conocimiento, además de ser vehículo de generación de conocimiento para su difusión a través del Fondo Documental de Intranet.

Una Red de Conocimiento es, por tanto, un grupo de unidades o personas compartiendo una práctica o interés común, y cuyo propósito es intercambiar experiencias y conocimiento, ayudarse mutuamente en el aprendizaje, actuar como una red común de apoyo y en ocasiones como un Centro de Excelencia “informal”, multidisciplinar, y con cierto grado de autonomía. La pertenencia se realiza por selección, sin perjuicio de estar abierta a nuevos centros de conocimiento.

Composición de la Red de Conocimiento.

Previamente es preciso delimitar qué entendemos por Conocimiento y por Centro de Conocimiento.

Vamos a entender, a efectos de este documento, que conocimiento es un conjunto de saber en un campo determinado, resultado de la asimilación de información y de la experiencia.

Vamos a considerar como Centro de Conocimiento aquellas unidades de la Guardia Civil que tengan como uno de sus funciones principales legalmente establecidas la captación y/o generación de conocimiento en materias ligadas a la seguridad pública, así como la difusión del mismo.

Si tomáramos el concepto de Centro de Conocimiento en sentido muy amplio llegaríamos a la conclusión de que toda unidad lo es, dado que precisa de unos conocimientos, experiencia, información y procesos para la producción de resultados. Por lo tanto, para poder ser considerado un Centro de Conocimiento, una unidad debe cumplir dos requisitos de manera conjunta:

- a) Que entre sus funciones principales conste la generación o captación de conocimiento.

b) Que entre sus funciones principales conste la difusión de conocimiento.

Unidades que cumplirían las condiciones serían centros de documentación, de estudios, de análisis, de prospectiva, docentes, etc.

La Red de Conocimiento sería aquella alianza realizada entre los Centros de Conocimiento, cuyo objeto es compartir información y documentación tendente a su difusión, principalmente de fuentes abiertas (Open Source Intelligence).

En todo caso esto no sería impedimento para que analistas de otras unidades de la Guardia Civil, destinados en Secretarías Técnicas, en Estado Mayor, y en otras unidades operativas (como consumidores primarios de información, pero no difusores), dispusieran acceso directo a la plataforma, con objeto de explotar directamente los recursos existentes.

Objetivos de la Red de Conocimiento.

- Ahorrar tiempo y costes en la búsqueda de información y documentación.
- Compartir experiencias de utilidad para otras unidades de la Institución.
- Incrementar la eficiencia mediante la reutilización del conocimiento generado u obtenido
- Incrementar el aprendizaje de todos los miembros de la organización.
- Incrementar la calidad de las soluciones generadas en el desarrollo de la labor habitual de la organización.
- Propiciar la generación de conocimiento y su difusión.
- Intercambio de conocimiento y documentación entre centros y profesores.

Funciones de la Red de Conocimiento.

- Compartir conocimientos entre sus miembros.
- Proponer acciones en materia de gestión del conocimiento.
- Prestarse auxilio documental.
- Generar y aportar contenidos para el fondo documental de Intranet.
- Fomentar la búsqueda, discusión, y actualización del conocimiento.
- Co-desarrollar nuevo conocimiento.
- Gestionar foros de conocimiento.
- Contribuir a la creación de valor, mediante la gestión del conocimiento, exportable a la actividad operativa o de gestión de la Guardia Civil.

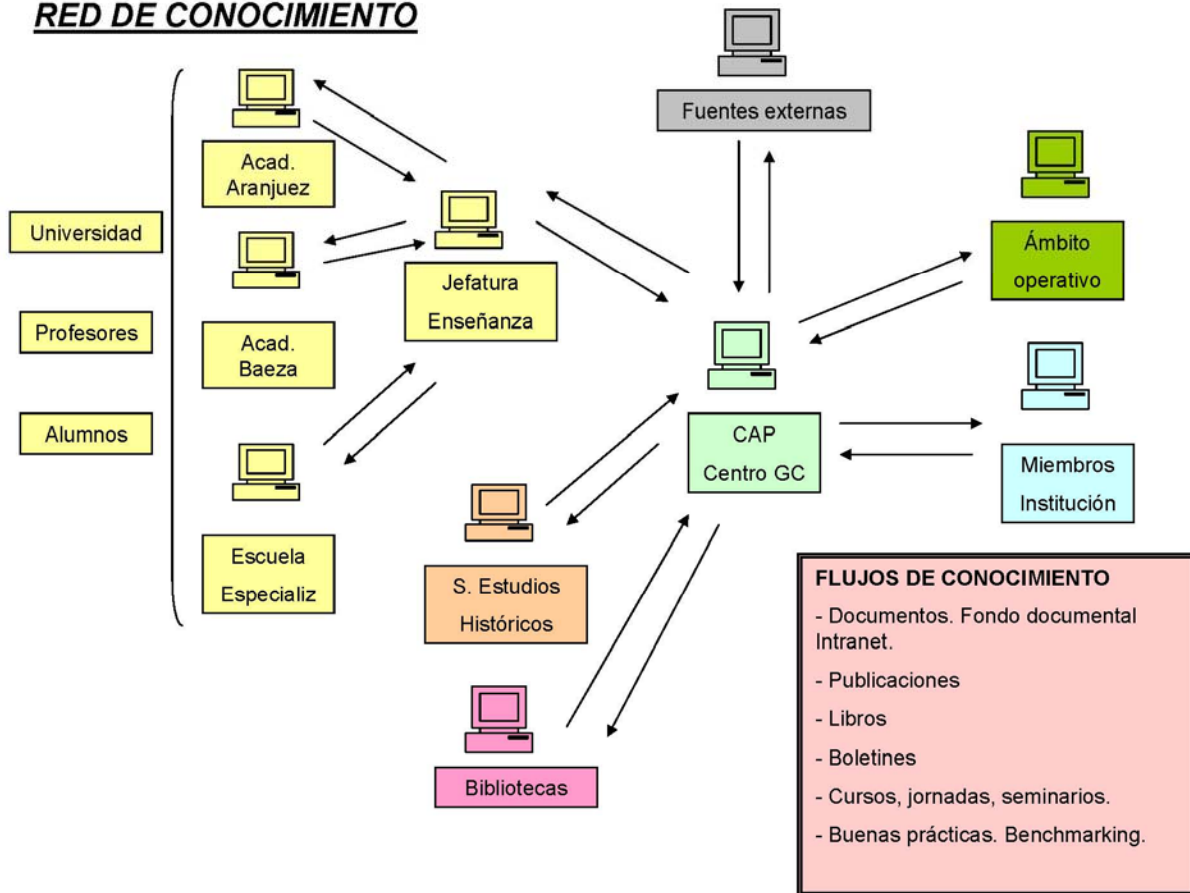
Funcionamiento de la Red de Conocimiento.

Sería coordinada por el Director de Gestión del Conocimiento y por un representante de la Jefatura de Enseñanza.

Los protocolos de funcionamiento de la Red deben ser muy abiertos, dado que un exceso de controles y procedimientos actuaría de freno a la hora de que los usuarios pudieran participar en el sistema. Además, en todo caso, se trata de información y documentación basada en fuentes abiertas, por lo que en principio no existiría la posibilidad de gestionar información o documentación indebida.

En todo caso, el sistema sería controlado, y supervisado, con el objeto de moderar, ordenar, orientar, eliminar comentarios o contenidos indebidos, etc.

RED DE CONOCIMIENTO



5.3.3. Desarrollo del Centro de Análisis y Prospectiva (CAP) como Centro de Gestión del Conocimiento.

El Centro de Análisis y Prospectiva, dado su carácter transversal debido a su pertenencia a la Unidad de Coordinación de la Guardia Civil, se configura como el responsable de la Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil. Evita la creación de nuevas estructuras organizativas, e incluso no sería preciso ni siquiera realizar un cambio de denominación.

Esta redefinición del mismo, iniciada hace dos años, le convierte en el centro de referencia para la recepción de peticiones de documentación e informes por parte de otras unidades de la Guardia Civil. Igualmente acomete la función de difundir la cultura de seguridad en la organización.

Todo ello implica la necesidad de disponer de personal especializado, con formación técnica y un perfil determinado.

5.3.4. Creación de un Fondo Documental.

El objetivo es disponer de una base con documentos o referencias documentales en materia de seguridad, y de sistemas de gestión. Sus características básicas serían:

- 1.- Accesibilidad.- Es un requisito clave en gestión del conocimiento. Tras unas primeras fases de búsqueda de conocimiento, clasificación y posible análisis del mismo, el proceso termina poniendo a disposición del "cliente" el resultado de las fases anteriores.
- 2.- Relevancia.- Se incorporan documentos que por su materia, calidad, oportunidad, puedan ofrecer un plus de conocimiento a los miembros de la Institución.
- 3.- Actualizable, vivo y permanente, así como en continuo crecimiento en contenidos.
- 4.- De acceso completo a documentos en la medida de lo posible. Generalmente se trataría de documentos en formato pdf o msoffice. En otros casos sería únicamente referencial, indicando en qué biblioteca o unidad está disponible determinado recurso (libro, informe, etc.).
- 5.- Temática. Se trata de una base de documentación en materia de seguridad, y de gestión en la Guardia Civil, temas establecidos en el Mapa del Conocimiento.
- 6.- Multidocumental, en el sentido de incorporar documentos de diferentes tipos: informes, tesis, monografías, boletines, estadísticas, comparecencias en el Congreso, jurisprudencia, discursos, libros, artículos, barómetros, etc.
- 7.- Con un sistema avanzado de búsqueda.

5.3.5. Catálogo de fuentes de conocimiento y Catálogo de expertos.

Una de las primeras fases en todo proceso de Gestión del Conocimiento, después de conocer qué conocimiento precisamos a través del diseño del Mapa del Conocimiento, es la búsqueda y adquisición de información. La producción documental es desbordante, creciente, etc. Pero tan importante como poseer el conocimiento es saber quién lo tiene.

Para ello se propone la elaboración de un Catálogo Genérico de Fuentes del Conocimiento en materia de Seguridad, que estaría disponible en Intranet. Determinará fuentes globales, pero también por áreas específicas (criminología, delincuencia organizada, terrorismo, derechos humanos, etc.). Las áreas temáticas de interés vienen señaladas en el Mapa del Conocimiento.

Además, sería conveniente disponer de un catálogo de expertos en materia de seguridad (útil por ejemplo a la hora de organizar seminarios, jornadas, etc.). Dicho catálogo tendrá en principio carácter externo, expertos seleccionados ajenos al Cuerpo de la Guardia Civil. Más complicado, aunque no debería descartarse de inicio, resulta plantear la elaboración de un catálogo interno de expertos, dado que podría llegar a generar conflictos competenciales entre la unidad concreta que tiene asignada una materia y el posible experto.

En definitiva, se trata de responder a dos cuestiones: ¿Dónde se encuentra el conocimiento?, ¿Cómo podemos obtenerlo?

La Inteligencia de Fuentes Abiertas es clave en esta línea de acción.

5.3.6. Elaboración y difusión de compendios de normativa, jurisprudencia, y temas de interés sobre seguridad.

Actualmente se difunden desde el Centro de Análisis y Prospectiva boletines periódicos referidos a:

- Normativa y actualidad nacional
- Unión Europea.
- Publicaciones de interés
- Jurisprudencia
- Actividad parlamentaria
- Monografías, que básicamente son análisis documentales con el objetivo de difundir cultura de seguridad.

Los próximos objetivos tenderían a la elaboración de mayor documentación sobre aspectos internacionales de seguridad, la gestión de listas de distribución para la difusión de conocimiento a los miembros del Cuerpo y unidades interesadas en cada materia, la incorporación de criterios de análisis para la elaboración de estudios e informes, la potenciación de la función de elaboración de informes a demanda, así como la implantación de sistemas de colaboración en red.

Es importante señalar que la elaboración de análisis o inteligencia basada en fuentes abiertas puede dar lugar a la consideración del producto como una fuente no abierta, según el resultado creado.³⁴

5.3.7. Catálogo general de bibliotecas y publicaciones.

Una de las cuestiones que destacaron en el análisis inicial realizado sobre la situación del conocimiento en la Guardia Civil fue la inexistencia de una política general de gestión de bibliotecas y publicaciones. Se desconocen de manera abierta y pública para los miembros de la organización los fondos existentes, las publicaciones profesionales disponibles, qué unidades son depositarias de las mismas, con qué criterios se adquieren, etc.

Todo ello ha llevado a plantear como una de las líneas de acción del Plan de Gestión del Conocimiento en la Guardia Civil la necesidad de gestionar estos ámbitos.

Bibliotecas

En cuanto a bibliotecas se detectan las siguientes necesidades:

- Nombrar a la Comisión de Gestión del Conocimiento de la Guardia Civil como máximo órgano competente en la política de gestión de bibliotecas de la Guardia Civil, y encargado de velar por el cumplimiento de lo que se determine en la Comisión de Coordinación de Bibliotecas del Ministerio del Interior.

³⁴ LAHNEMAN, WILLIAM J. "The need for a New Intelligence Paradigm". *Internacional Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Volume 23, number 2. Routledge. 2010.

- Definir claramente la misión, visión y objetivos del sistema bibliotecario de la Guardia Civil. En este sentido se considera que se debe dar prioridad en todo caso a la adquisición de fondos relacionados con la actividad profesional.
- Establecer un procedimiento de gestión, apostando desde aquí por la centralización de las adquisiciones y el establecimiento de criterios de priorización de las peticiones de adquisiciones.
- Gestionar las “minibibliotecas” existentes en muchos departamentos. El Ministerio del Interior las gestiona a través de la figura del préstamo permanente. Libros que con carácter permanente están asignados a una oficina pero pueden estar “adscritos” a una biblioteca y adecuadamente catalogados, e incluso ser prestados, si se considera, con carácter temporal a otros usuarios.
- Creación de una Red de Bibliotecas (similar a la Red de Conocimiento), algo que se ha convertido no sólo en necesidad, sino en una exigencia del Ministerio de Cultura.

Publicaciones

En un estudio previo ya realizado se solicitó a todas las unidades la remisión de listados de todas las publicaciones recibidas. La principal conclusión es que salvo alguna excepción, como Policía Judicial y Centro de Análisis y Prospectiva, no hay gran volumen de publicaciones especializadas, y es complicado llevar a cabo una política de sustitución de publicaciones en papel por publicaciones digitales, debido a los importantes costes por licencia.

En éste área el objetivo sería maximizar los recursos disponibles, seleccionando publicaciones de máximo interés, explotar la gran cantidad de publicaciones gratuitas en materia de seguridad existentes en la web, y fomentar y propiciar el intercambio bibliotecario con otros centros.

5.3.8. Jornadas, congresos y seminarios

Es aconsejable establecer un sistema estructurado de seguimiento de las jornadas, seminarios, cursos, que se celebran relacionados con materia de seguridad, especialmente externos a la Guardia Civil. Permite reconocer expertos, nutrir la base de documentación de material, conocer nuevas prácticas. Se trataría de conocer qué se está haciendo en el “mundo exterior” en esta materia, a nivel nacional, local, internacional.

En segundo lugar sería preciso elaborar una base con toda la información extraída de estas acciones formativas.

Para la consecución de este objetivo sería preciso que un representante del Sistema de Gestión del Conocimiento, o de la Red de Conocimiento acudiera a este tipo de actos.

Finalmente, se propone potenciar la celebración de jornadas propias, con expertos del ámbito universitario y de la seguridad, especialmente relacionadas con el conocimiento y la inteligencia.

5.3.9. Benchmarking

Es el análisis comparativo de los procedimientos empleados en un determinado ámbito realizado de forma dinámica con el objetivo de mejorar la situación de partida. De

una manera más clara consiste en analizar lo que otras organizaciones están haciendo y valorar su aplicación en nuestra propia organización.

Se plantea como objetivo desarrollar un Plan de Benchmarking en el que es esencial la colaboración de la Dirección Adjunta Operativa y de las Subdirecciones y la Unidad de Coordinación. Es una cuestión muy ligada a Gestión de la Calidad, y al propio Sistema de Gestión Estratégica.

Las dos acciones iniciales serían:

- La elaboración de un procedimiento o manual de benchmarking.
- Elaboración de una base mediante una recopilación documental de proyectos, galardonados con premios a la calidad, buenas prácticas, excelencia, etc.

5.3.10. Fomento de las capacidades de investigación en temas de seguridad.

Las actividades de estudio e investigación en la Guardia Civil, están bastante limitadas a las acciones y proyectos que desarrolla el IUISI, a través de su catálogo de publicaciones y las becas a trabajos de investigación ofrecidas.

Por otra parte también la revista "Cuadernos" es una fórmula adecuada para propiciar la generación de conocimiento.

El resto de acciones que se pudieran catalogar como de investigación o estudio están ligadas a la elaboración de trabajos académicos por parte de los alumnos de las Academias de la Guardia Civil.

Se considera que es preciso potenciar las capacidades para el estudio y la investigación de miembros de la Guardia Civil, de manera incentivada, de forma económica o mediante la publicación o difusión de los trabajos (o ambas).

5.4.- Evaluación.

Todo sistema debe ser evaluado. Es la única forma de garantizar que se cumplen los objetivos, y en caso contrario adoptar las medidas oportunas. Para ello se determinarán una serie de indicadores, entre los cuales se puede incluir:

- Número de peticiones de información
- Número de documentos recibidos.
- Número de documentos incorporados al Fondo Documental.
- Número de boletines y estudios monográficos realizados.
- Número de informes solicitados y elaborados.
- Tiempo medio de respuesta a peticiones de documentación, y a solicitudes de informes.
- Incremento en el préstamo de libros de bibliotecas.
- Número de consultas realizadas en la base documental.
- Número de accesos a la intranet.
- Etc.

6.- BIBLIOGRAFÍA

ARCOS, RUBÉN Y ANTÓN, JOAN. *“Reservas de Inteligencia: hacia una Comunidad ampliada de Inteligencia”*. Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva número 8, Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid); Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos). 2010.

BEST, RICHARD A. Y CUMMING, ALFRED. *“Open Source Intelligence (OSINT): Issues for Congress”*. Congressional Research Service. 2007

CNI. El ciclo de Inteligencia. Centro Nacional de Inteligencia. <http://www.cni.es>

CALVO, JOSÉ LUIS. *“El terrorismo como estrategia asimétrica”*. En Javier Jordán (coord.), *“Los orígenes del terror: indagando en las causas del terrorismo”*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 37-61

CLARKE, RICHARD A. *“Contra todos los enemigos”*. Madrid, Taurus, 2004.

DAVENPORT THOMAS H. Y PRUSAK, LAWRENCE. *“Conocimiento en acción: cómo las organizaciones manejan lo que saben”*, Buenos Aires, Pearson, 2001.

DÍAZ MATEY, GUSTAVO. *“The Development of Intelligence Studies in Spain”*. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Volume 23, number 4. Routledge. 2010

ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL y NAVARRO BONILLA, DIEGO. *“Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia: la dimensión estratégica de la información”*. En *El Profesional de la Información*, julio-agosto 2003, vol. 12: nº 4, pp. 269-281.

ESTEBAN NAVARRO, M.A. (Coor.) (2007). *“Glosario de inteligencia”*, Madrid: Ministerio de Defensa.

ESTEBAN NAVARRO, M.A. (2006). *“Reflexiones sobre las fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia Estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad”*. En: Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro(coords.). *Terrorismo global. Gestión de información y servicios de inteligencia*. Madrid: Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid); Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos).

GOTTSCHALK, PETER. *“Stages of knowledge management systems in police investigations”*. ELSEVIER. Oslo. 2006.

HAMMOND, THOMAS H. *“Intelligence Organizations and the Organization of Intelligence”*. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Volume 23, number 4. Routledge. 2010

GRAYSON, C.J; O'DELL, C. *“If only we knew what we know: the transfer of International Knowledge and Best Practice”*. Free Press. New York, 1998.

IBAÑEZ GÓMEZ, FERNANDO. *“De qué informamos a los piratas somalíes: Identificación, valoración y análisis de la inteligencia de fuentes abiertas del adversario”*. CESEDEN. Boletín de Información 314. Madrid. 2010.

IRUJO, JOSÉ MARÍA. *“El manual del buen yihadista”*, El País, 9/11/2008.

JORDÁN ENAMORADO, JAVIER. *“Profetas del miedo: aproximación al terrorismo islamista”*. Pamplona, Eunsa, 2004.

LAHNEMAN, WILLIAM J. *“The need for a New Intelligence Paradigm”*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Volume 23, number 2. Routledge. 2010

MARTÍN DE SANTOS, INÉS Y MARTÍN VEGA, ARTURO. *“Las fuentes abiertas de información. Un sistema de competencia perfecta”*. Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva número 8, Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid); Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos). 2010.

MARTÍNEZ CODÓ, E. *“La última herramienta de la CIA: el OSC”*. Escrito en Buenos Aires el 7 de abril del 2006. Accesible en:

<http://www.intelpage.info/docs/opensource-cia.doc>

MINISTERIO DE DEFENSA. Directiva de Defensa Nacional 01/2008.

<http://www.mde.es/politica/seguridad-defensa/objetivos/>

NAVARRO BONILLA, DIEGO (2002). *“La naturaleza del informe como tipología documental: documento gris, documento jurídico y documento de archivo”*. Anales de Documentación, 5, pp. 287-302. También en línea:

<http://eprints.rclis.org/archive/00002842/01/ad0516.pdf>.

NAVARRO BONILLA, DIEGO. *“Introducción”*, en Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004; (Cuadernos de Estrategia;127).

NAVARRO BONILLA, DIEGO. *“Inteligencia generada por grupos terroristas: aprovechamiento de fuentes y recursos de información”*. Cuadernos de Estrategia 127. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Madrid.

NAVARRO BONILLA, DIEGO. *“Fuentes abiertas de información e Inteligencia estratégica”*, en Diego Navarro y Miguel Ángel Esteban (coords.), Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia. Madrid, BOE; Universidad Carlos III de Madrid; Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004, pp. 55-74.

NATO. *“Open Source Intelligence Handbook”*. 2001.

www.oss.net/.../NATO%20OSINT%20Handbook%20v1.2%20-%20Ja%202002.pdf

NATO. *“Open Source Intelligence Reader”*. 2002.

www.oss.net/.../NATO%20OSINT%20Reader%20FINAL%2011OCT02.pdf

SOLANA, Javier (2003). *“Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia europea de seguridad”*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003;

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

SENGE, PETER. *“La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje”*. Ediciones Granica, S.A. 2006

STEELE, ROBERT DAVID. *“Making the Most of Open Private Sector Knowledge”*, <http://www.time.com/time/covers/1101020311/viewpoint.html>

VELASCO, FERNANDO; NAVARRO, DIEGO; ARCOS, RUBÉN (EDS.). *“La Inteligencia como disciplina científica”*. Ministerio de Defensa. Plaza y Valdés. 2010

VELASCO FERNÁNDEZ, FERNANDO. *“Producción de conocimiento y seguridad. Más allá de lo académico”*. Cuadernos de Estrategia 147. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Madrid. 2010

VV.AA. *“Gestión del Conocimiento”*. Paraninfo. 2008.

VIGNETTES, MARIO. *“El ciclo de Inteligencia: Naturaleza y alternativas”*. Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva número 8, Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid); Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos). 2010.

WHITEHOUSE. *“National Security Strategy 2010”*.
www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss.../national_security_strategy.pdf

**EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR:
LA CRISIS ENTRE ITALIA Y LIBIA**

José Ángel Astillero Fuentes.

EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: LA CRISIS ENTRE ITALIA Y LIBIA

El desembarco de inmigrantes en las costas sicilianas y el drama al mismo asociado forman parte habitual de la crónica en los medios de comunicación social. Es ésta una crisis en cuya comprensión no pueden soslayarse cuestiones tan dispares como el pasado colonial italiano en el país norteafricano, la especial situación geopolítica libia, los intereses económicos de grandes multinacionales italianas o la política del régimen autoritario del Coronel Gadafi.

Acudiendo a fuentes de la prensa escrita italiana en su versión digital, en este documento se tratará de compendiar todos esos factores, analizando cómo han influido en el desarrollo de la crisis y sus distintos intentos de solución. Intentos en los cuales la conclusión del “Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación” firmado en Bengasi el 30 de agosto de 2008 juega un importante papel¹, mas que, como se verá, no ha remediado hasta ahora el drama humanitario que permea la crisis desde su origen.

*

*

*

1.- ANTECEDENTES.

Las relaciones históricas entre Italia y Libia han atravesado periodos de gran tensión aunque no han llegado nunca a interrumpirse, ni tan siquiera en los años de mayor presión internacional hacia el país árabe debido a sus presuntas implicaciones en acciones terroristas. Y ello ha sido así porque existen y han existido siempre grandes intereses económicos y geoestratégicos por parte de italiana, especialmente en cuanto a la obtención de recursos naturales y energéticos se refiere. Nótese, en tal sentido, que la presencia de la multinacional energética italiana ENI² en Libia ha sido constante desde el descubrimiento de los primeros yacimientos de petróleo y gas en aquel país.

Con todo, la llegada al poder de Muhamar El-Gadafi en 1969 enrareció notablemente las relaciones entre ambos estados. En 1970 los casi 20.000 italianos residentes en Libia son expulsados del país, y sus propiedades

1 El texto del acuerdo fue ampliamente difundido por la prensa italiana. Véase, por ejemplo, en la versión digital de La Repubblica: <http://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/esteri/libia-italia/testo-accordo/testo-accordo.html>.

2 ENI (*Ente Nazionali Idrocarburi*), con una plantilla de 78.000 trabajadores y presencia en 77 países, es una multinacional energética y petroquímica que está situada en el puesto 38º del ranking internacional de la revista FORBES (www.eni.it).

confiscadas. Se entra en un periodo de profunda crisis que alcanza su punto álgido poco después de los bombardeos estadounidenses de Trípoli y Bengasi en 1986: como reacción la isla de Lampedusa (territorio italiano) es atacada por un misil libio. La acusación de Libia por parte de los EEUU como país que apoyaba el terrorismo internacional³ sería el detonante para que en 1992 el Consejo de Seguridad de la ONU decidiese imponer una serie de sanciones al país árabe que provocarían su aislamiento internacional.

La normalización de las relaciones forma parte de la historia reciente. En 2003 Libia se compromete, mediante una carta enviada al Consejo de Seguridad de la ONU, a no participar directa o indirectamente en actos de terrorismo internacional, renuncia a su programa de construcción de armas de destrucción masiva y procede al resarcimiento económico de los familiares de las víctimas del atentado de Lockerbie. Acto seguido la ONU decide levantar las sanciones impuestas; poco después lo harían también la Unión Europea y los EEUU, que sólo en 2005 reestablecerían relaciones diplomáticas con el país norteafricano.

Como ha sido ya apuntado, ni tan siquiera en el tenso escenario descrito Italia dejó de mantener relaciones con Libia, como lo prueban la serie de acuerdos bilaterales que a distintos niveles⁴ fueron firmándose entre ambos países: Acuerdo sobre turismo y Convención consular en 1998, Acuerdo sobre la promoción y protección de las inversiones y sobre Control de la inmigración en 2000, Acuerdo de cooperación cultural en 2003 y Protocolos sobre inmigración irregular en 2007, por citar algunos de ellos. El "Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación", firmado en Bengasi el 30 de agosto de 2008, y al que se ha hecho anteriormente referencia es, de alguna manera, el colofón de las relaciones bilaterales italo-libias.

2.- EL TRATADO DE 2008: ¿FIN DE LA CRISIS?.

Llamado a marcar el final de un proceso negociador que tenía como telón de fondo el flujo constante de inmigrantes desde la ribera sur a la norte del Mediterráneo, el mencionado Tratado abordaba en su artículo 19 la ejecución plena y efectiva del Acuerdo del 2000 y los Protocolos de 2007 sobre control de la inmigración. Además, se acordaba poner en marcha un dispositivo de patrullas navales mixtas con embarcaciones proporcionadas por Italia, así como

3 En 1988 Libia fue acusada de haber provocado la tragedia de Lockerbie (estallido de una bomba en el vuelo 103 de la PAN AM mientras sobrevolaba Escocia, con el resultado de 270 víctimas mortales). El gobierno libio fue obligado a entregar a los presuntos responsables que fueron posteriormente juzgados y condenados por un tribunal escocés. Véase <http://www.terrorismcentral.com/Library/Legal/H CJ/Lockerbie/LockerbieVerdict.html> .

4 En su mayoría se trata, desde el punto de vista jurídico, de acuerdos en forma simplificada, es decir, firmados por representantes de los ejecutivos sin posteriores ratificaciones parlamentarias ni publicación, con la consecuente falta de información y debate público al respecto.

la instalación de un sistema de control en las fronteras terrestres libias que, se especificaba explícitamente, habría de ser adjudicado a empresas italianas.

Ha de ponerse de manifiesto que, sobretodo en lo que respecta al patrullaje conjunto, el acuerdo suscitó grandes expectativas y alguna que otra perplejidad (estas últimas, como se verá más adelante, acerca de la dudosa legalidad de la misión encomendada). Efectivamente, la de las patrullas conjuntas era por entonces una solución técnica bastante novedosa que permitía el control de los flujos migratorios irregulares no sólo en aguas territoriales libias sino además en aguas internacionales. Los resultados, a día de hoy, no pueden ser mejores. En una comparecencia del Ministro del Interior italiano Roberto Maroni ante el Comité Schengen celebrada el 14.04.2010 se anuncia que en los 4 primeros meses del 2010 han desembarcado en las costas italianas 170 clandestinos, contra 4.573 en el mismo periodo de 2009, lo que supone un descenso del 96%⁵. Conviene, no obstante, analizar la realidad y el drama humanitario que subyace bajo tan espectaculares resultados.

3.- LA CRISIS HUMANITARIA.

El 18 de abril de 2009 el mercante de bandera turca “Pinar” rescata en aguas del Canal de Sicilia a 145 inmigrantes que estaban a bordo de una embarcación tipo “patera” a punto de naufragar; tras cinco días de recíprocas descargas de responsabilidad entre Italia y Malta las autoridades italianas autorizan finalmente el desembarco de los refugiados en Sicilia: a bordo se encuentra el cadáver en descomposición de una mujer embarazada⁶.

El apenas descrito es sólo uno de los muchísimos episodios que, desgraciadamente, marcan la tragedia humanitaria de la crisis italo-libia de la inmigración irregular. Desde 1988 hasta el año 2008 sólo en el Canal de Sicilia, por dar alguna cifra, han perdido la vida 4.201 personas, de las cuales 3.075 se dan por desaparecidas⁷. Piénsese, además, en el drama que han de afrontar los que logran alcanzar las costas italianas (36.900 en 2008, 20.450 en 2007 y 19.000 en 2006).

5 «Después de nuestro acuerdo con Libia –explicaba el ministro– se han modificado las rutas. Ahora los flujos van hacia el Este, Grecia, o hacia Oeste, España. Esto por tanto resuelve nuestro problema, pero no el de Europa.”
http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/00908_2010_04_14_audizione_schengen.html.

6http://www.corriere.it/cronache/09_aprile_20/sicilia_cargo_pinar_sbarco_immigrati_porto_empedocle_c51ef9ea-2d6b-11de-b92c-00144f02aabc.shtml.

7 En total, incluyendo el Mediterráneo y el Atlántico, la cifra asciende a 14.978 fallecidos (6.491 desaparecidos) en el intento de alcanzar Europa desde África.
<http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/fortezza-europa.html>.

Como ha sido visto, a tenor de las últimas cifras oficiales manejadas por las autoridades italianas parece que la situación se está reconduciendo, y tanto el número de desembarcos como de fallecidos ha disminuido drásticamente. Pero, como ha sido también apuntado, conviene hacer una lectura crítica de estos resultados.

A nadie escapa que el flujo migratorio no desaparece sin más. Los *push/pull factors*, cualesquiera que sean de los tantos en juego, siguen actuando y continúan ejerciendo las dinámicas que causan y alimentan el fenómeno de la inmigración. Las bolsas de subsaharianos siguen, por tanto, agolpándose en las costas libias, a la espera de poder partir clandestinamente hacia Europa.

Sucede, en realidad, que desde la firma del Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación entre Libia e Italia la acción policial se ha intensificado y se ataja el fenómeno en origen, si bien con parámetros legales más que dudosos. La opacidad informativa del régimen autoritario del Coronel Gadafi poco coadyuva a analizar la situación, si bien existen fundadas sospechas sobre la práctica usual de deportaciones en masa y maltratos y torturas en los centros libios de internamiento de inmigrantes, según denuncias realizadas por diversas organizaciones internacionales y ong,s.

4.- EL MARCO JURÍDICO.

Desde un punto de vista jurídico es interesante recordar que tanto Italia como Libia han firmado el Protocolo de las Naciones Unidas del 2000 contra el crimen organizado para combatir el tráfico ilegal de emigrantes por vía terrestre, marítima y aérea. Libia, en cambio, no ha suscrito la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados⁸, documento que en su artículo 33 prohíbe expresamente la expulsión y devolución (*“refoulement”*): “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

La no ratificación de la Convención de 1951 ha sido siempre justificada por las autoridades libias como fruto de una visión ideológica, según la cual la figura del refugiado es ajena a la cultura árabe, donde la solidaridad y hermandad imponen la obligación de acoger a los “hermanos” de cualquier país árabe. Sin entrar en valoraciones acerca de la injerencia de la cultura/religión en la vida política, lo

8 Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

cierto es que, como se ha adelantado, el trato a los inmigrantes es otro bien distinto al oficialmente proclamado.

El principio de *non refoulement* está siendo sistemáticamente quebrantado y las deportaciones en masa son práctica habitual. Obsérvese, no obstante, la complicidad –por definirla de un modo plástico– del gobierno italiano, pues la no observancia del principio del *non refoulement* comienza en un sentido lato cada vez que Italia “devuelve” a los inmigrantes a territorio libio, bien mediante vuelos charter (a aquellos que lograron desembarcar en territorio italiano) bien *on the spot* cuando son interceptados por las patrullas navales conjuntas italo-libias. La crisis adquiere especiales tintes dramáticos en el caso de las deportaciones a Eritrea, donde no pocos testimonios hablan de un proceso de acogida de los expulsados basado en su encarcelamiento y torturas indiscriminadas⁹.

Los abusos han sido ampliamente denunciados, tanto por instancias oficiales italianas como en el ámbito internacional¹⁰. En el año 2005, por ejemplo, el entonces Director del SISDE (servicio secreto exterior italiano), Prefecto Mario Mori, declaraba en una sesión de control parlamentario que en Libia los inmigrantes devueltos por Italia “son atrapados como perros y transportados en furgones pick-up hasta los centros de internamiento donde son hacinadas hasta 650 personas en locales con capacidad para 100, locales a los cuales los vigilantes sólo entran cubriéndose la nariz y la boca debido al nauseabundo olor...”.

5.- LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL.

La Unión Europea ha mediado en la crisis con la tibieza y ambigüedad que normalmente emplea en cuestiones “internas”, esto es, aquellos asuntos en los que algún Estado Miembro resulta implicado. El comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Jacques Barrot, es quien más críticas ha lanzado –especialmente a lo largo del año 2009– contra la política italiana de hacer retroceder los inmigrantes provenientes de Libia interceptados en el mar. El discurso del Comisario ha ido de menos a más, pasando de una tímida respuesta inicial en la que proponía la revisión de la idea “profundamente defectuosa” de exteriorizar el procesamiento de refugiados por parte de la UE a países como Libia, a una segunda etapa con un lenguaje más fuerte en la que calificaba de inaceptable la situación de los inmigrantes en Libia a la vez que recordaba a Italia sus obligaciones de no devolución. Posturas dialécticas de una cierta firmeza que,

9 Véase al respecto el informe de la organización no gubernamental Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/reports/2006/libya0906/libya0906itweb.pdf>).

10 A nivel internacional véase, por ejemplo, las duras críticas al Gobierno italiano que en su informe anual recoge el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa Thomas Hammarberg. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811&Site=COE>.

paradójicamente, no han sido obstáculo para desembolsar fondos al régimen del Coronel Gadafi: 20 millones de euros entregados por la Comisión Europea en febrero de 2009 para el “refuerzo de las fronteras”, y el compromiso de ulteriores fondos a partir del 2011¹¹.

Las Naciones Unidas, *in fine*, también ha jugado sus cartas. No han sido pocas las críticas vertidas por el Alto Comisionado de las ONU para los Refugiados Antonio Guterres, subrayando la poca transparencia de los controles navales mixtos, los procedimientos empleados al margen del derecho internacional o las “terroríficas condiciones” de los centros de internamiento libio, en razón de todo lo cual se ha solicitado a Italia en varias ocasiones el cese de las expulsiones/devoluciones a Libia, sobre las que el Alto Comisionado ha expresado “fuertes reservas”¹².

6.- ACIERTOS Y ERRORES.

Con una población que apenas supera los 6 millones de habitantes y una presencia de inmigrantes cuantitativamente desconocida aunque estimada entre uno y dos millones, puede afirmarse que Libia es un país de emigración. Lo cual, por otra parte, no ha de sorprender, habida cuenta de la necesidad de mano de obra que suele acompañar al binomio petróleo-desierto.

En su mayoría se trata de subsaharianos que desde la segunda mitad de los años 90 con la proliferación e intensificación de conflictos en el Sahel, Golfo de Guinea y el Cuerno de África se establecieron masivamente en territorio libio. Mas, a estas héjiras, auténticos *push factors*, hay que añadir también un importante *pull factor*, constituido por la política panafricanista de Muhamar El-Gadafi , que por entonces invitaba encarecidamente a sus “hermanos africanos” a establecerse y trabajar en Libia¹³.

La inmigración subsahariana no tardaría, sin embargo, en generar reacciones negativas en una sociedad libia¹⁴ en la que las tasas de desempleo aumentaron

11 Sobre los fondos entregados por la UE véase el número de marzo del magazine digital Migrations News Sheet. http://www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=227.

12 <http://www.repubblica.it/2009/05/sezioni/cronaca/immigrati-8/appello-unchr/appello-unchr.html>.

13 “Partners, not wage workers” proclama un gran anuncio en el hall del aeropuerto internacional de Trípoli.

14 En el otoño del 2000 una oleada de xenofobia en la ciudad libia de Az-Zawiyah se saldó con una cifra indeterminada de inmigrantes subsaharianos fallecidos que según algunas fuentes habría alcanzado los 560 muertos. <http://www.libyanet.com/1000nwsc.htm>.

como consecuencia de la estrategia aperturista del mercado de trabajo diseñada por el líder libio¹⁵.

En el contexto así descrito llama la atención el errado *approach* de las autoridades italianas durante las negociaciones preliminares que dieron origen al referido Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación. Efectivamente, el ejecutivo italiano, ajeno a las peculiaridades demográficas y económicas del país africano, consideraba la población inmigrante en Libia como un grupo cuya presencia era meramente transitoria, a la espera de poder alcanzar una Europa que, siempre según la visión italiana de la crisis, se presentaba como el verdadero *pull factor*¹⁶.

Puede observarse como el desenfoco de la crisis por parte italiana no hacía sino favorecer los intereses de Libia que, de ese modo, conseguía eximirse de cualquier responsabilidad respecto a la atracción de los emigrantes a su territorio. Y sacando partido de la situación, el país árabe supo articular un discurso inteligente y ambiguo. De un lado la retórica del vértice continua fiel al mensaje panafricanista del Coronel Gadafi. Pero de otra, internamente, se constata el desarrollo por parte de la administración libia de una política anti-inmigración que identifica la presencia extranjera, muy en particular la subsahariana, con la causa de todos los problemas que hoy día padece el país norteafricano: desempleo, degrado urbano, tráfico de estupefacientes, prostitución, SIDA, terrorismo, contrabando... Para cerrar el círculo, de cara al exterior las autoridades libias presentan sistemáticamente la inmigración a su país como un flujo de tránsito que tiene como *push factor* el subdesarrollo africano (imputado en gran parte al pasado colonial) y como *pull factor* el desarrollo de Europa y su gran demanda de trabajo poco cualificado.

6.- CONCLUSIONES.

15 Tampoco Italia está exenta de problemas de xenofobia, incluso ha endurecido su legislación hasta límites ciertamente extremos en el ámbito de la UE. En 2008 se adoptaron una serie de medidas de emergencia que pasaron a ser permanentes en julio de 2009, tras la aprobación por parte del Parlamento del llamado Paquete de Seguridad: la entrada y estancia irregular en Italia son, desde entonces, delitos punibles, con multas de hasta 10.000 €. Además, las declaraciones xenófobas de algunos funcionarios electos condujo al Presidente Giorgio Napolitano y a la Iglesia Católica Romana a expresar su preocupación sobre el creciente discurso xenófobo en Italia. <http://blog.panorama.it/italia/2008/05/20/ecco-il-pacchetto-sicurezza-ce-il-reato-di-immigrazione-clandestina/>.

16 Como ejemplo del desacertado enfoque de la crisis, valga la declaración realizada en julio de 2004 por el entonces Ministro del Interior italiano Giuseppe Pisanu: "dos millones de personas desesperadas están esperando en las costas de Libia para atravesar clandestinamente el Mediterráneo y venir a Europa". http://archiviostorico.corriere.it/2004/luglio/22/Due_milioni_pronti_partire_dalla_co_9_040722002.shtml.

El Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación que vertebra gran parte de este documento es, sin duda alguna, un acuerdo oneroso para Italia. El gobierno italiano, según se recoge en su articulado, se compromete a entregar a Libia 5.000 millones de dólares en el arco de veinte años. El Tratado no motiva, ni tan siquiera en su Preámbulo, la razón de tal compromiso económico, mas a ningún analista ha escapado que se ha querido cerrar un capítulo del pasado¹⁷ y compensar a Libia por la ocupación colonial¹⁸ –tristemente recordada por las grandes atrocidades infligidas por las tropas italianas a la población local–. Junto a la cantidad mencionada, que habrá de emplearse en infraestructuras públicas, Italia hará también entrega de pensiones a los soldados libios que combatieron bajo bandera italiana en la 2ª Guerra Mundial y adjudicará numerosas becas de estudio al país norteafricano.

Tampoco escapa a la observación del analista que poco antes de la firma del Tratado, concretamente en octubre de 2007, la multinacional energética italiana ENI renovaba las concesiones de explotación petrolíferas y de gas en Libia por un periodo de 25 años, lo cual supone un desembolso de inversiones italianas en territorio libio de 20.000 millones de euros en 10 años¹⁹.

Queda pues de manifiesto la extraordinaria y determinante dimensión económica de las relaciones italo-libias, caracterizada por un imponente flujo de fondos que unívocamente pasan de Italia a Libia a cambio del acceso a recursos energéticos de alto valor estratégico y acuerdos políticos sobre el control de la inmigración irregular. Al respecto, observadores extranjeros se han mostrado escépticos sobre tan particular modo de practicar las relaciones internacionales. Es el caso de la revista *The Economist*, que en julio de 2008 publicó un interesante artículo titulado “*Undoing the damage*” (“Reparando el daño”), preguntándose qué esperaba ganar Italia con la reparación económica a su ex-colonia. El semanal británico expresa sus dudas acerca de la capacidad de Libia para frenar los flujos de inmigración irregular, y cuestiona si los italianos consideran que el alcanzar un acuerdo sobre la inmigración pueda justificar el pago de una compensación económica a un país rico de petróleo, máxime si se considera que, siempre según el mismo artículo, los italianos no se sienten culpables por su pasado colonial²⁰. Sin ánimo de reprobar el pragmatismo italiano y siguiendo la corriente de opinión de *The Economist*, cabría explorar vías y enfoques a la crisis de la inmigración más desvinculados del *monetary power*, basados en una franca y desinteresada búsqueda de soluciones

17 Véase RONZITTI, NATALIO. “*Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*”. En *Servizio Studi. Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica*, nº 108, enero de 2009.

18 En 1911 Italia inició una serie de contiendas bélicas por el control del territorio libio que concluirían en 1931 con su ocupación y anexión al entonces Reino de Italia. En 1949 la ONU declaró la independencia del Reino de Libia.

19 <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Finanza%20e%20Mercati/2007/10/eni-scaroni-petrolio-kashagan.shtml?uuid=5387ee58-7bfc-11dc-af1b-00000e25108c>.

20 http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=11849270.

comunes y, si se permite, más éticas y menos discriminatorias (¿por qué se compensa a Libia y no a otras víctimas del pasado colonial italiano como Eritrea o Etiopía?²¹).

Otro aspecto del que indefectiblemente han de extraerse conclusiones es el de la observancia del derecho internacional y el respeto a los derechos humanos. Ninguna norma del derecho internacional del mar autoriza a un Estado a realizar en aguas internacionales bloqueos navales sobre embarcaciones sospechosas de transportar inmigrantes irregulares. En aguas internacionales el actual marco jurídico sólo permite el derecho de visita en el caso de buques sin bandera, y no consta que, por poner un ejemplo del máximo relieve, la agencia europea FRONTEX –cuya misión es precisa y exclusivamente el control de las fronteras europeas– haya jamás vulnerado esta norma. La solución alcanzada por los gobiernos italiano y libio discurre, por tanto, al margen de la legalidad, violando no sólo normas del derecho internacional del mar sino también principios humanitarios de tan rancia tradición como el *non refoulement*. Transgresiones del derecho que, como se ha visto, llevan de la mano violaciones de los derechos humanos, tales son las noticias recabadas acerca de la suerte que corren los inmigrantes devueltos a Libia.

Hubiese sido deseable, a este respecto, incluir en el Tratado algún tipo de cláusula de derechos humanos y democráticos, siguiendo el ejemplo de la praxis de la UE en materia de acuerdos internacionales²². Estas cláusulas son jurídicamente vinculantes y tienen por objeto el condicionamiento de la prestación de la cooperación económica, técnica y financiera de la Comunidad europea tanto al respecto efectivo de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como a la buena gobernanza y la buena gestión de los asuntos públicos en los países receptores de la ayuda. Incluso permiten la suspensión o terminación del tratado en aquellos supuestos en los que se produzcan graves violaciones en los procesos democráticos o de los derechos humanos. A buen seguro la introducción de una cláusula de este tipo habría mejorado las condiciones de internamiento y el trato a los inmigrantes devueltos a territorio libio, así como dificultado las deportaciones en masa a países del África Subsahariana²³.

21 <http://www.meltingpot.org/articolo13269.html>.

22 La cláusula de derechos humanos y democráticos es un importante elemento de la política exterior de la UE que ha sido introducida en más de 50 acuerdos internacionales englobando a más de 120 Estados.

23 Existe en el artículo 6 del Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación un compromiso a actuar conforme a las respectivas legislaciones y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. El hecho de que esta última, la Declaración, no sea jurídicamente vinculante, así como la referencia a las “respectivas legislaciones” (que obviamente restringe el alcance del compromiso por parte libia dada su limitada y no particularmente desarrollada legislación en materia de derechos humanos) y la ausencia de un condicionamiento del compromiso a la suspensión o finalización del Tratado

Nótese, por otra parte, que la introducción de este tipo de cláusulas no indica necesariamente un enfoque negativo o punitivo sino que sirve para fomentar el diálogo y la cooperación entre socios incentivando actuaciones conjuntas de democratización y respeto de los derechos humanos. Ni son una solución mágica como elemento de disuasión, pues no son pocas las ocasiones en las que ante violaciones graves de derechos humanos la UE no ha suspendido ni terminado sus acuerdos cooperación con terceros, o ha tomado medidas sin fuerza o poco alcance efectivo (piénsese en los casos de China y Rusia).

La inobservancia de la legalidad internacional y las violaciones de derechos humanos en esta crisis ponen por otra parte en duda la eficacia del orden internacional y cuestionan la autoridad de la ONU en primer lugar, como máxima responsable de la paz y la seguridad en el globo, y en segundo lugar de la Unión Europea, como organización de la cual no sólo forma parte uno de los estados implicados, sino que además aspira a ser un referente en la promoción de los derechos humanos y la democracia a nivel internacional, especialmente en el área mediterránea. No es el objeto de este documento el proponer las reformas, profundas y de gran calado, que se antojan necesarias para investir –recuperar en el caso de la ONU– de la necesaria autoridad y capacidad a estas organizaciones, mas sí quiere constatarse como la ausencia en la arena internacional de una superior instancia efectivamente capaz y resolutiva cristaliza en situaciones como la descrita, donde al final los estados actúan casi impunemente y son las personas, los individuos más débiles y desfavorecidos, quienes sufre las terribles consecuencias.

En la exploración anteriormente sugerida de soluciones comunes y desinteresadas a la crisis de la inmigración irregular tanto Italia como Libia deberían considerar que a largo plazo una situación como la actual no interesa a ninguna de las partes. Ambos países forman parte de un área geopolítica, la mediterránea, que cada vez más comparte dinámicas políticas, sociales y económicas. Así las cosas, parece plausible pensar que en un futuro próximo la totalidad de la región mediterránea, en mayor o menor medida, adolecerá de falta de mano de obra extranjera. Fenómeno este que, resultado de la fuerte segmentación del mercado del trabajo, empieza ya a manifestarse en países como Marruecos o Egipto, a la vez exportadores e importadores de mano de obra.

Comprender y aceptar tales dinámicas significaría superar el actual *status quo* de declaraciones retóricas y políticas represivas. Qué duda cabe, además, que la crisis de la inmigración irregular ha sido magnificada por la acción de los *mass media*, que en el drama humanitario del naufragio de pateras y los maltratos y torturas en los centros de internamiento libios encuentran una crónica casi diaria. Sin osar deslegitimar la actividad informativa entorno a ese drama humanitario,

hacen de este artículo una mera mención formal alejándolo de la verdadera naturaleza de las cláusulas de derechos humanos.

sí cabría recomendar a los medios de comunicación el dirigir igualmente su atención a otros aspectos, como es el de la real entidad de los flujos migratorios por vía marítima respecto a otras modalidades de ingreso en la UE o, en este caso, Italia. El mismo Ministerio del Interior italiano reconoce que el ingreso por vía marítima “constituye un canal marginal, bajo la perspectiva del tamaño, y contribuye de manera modesta a aumentar el stock de inmigrantes irregulares en Italia”²⁴. Ese “stock” está constituido en gran medida por los denominados *over stayers*, esto es, individuos que ingresan regularmente en Italia –generalmente por vía aérea– y deciden no volver a su país de origen, transformando su estancia en irregular.

Priorizar la acción de control dirigiendo más esfuerzos hacia donde más se necesitan, es decir, afrontando el fenómeno de los *over stayers*, permitiría, quizás, reducir la presión represiva en las vías marítimas y concentrar recursos y voluntades en la dimensión humanitaria de esta crisis.

Roma, 25 de abril de 2010.

24

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900_rapporto_criminalita.pdf

EL COLAPSO DEL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO

José Ángel Astillero Fuentes.

*Meglio di lui nessuno
mai ti potrà indicare
gli errori di noi tutti
che puoi e vuoi salvare.*

Fabrizio de André¹

EL COLAPSO DEL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO

Con formato: Fuente: 12 pt

Con formato: Fuente: Arial,
12 pt, Negrita

Al analizar el sistema penitenciario de Italia no puede soslayarse el actual *trend* de endurecimiento del ordenamiento jurídico de ese país, donde no sólo se constata una mayor severidad de las penas sino que además se está ampliando cada vez más la tipología de las acciones punibles por la ley. El escenario resultante, en consecuencia, padece con gravedad superior a la media la gran mayoría de males endémicos de los sistemas penitenciarios europeos: masificación, inadecuación de las infraestructuras, alto porcentaje de detenidos extranjeros, falta de efectivas medidas alternativas a la reclusión...

Las últimas cifras disponibles (03.05.2010) elevan a 67.542 el número de reclusos en las cárceles italianas². Se ha superado la llamada capacidad "tolerable" del sistema, estimada en 66.905 plazas, por no hablar de su capacidad reglamentaria, 44.248, que ha sido sobrepasada hasta llegar a un 152% de la misma. Acudiendo a fuentes del Departamento de la Administración Penitenciaria y diversos centros de estudios e investigación italianos, en este documento se tratará de plasmar la fotografía de tan dramática situación, examinando las peculiaridades del sistema penitenciario italiano, su problemática y las soluciones que desde distintos ámbitos se prospectan.

*

*

*

¹ "Mejor que él nadie podrá indicarte los errores de todos nosotros, que puedes y quieres salvar." Extracto de un poema y canción de Fabrizio de André, acerca de las personas que ante circunstancias desesperadas de la vida se suicidan; el autor ruega a Dios que escuche y salve a esas almas, a la vez que culpa a toda la sociedad de haberles empujado a tan trágico final. Prefacio de la obra de Baccaro, Laura e Morelli, Francesco. "In carcere: del suicidio ed altre fughe". Edizioni Ristretti, 2009.

² Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria (DAP), Ministero della Giustizia. <http://www.giustizia.it/>.

1.- EL SISTEMA PENITENCIARIO ITALIANO.

El sistema penitenciario de Italia está orientado por el artículo 27 de la Constitución italiana de 1948, que define la ejecución penal como un instrumento para la reeducación y resocialización del reo. Su actual configuración se vertebra en torno a la Ley penitenciaria nº 354 de 1975³ y su último reglamento de desarrollo de junio de 2000, que vino a salvar una situación de “inadecuación entre la Ley y la realidad penitenciaria que no podía aceptarse por más tiempo”, tal y como se exponía en la memoria explicativa que acompañaba al borrador definitivo del texto legal.

Orgánicamente el sistema penitenciario transalpino se ubica en el Ministerio de Justicia, más concretamente en el Departamento de la Administración Penitenciaria (en adelante DAP). Es éste un departamento con competencia nacional, no existiendo por tanto en este sector cesiones o transferencias a las regiones⁴. Junto a esta marcada centralización, la presencia del Cuerpo de la Policía Penitenciaria destaca como rasgo característico del modelo penitenciario de Italia.

Efectivamente, el *Corpo di Polizia Penitenziaria*, constituye un *unicum* en el panorama penitenciario europeo. Creado mediante la Ley nº 395 de 15 de diciembre de 1990, este Cuerpo de Policía del Estado de naturaleza civil está formado por 43.000 agentes⁵ (con carácter de policía judicial) que prestan servicio en las estructuras centrales del cuerpo y los 205 centros penitenciarios de Italia. Entre sus misiones figuran el asegurar la ejecución de las sentencias restrictivas o limitativas de libertad personal, garantizar el orden y la seguridad (interna y perimetral) de los centros penitenciarios y participar en las actividades de observación y tratamiento re-educativo de los internos. Tienen encomendada además la conducción y custodia de los internos en actividades externas (juicios e ingresos en centros sanitarios), funciones de regulación y policía de tráfico relacionadas con los servicios de conducción de internos y diversas competencias en orden público, seguridad ciudadana y auxilio, especialmente en el marco de la protección civil⁶.

³ Véase el texto de la Ley en español y otras 6 lenguas en <http://www.ristretti.it/> (*aree di studio e ricerca*).

⁴ El DAP se articula en una estructura central a cuya cabeza se sitúa la Oficina del Jefe del Departamento, con 5 direcciones generales (personal y formación, recursos materiales, bienes y servicios, balance y contabilidad, internos y tratamiento y ejecución penal externa) y el Instituto Superior de Estudios Penitenciarios. Territorialmente ejerce su acción a través de 16 Delegaciones Regionales (*Provveditorati*), que desarrollan funciones de coordinación operativa, personal y logística en el ámbito de la región. <http://www.giustizia.it/>.

⁵ La plantilla no está cubierta, siendo la fuerza presente a fecha 31.03.2010 de 38.408 efectivos (34.988 de ellos destinados en los centros penitenciarios, donde la cobertura de la plantilla es del 84%). Existe además una diferenciación geográfica bastante acusada, pudiendo distinguirse entre el Sur de Italia donde apenas existen problemas de personal y el Norte donde se concentran la mayor parte de las carencias. El mayor desarrollo económico de las regiones septentrionales italianas pudiera explicar este fenómeno. Fuente: DAP.

⁶ www.polizia-penitenziaria.it.

2.- LA SITUACIÓN ACTUAL.

Examinando las estadísticas de la población carcelaria italiana inquieta, más que sus actuales cifras, la tendencia y evolución de las mismas. En 1990 los reclusos eran poco más de 30.000, es decir, en veinte años la población carcelaria se ha duplicado ampliamente. Se está ante un ritmo y aceleración casi vertiginosos, que pueden ilustrarse señalando que entre 2007 y 2008 Italia experimentó el segundo mayor aumento de población carcelaria de Europa (*vid.* figura 1), incrementando la misma en un 22,5%, sólo por detrás de Liechtenstein con un 65,6% ⁷. Se estima además que la cifra aumenta en 1000 nuevos reclusos cada mes⁸, un *trend* que llevaría a Italia en un futuro próximo a una situación realmente insostenible.

Reference: Council of Europe, SPACE I 2008.1.5

Increase of more than 5%		Between -5% and +5%		Decrease of more than 5%	
Ireland	5.4	Cyprus	-4.7	Romania	-12.8
Serbia	5.5	Germany	-4.0	Austria	-11.2
Spain (incl. Catalonia)	5.8	Finland	-2.7	Moldova	-10.7
Georgia	6.5	Bulgaria	-2.0	Luxembourg	-10.6
Estonia	6.5	Slovenia	-1.3	Netherlands	-9.1
UK: Scotland	8.0	Lithuania	-1.0	Poland	-7.8
Czech Republic	8.5	Norway	-0.5	Portugal	-7.1
Turkey	8.7	BH: Rep. Srpska	-0.3	Monaco	-6.0
The FYRO Macedonia	8.8	Slovak Republic	0.8	Denmark	-5.1
Armenia	10.6	Switzerland	0.8		
Iceland	20.7	Sweden	1.0		
Italy	22.5	Hungary	1.5		
Liechtenstein	65.6	Latvia	2.4		
		Spain (Catalonia)	2.5		
		Belgium	3.4		
		UK: Engl. and Wales	3.6		
		France	4.2		

Figura 1. Aumento de la población carcelaria entre 2007 y 2008. Fuente: Consejo de Europa.

Nótese, por otra parte como a este aumento sustancial y constante de la población carcelaria se une una disminución progresiva de los recursos humanos de la *Polizia Penitenziaria* (*vid.* figuras 2 y 3).

⁷ España, por ejemplo, aumentó en ese año un 5,8%. Fuente: Annual Penal Statistics SPACE I, Survey 2008. Council of Europe.

⁸ "Oltre il tollerabile", en <http://www.osservatorioantigone.it/>.



Figura 2. Evolución de la población carcelaria desde enero de 2009. Fuente: DAP.



Figura 3. Evolución del número de agentes de la Polizia Penitenziaria. Fuente: DAP.

De los 67.542 reclusos en mayo de 2010 sólo 35.852 habían sido sentenciados definitivamente. Dicho de otro modo, el 44% de los reclusos se encontraban en prisión preventiva *lato sensu* (pendientes de juicio, apelación, etc.: en cualquier caso se trata de situaciones jurídicas en las que la presunción de inocencia está todavía vigente). Y a superar esta situación poco ayudará el alto porcentaje de extranjeros presente en las cárceles italianas, alrededor del 36,9%, habida cuenta de una praxis judicial que revela un mayor recurso a la prisión preventiva en el caso de imputados extranjeros.

Atendiendo a las penas residuales de los reclusos con sentencias definitivas, merece la pena señalar que a dos tercios aproximadamente de estos internos les queda por cumplir menos de tres años de condena. Este dato es relevante ya que la barrera de los tres años es el límite que legalmente permite acceder a medidas alternativas, medidas que en un clima dominado por campañas

políticas a favor de la “*certezza*” (certeza) de la pena, las autoridades penitenciarias y judiciales italianas no son nada proclives a conceder⁹.

Tampoco puede dejar de mencionarse en este análisis de la situación penitenciaria italiana el indulto que mediante la Ley nº 241 de 2006 se concedió en el país transalpino. Dicho indulto benefició a 20.518 internos¹⁰ y se aplicó a todos los delitos cometidos hasta el 2 de mayo de aquel año cuyas penas no fuesen mayores de tres años de reclusión o 10.000 € de multa, excluyendo ciertas tipologías delictivas como terrorismo, pedofilia, tráfico de estupefacientes, delitos relativos a bandas mafiosas, etc. Tan sólo tres años más tarde el problema de la masificación volvería a afectar al sistema penitenciario italiano, destacando además, como ha sido ya apuntado, el elevado número de extranjeros presente entre la población reclusa¹¹.

3.- LOS RECLUSOS EXTRANJEROS.

El de los extranjeros es un grupo que merece un análisis quizás aún más detallado¹². Actualmente el número de internos extranjeros presente en las cárceles de Italia es de 24.944, esto es, el 36,9% del total de la población reclusa: en 1990 este porcentaje apenas alcanzaba el 1,8%. Nuevamente, más que las cifras en sí –que mantienen a Italia a la cabeza de la UE junto a países como España o Francia–, alarma el ritmo de crecimiento y la tendencia futura. Además, del total de extranjeros en las cárceles italianas 12.808 están en prisión preventiva, lo cual supone un 51,3% de preventivos frente a un 39% entre los nacionales italianos.

Tan voluminosa presencia extranjera en los centros penitenciarios transalpinos obedece principalmente a dos causas. De una parte, la anteriormente citada praxis judicial de un mayor recurso a la prisión preventiva, sustentada por razones de diversa índole: ausencia de referencias claras y precisas donde poder aplicar posibles arrestos domiciliarios, menor capacidad de defensa técnica durante el proceso, cautela judicial contra el riesgo de no localización del imputado, etc. De otra, siguiendo a Reviriego Picón, nótese cómo la propia condición extranjera del recluso, su habitual falta de arraigo como variable de

⁹ Sobre el tema véase http://www.popsi.it/xxupload/101_giustizia_01.pdf.

¹⁰ Los reclusos internos a 31 de diciembre de 2005 eran 59.523, y a 31 de diciembre de 2006 habían descendido a 39.005. Fuente: DAP.

¹¹ Reviriego Picón, Fernando. ¿La crisis de los sistemas penitenciarios europeos? En Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE) nº16, primer semestre 2009. p. 241-264.

¹² En lo que respecta a los países de procedencia los grupos más numerosos son los compuestos por nacionales de Marruecos, Rumanía, Túnez y Albania, por ese orden. Entre las mujeres destaca la presencia mayoritaria de nigerianas, ligadas todas ellas al mundo de la prostitución callejera, y de rumanas, vinculadas a robos y hurtos. Llama la atención el escaso número de internos de Perú, Filipinas, Bangladesh y Etiopía, países todos ellos que cuentan con considerables colonias de inmigrantes en el territorio italiano. El número de españoles reclusos en las cárceles italianas (mayo de 2010) era 106, que representan el 0,43% del total. Fuente: DAP.

riesgo, provoca una mayor dificultad en el acceso a permisos. La conjunción de estos factores arroja como resultado unas cifras que, desnudas de ulteriores análisis, acaban por interpretarse vinculando sin más inmigración y delincuencia¹³.

4.- LOS TOXICÓMANOS.

En lo que respecta a los detenidos drogodependientes la situación es, si cabe, más preocupante. Para entender las actuales cifras, alrededor del 25% de toxicómanos entre la población reclusa en los últimos años¹⁴, debe hacerse referencia a la llamada ley Fini-Giovanardi (Ley 49/2006), que además de endurecer las sanciones relacionadas con la producción, tráfico, tenencia y uso de sustancias estupefacientes, suprimió cualquier distinción entre drogas duras y blandas, colocando sustancias como el cannabis y la cocaína al mismo nivel. Pues bien, un solo precepto de esta ley, su artículo 73, que deja en manos de la interpretación del juez la calificación de las conductas imputadas como uso personal o tráfico de estupefacientes, es responsable de aproximadamente el 38% de las reclusiones en las cárceles italianas, porcentaje que se eleva a casi el 50% en el caso de los internos extranjeros.

Por otra parte cabe señalar que a día de hoy el acceso de los drogodependientes a medidas alternativas de tratamiento terapéutico llega a apenas una quinta parte del nivel existente antes del indulto. Lo cual dice mucho sobre la preferencia del legislador de un enfoque represivo en detrimento de otro con mayor presencia de elementos terapéuticos. En otras palabras, a la reclusión penitenciaria viene confiada la mayor responsabilidad en la lucha contra el fenómeno de la drogodependencia cuando, contrariamente, numerosos estudios estadísticos señalan una mayor tasa de reincidencia de los internos sometidos a penas privativas de libertad respecto a aquellos que gozan de medidas alternativas¹⁵, siendo precisamente el grupo de los drogodependientes el de mayores niveles de reincidencia¹⁶.

¹³ Reviriego Picón, Fernando. *op. cit.*

¹⁴ En agosto de 2009 sobre un total de 62.377 reclusos los drogodependientes representaban el 24,6%, esto es, 15.364. De ellos 14.886 eran hombres y 448 mujeres; 2.140 estaban en recibiendo terapia de metadona. Aunque no todos de ellos drogodependientes, cabe señalar que había 1.229 reclusos seropositivos (1.106 hombres y 114 mujeres). http://www.garantedetenutilazio.it/opencms/export/sites/gddl/allegati/dossier_radicali.pdf.

¹⁵ Se estima que el índice de reincidencia entre los reclusos que cumplen íntegramente la pena es del 68% mientras que entre aquellos que pudieron beneficiarse del indulto del 2006 es sólo del 27%. “*Oltre il tollerabile*” en <http://www.osservatorioantigone.it/>

¹⁶ *Ibidem.*

5.- LOS SUICIDIOS.

Los índices de mortalidad en las cárceles italianas no son muy altos si se comparan con el entorno europeo. La mortalidad por cada 10.000 internos es del 26,5% (la media europea es del 33%), y la *ratio* de suicidios del 9,9%, precisamente la media europea¹⁷. Fijando la atención en los últimos diez años (*vid.* figura 4) las cifras absolutas –1.668 fallecidos de los cuales 583 fueron suicidios– se antojan, no obstante y parafraseando a Giovanni Tamburino, “*sempre troppi*” (siempre demasiados)¹⁸.

Año	Suicidios	Total fallecidos
2000	61	165
2001	69	177
2002	52	160
2003	57	157
2004	52	156
2005	57	172
2006	50	134
2007	45	123
2008	46	142
2009	72	175
2010*	23	70
Total	583	1.668

* hasta el 10.05.2010

Figura 4. Suicidios / Total de fallecidos últimos 10 años. Fuente: DAP.

Sobre un fenómeno tan dramático como el de los suicidios en el ámbito penitenciario, máxima expresión del fracaso de los sistemas correctivos sociales contemporáneos¹⁹, se han realizado en Italia numerosas investigaciones al respecto. Llama la atención, por las significativas conclusiones que arroja, la llevada a cabo por el DAP sobre los suicidios cometidos en el decenio 60-69.

¹⁷ Annual Penal Statistics SPACE I, Survey 2008. Council of Europe.

¹⁸ Tamburino, Giovanni. “*Le due città*”, n. 11, noviembre 2001.

¹⁹ Diversos estudios llevados a cabo por asociaciones como *Ristretti Orizzonti*, *Antigone* o *A buon diritto*, todas ellas defensoras de los derechos de los reclusos y la mejora del ambiente penitenciario, han concluido que los internos se quitan la vida con una frecuencia 20 veces mayor que las personas libres. Baccaro, Laura e Morelli, Francesco, *op. cit.*

Según tal investigación en aquellos años el 75% de los suicidios se cometía durante el primer año de prisión, el 34% durante el primer mes y el 28% en los primeros 10 días de internamiento. No era pues la duración de la pena la causa de mayor peso en los suicidios, sino el impacto con la cárcel, la inadaptación al entorno de la reclusión forzada y la no superación de ese primer contacto lo que determinaba, *a priori*, el suicidio del interno²⁰. Se desconoce si estudios similares han sido reproducidos recientemente y la validez de tales resultados puede todavía confirmarse en nuestros días.

Sin salir del ámbito de la investigación italiana sobre el suicidio, merece la pena igualmente fijar la atención en el papel capital que, para algunos autores, juegan las estrategias y mecanismos adoptados en los últimos años para minimizar –si no eliminar del todo– la capacidad de rebelión de los internos. En Italia esta estrategia tomó cuerpo con la llamada Ley Gozzini de 1986, que anuló cualquier posibilidad de realizar reivindicaciones colectivas en las cárceles, además de crear vías de reinserción personales que convirtieron la reclusión en un asunto prácticamente “privado” donde cada individuo lucha sólo para sí mismo y puede contar sólo con sí mismo. En un escenario tal, usar la violencia contra otros no resulta sólo inútil, sino además contraproducente. La única agresión posible que queda es, por tanto, aquélla que se realiza contra uno mismo²¹.

6.- CASOS PARTICULARES.

Se afronta siempre, a la hora de realizar un documento como el presente, el dilema de moverse entre lo general y lo particular hasta estacionarse en un nivel de análisis capaz de ofrecer la perspectiva más completa de la cuestión objeto de estudio. En esta ocasión se ha optado por permanecer en un nivel alto de abstracción, dada la mayor capacidad de este enfoque para identificar las propiedades estructurales, dinámicas y tendencias del campo de investigación. Ello no obstante, se es consciente de los riesgos inherentes a tal elección –simplificación excesiva, generalización falsa o descuido de las variaciones–, por lo cual se pasa a exponer muy someramente y sin ánimo exhaustivo una serie de casos particulares²² que, principalmente orientados hacia los aspectos de la masificación, condiciones de vida y episodios de malos tratos²³ y suicidios, pueden coadyuvar a minimizar tales riesgos.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Casos extraídos de “*Oltre il tollerabile*” en <http://www.osservatorioantigone.it/>

²³ En el Código Penal italiano no existe el delito de torturas, y ante hechos tipificables como tales los responsables son condenados por lesiones o “abuso de oficio”.

- *Prisión de Poggioreale (Nápoles).*

Quizá la cárcel más superpoblada de Europa: 2.700 reclusos para 1.300 plazas de capacidad. En los 4 primeros meses del año 2009 se suicidaron 4 internos.

- *Prisión de Brescia.*

Es una vieja cárcel compuesta por dos grandes y oscuros pasillos con celdas de 8 m² a ambos lados, ocupadas cada una por 7/8 internos. En cada celda hay un pequeño baño tipo letrina y un lavabo; las literas son de tres pisos. Los reclusos permanecen diariamente 22 horas en las celdas. Al final de los pasillos están las duchas, llenas de moho y sólo con agua fría.

- *Prisión de Sassari (Cerdeña).*

“Me encerraron en una pequeña celda donde había otros 7 internos. Había ratas; eran siempre las mismas ratas, salían y entraban por la letrina. Nosotros, los internos, y las ratas, permanecíamos allí encerrados 22 horas al día” (Testimonio de un recluso al diario “*La Nuova Sardegna*”, 7.10.2008).

- *Prisión de Palermo (Sicilia).*

Aunque la capacidad es de 378 camas, en 2008 llegó a alcanzarse la cifra de 718 internos. En algunas celdas de 4 duermen 12 reclusos en 4 literas de dos pisos: se hacen turnos para dormir entre el día y la noche. Las letrinas suelen estar tapadas con botellones de vidrio para evitar que las ratas salgan de ellas. Muchos lavabos están rotos, sin desagüe. Para las visitas las familias deben sufrir esperas de hasta 10 horas.

- *Perugia.*

Existe un proceso judicial todavía abierto por el fallecimiento de un interno en 2007; la autopsia reveló diversas lesiones de naturaleza traumática en el bajo vientre.

- *Milán.*

21.04.2009. Condenados dos agentes de la *Polizia Penitenziaria* por omisión del deber de custodia, al permitir que varios reclusos golpearan a un compañero de celda con una cafetera y le obligasen a ingerir excrementos.

- *Nuoro (Cerdeña).*

Existe un proceso judicial todavía abierto contra 8 agentes de la *Polizia Penitenziaria* que presuntamente obligaron a un recluso musulmán a besar una figura de la virgen.

- *Imperia.*

05.02.2008. Un recluso de 29 años aparece muerto en el interior de su celda; el Ministerio Fiscal descarta la muerte natural y abre una investigación por presunto homicidio.

- *Frosinone.*

Existe un proceso judicial todavía abierto contra el subdirector de la cárcel, dos funcionarios y un agente de la *Polizia Penitenziaria*, por presuntas agresiones sexuales a un interno homosexual.

- *Centro penitenciario de Lecce 2.*

Existe un proceso judicial todavía abierto por el fallecimiento de un interno a los tres días de su ingreso; el cadáver presentaba diversas contusiones y hematomas.

7.- LAS SOLUCIONES PROPUESTAS: UN ANÁLISIS CRÍTICO.

A mediados de 2009 el Jefe del Departamento de la Administración Penitenciaria, Franco Ionta, presentaba al Ministro de Justicia italiano el llamado *Piano Carceri* (Plan sobre la cárceles) especialmente diseñado para evitar el colapso del sistema penitenciario transalpino²⁴. En la memoria económica que acompañaba al Plan se preveía un desembolso de fondos públicos de 600 millones de euros, y se contemplaba la creación de 21.709 nuevas plazas carcelarias antes del año 2012.

Junto a la construcción de 8 nuevos centros penitenciarios el *Piano Carceri* prevé la ampliación de los ya existentes con 47 pabellones adicionales, que serían construidos dentro de los actuales recintos carcelarios. No pocas han sido las voces que han criticado esta medida, en tanto en cuanto para la ampliación de las actuales infraestructuras se sacrificarán espacios hasta ahora destinados a actividades lúdicas y deportivas de los internos²⁵.

Tan sólo medio año después, el 13.01.2010, el Ministro de Justicia italiano Angelino Alfano solicitó al Consejo de Ministros la declaración del estado de emergencia en las cárceles italianas durante todo el año 2010. Esta medida es, más allá de su alarmante semántica, el presupuesto necesario para poder proceder a la realización de las reformas estructurales que conlleva el referido *Piano Carceri*, que junto a la ya citada ampliación de la capacidad carcelaria contempla una oferta pública de empleo de 2.000 nuevos agentes de la *Polizia*

²⁴ http://www.edilportale.com/news/2009/06/lavori-pubblici/carceri-presentato-il-piano-da-16-miliardi-di-euro_15401_11.html.

²⁵ "Oltre il tollerabile" en <http://www.osservatorioantigone.it/>.

Penitenziaria, así como diversas reformas normativas encaminadas a agilizar un mayor recurso a las medidas alternativas.

En la inauguración del Año Judicial 2010²⁶ el Ministro Alfano terminó de definir las soluciones del ejecutivo italiano e informó al Parlamento y Senado, reunidos en sesión conjunta, sobre una iniciativa europea para solucionar el problema de la superpoblación carcelaria en aquellos países de la Unión Europea donde exista un alto porcentaje de reclusos extranjeros. La iniciativa –que contaría, según el titular de la cartera de justicia italiano, con el apoyo del Vicepresidente de la Comisión Europea y los Ministros de Justicia español y sueco (Presidencias entrante y saliente de la UE respectivamente)– pretende abrir la posibilidad del cumplimiento de las penas en los países de origen de los condenados.

En tal sentido se había ya manifestado el entonces recientemente aprobado Programa de Estocolmo, marco de referencia de la UE en el área de libertad, justicia y seguridad para el periodo 2010-2014. Efectivamente, este programa incluye entre sus prioridades en materia de justicia penal la creación de un espacio de justicia penal de la UE basado en el respeto de los derechos fundamentales, el principio de reconocimiento mutuo y la necesidad de mantener la coherencia de los sistemas nacionales de Derecho penal. Espacio de justicia penal que habrá de desarrollarse mediante una serie de normas mínimas entre las cuales se citan explícitamente las condiciones de detención y privación de libertad y un conjunto común de derechos de los reclusos, incluidas normas que regulen la compensación adecuada de las personas detenidas o condenadas injustamente. Todo ello impulsado por la celebración de acuerdos entre la UE y terceros países para el retorno de sus nacionales que hayan sido condenados, la plena aplicación de la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE, y la prestación de financiación suficiente de la UE tanto para construir, en el marco de los planes regionales de seguridad, nuevos centros de internamiento en los Estados miembros afectados por la masificación de las cárceles, como para aplicar programas de reinserción social²⁷.

No puede decirse, a tenor de lo hasta aquí expuesto, que el gobierno italiano haya afrontado el asunto como una cuestión menor. Antes al contrario, se han abierto varias líneas de acción y se ha reaccionado con una relativa inmediatez. Las medidas adoptadas han sido no obstante criticadas desde algunos sectores

²⁶ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_3_2.wp?previousPage=mg_14_7.

²⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada "Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo". <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//ES>.

que ponen en duda su viabilidad y eficacia, especialmente en lo que respecta al *Piano Carceri*.

Es el caso de las incertidumbres señaladas desde diversos grupos de apoyo y de defensa de los intereses de los presos italianos²⁸. Siguiendo el argumento expuesto por estos colectivos, cuando en noviembre de 2008 se inicia a pergeñar el *Piano Carceri* la población carcelaria italiana era de 56.000 reclusos, esto es, 13.000 presos más de la capacidad reglamentaria del sistema penitenciario, lo cual por aquel entonces significaba que añadiendo los 20.000 nuevos puestos contemplados en el plan gubernativo la situación de masificación habría quedado resuelta (al menos temporalmente).

Sin embargo, como ha sido ya indicado en este documento, a día de hoy los presos italianos son más de 67.000, o lo que es lo mismo, han aumentado en 11.000 respecto a la cifra existente cuando a finales de 2008 se inició el diseño del *Piano Carceri*. Se excede, por tanto, en 23.000 plazas la capacidad reglamentaria de las cárceles italianas, luego –siempre siguiendo las denuncias de los citados colectivos– la ejecución total del *Piano Carceri* (actualmente en la mitad aproximada de su marco temporal) resultaría del todo ineficaz, y se llegaría, paradójicamente, a una situación muy similar al punto de partida²⁹.

Mas las críticas a la reacción del gobierno italiano no terminan ahí. Se han dirigido también a cuestiones de más calado mediático como es el gasto *per capita* en la población carcelaria que, en cierto modo, suele considerarse un indicador del interés “real” del ejecutivo respecto a la cuestión penitenciaria. Que en 2007 dicho gasto *per capita* fuese 13.170 €, en 2008 descendiese a 10.732 €, en 2009 € se redujese a 6.393 € y en 2010 se recorte aún más, según algunas estimaciones hasta los 6.257 € (vid. figura 5)³⁰, invita cuando menos a reflexionar sobre cómo se pretende afrontar eficientemente una situación cada vez más dramática si se está destinando a día de hoy la mitad del dinero que se empleaba hace cuatro años³¹.

²⁸ Véase la versión digital de la revista *Ristretti Orizzonti* editada por el centro de estudios que lleva el mismo nombre en http://www.ristretti.it/commenti/2009/novembre/pdf8/comunicato_piano_carceri.pdf.

²⁹ En el mismo artículo se pone igualmente en duda la capacidad de generar los recursos humanos necesarios (cuantitativa, cualitativa y económicamente) para gestionar las nuevas 20.000 plazas carcelarias, habida de cuenta de la ya precaria situación actual respecto a la cobertura de las plantillas en las cárceles italianas. Nótese que se trata de cubrir todo el espectro laboral que da servicio a un centro penitenciario –director, policías penitenciarios, educadores, asistentes sociales, médicos, psicólogos, etc.–, lo cual está sólo parcialmente contemplado en el *Piano Carceri*. Se echa en falta asimismo la previsión de partidas presupuestarias destinadas a la gestión cotidiana de los nuevos centros en lo que respecta a gastos corrientes (luz, gas, agua, mantenimiento, etc.).

³⁰ Datos del DAP elaborados por el Centro de Estudios *Ristretti Orizzonti*; se han incluido tanto el capítulo de gasto nº1761 relativo a gastos de mantenimiento, asistencia, reeducación y traslado de los reclusos, como el capítulo nº1671 relativo a la adquisición de bienes y servicios. Véase “*Studio sul bilancio del Dap: risorse per i detenuti, diminuite del 50%*” en <http://www.ristretti.it/index.htm>.

³¹ http://www.ilgiornale.it/interni/record_prigionieri_regina_coeli_morto/alfano-carceri-prigionieri-detenuti/27-11-2009/articolo-id=402102-page=0-comments=1

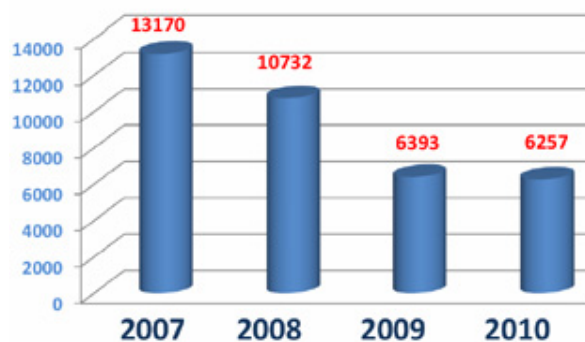


Figura 5. Evolución del gasto por recluso. Fuente: *Ristretti Orizzonti*.

Descendiendo más en detalle se constata que los recortes principales han sido realizados en sanidad. La organización y el funcionamiento del servicio sanitario y farmacéutico han sufrido una reducción del 79% entre 2007 y 2010; los gastos de atención médica, incluido el transporte, ingreso en centros hospitalarios, prótesis y exámenes clínicos un recorte del 31,8%. El dato más alarmante es, con todo, que la partida dedicada a reclusos drogodependientes en las denominadas “*Comunità terapeutiche*” ha sido totalmente eliminada, y a día de hoy los internos seropositivos no tiene prácticamente posibilidad alguna de recibir tratamiento médico. Diseñar estrategias de ampliación de las infraestructuras penitenciarias como por ejemplo el *Piano Carceri* no debiera hacer olvidar al gobierno –señalan los grupos defensores de la población reclusa– que las inversiones económicas estatales han de destinarse, en primer lugar, a mejorar la salud física y psíquica de los presos³².

Cabe, finalmente, preguntarse si otro tipo de soluciones, prospectadas igualmente desde distintas asociaciones defensoras del colectivo carcelario, no pudieran acompañar al paquete de medidas adoptado por el ejecutivo italiano. Entre ellas destacan sobremanera las cuestiones de la despenalización y la aplicación de medidas alternativas.

Efectivamente, como ya se apuntó anteriormente, en mayo de 2010 el 44% de la población reclusa se encontraba aún en prisión preventiva. De ellos, casi dos tercios estaba imputado de delitos “menores”, a saber: consumo de estupefacientes (en virtud de la ya mencionada ley Fini-Giovanardi) y violaciones de la legislación de extranjería (inmigrantes sin permiso de residencia o que han

³² <http://www.libreidee.org/2009/11/emergenza-carceri-taglio-alla-spesa-record-di-suicidi/>.

incumplido las órdenes de expulsión del territorio italiano). Parece plausible, ante estos datos, reconsiderar la tipificación penal de ciertas conductas y buscar soluciones alternativas –por ejemplo, en la esfera administrativa– que coadyuven a mejorar el actual escenario.

También se ha hecho referencia al hecho de que aproximadamente a dos tercios (casi 20.000 internos) de la población reclusa con sentencias definitivas les queda por cumplir menos de tres años de condena. Se trata, por tanto, de un enorme grupo de internos en condiciones de acceder a medidas alternativas a la privación de libertad. Una mayor aplicación de este tipo de medidas (a finales de 2009 ascendían sólo a 7.582 los beneficiarios de las mismas) sería sin duda crucial para descongestionar la actual situación del sistema penitenciario italiano (*vid.* figura 6).

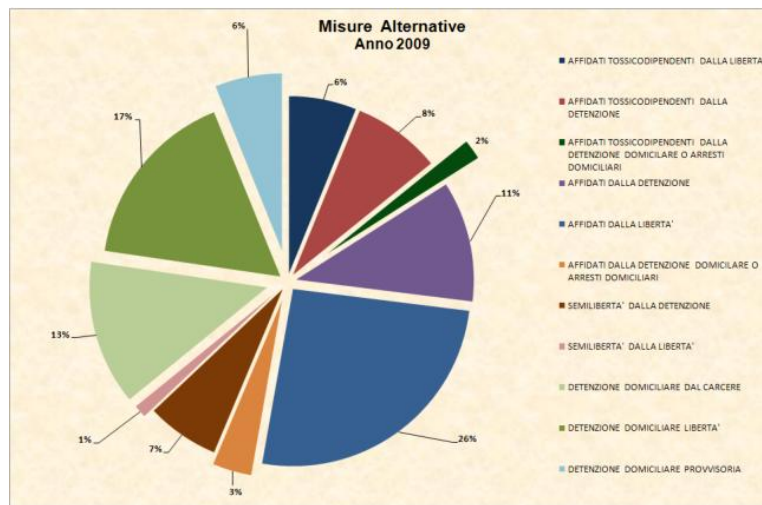


Figura 6. Medidas alternativas en 2009. Fuente: DAP.

En este sentido merece la pena fijarse en el particular caso de los drogodependientes, que legalmente pueden acceder a este tipo de medidas (generalmente programas de tipo terapéutico desarrollados en comunidades o en la administración pública) cuando la condena total o residual no sea superior a seis años. Considerando que a día de hoy son más de 10.000 los reclusos en esta situación y que el coste anual de un interno beneficiario de un programa terapéutico asciende a apenas 18.000 € (aproximadamente un tercio del coste de su reclusión en un centro penitenciario), resulta difícil comprender por qué no se destinan 180 millones de euros para la implementación de este tipo de programas alternativos, y así conseguir liberar 10.000 plazas en el colapsado sistema penitenciario italiano. Máxime teniendo en cuenta que, con la misma cantidad de dinero, tan solo se podrían construir infraestructuras carcelarias con

capacidad para 600 reclusos y probablemente no antes de 10 años (tiempo medio estimado para la construcción de centros penitenciarios en Italia)³³.

Medidas como las adoptadas por el ejecutivo italiano basadas principalmente en la ampliación de la capacidad de las infraestructuras penitenciarias son sin duda necesarias, pero en ningún modo han de ser excluyentes de otras. Se antoja, más bien, que la ampliación de las plazas del sistema penitenciario italiano debe ser el presupuesto y punto de partida de otra serie de acciones complementarias capaces de dotar al paquete final de medidas de la necesaria sinergia y, más importante aún, le impriman de un auténtico carácter de *política penitenciaria*. En otras palabras, no se trata de “parchear” –si se permite un término tan llano– una problemática que a todas luces ha desbordado las capacidades y recursos del sistema. Lo que es realmente preciso –y, en cierto modo, a lo largo de la presente investigación se ha echado de menos– es la presencia de una visión holística y a largo plazo de la cuestión, de una clara estrategia de actuación basada en un exhaustivo análisis de los problemas que afectan al sistema penitenciario italiano y su probable evolución futura.

Roma, 25 de junio de 2010.

³³ http://www.ristretti.it/commenti/2009/novembre/pdf8/comunicato_piano_carceri.pdf.

*“Orígenes históricos de la Dactiloscopia.
Los inicios de la Dactiloscopia en la Guardia Civil
española.
El estuche dactiloscópico en el Museo de la Guardia
Civil, Madrid”.*

Por: **Pilar PARDO MATA**

Servicio de Estudios Históricos.

Licenciada en Filosofía y Letras.

especialidad Prehistoria y Arqueología.

Universidad Autónoma de Madrid.

Contratada del INEM, Agosto-Diciembre, 2008.

La Dactiloscopia es el estudio científico de las huellas dactilares. Se intenta realizar un estudio desde sus orígenes históricos hasta la actualidad. Su aplicación en la Guardia Civil es fundamental en la Unidad de Criminalística con la implantación de un Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID).

INTRODUCCIÓN.

La dactiloscopia es el estudio científico de las huellas dactilares -las crestas papilares bien agrupadas formando sistemas para definir los tipos, las bifurcaciones oiales, interrupciones que en ellas se observan cuando se trata de establecer la identificación de una huella con el dactilograma del dedo-; y, su aplicación, a la criminalística, y se ha ido formando dicha disciplina con la ayuda de numerosos investigadores, tales como: médicos, antropólogos, juristas, funcionarios y agentes de la autoridad.

Las huellas dactilares se forman a los 120 días de vida intrauterina y desaparecen con la desintegración de los tejidos. Son inalterables incluso por enfermedad o voluntariamente, permanecen siempre idénticas, son únicas e irrepetibles desde el primer hombre de la creación hasta el último de nuestra especie. El resto del cuerpo es cambiante.

En los inicios la dactiloscopia se la denominó como Icnofalogometría, pero en 1894, Francisco Latnia, le dio el nombre actual, Dactiloscopia, procedente etimológicamente del griego *dactylos* -dedos-, y, *skopia* -examen-.

Los primeros datos científicos sobre el estudio de los “dibujos papilares” son dados por los anatomistas Merceio Malphigi, Ruysch y Albinus, en la segunda mitad del siglo XVII, quienes observaron en los dedos dibujos en forma de espiral y remolino, reconociendo otros parecidos en las palmas de las manos y en las plantas de los pies.

Asociado a los estudios de dactiloscopia, debe mencionarse el estudio de los poros, la Poroscopia de Locard, y los surcos palmares, que pueden completar el método basado en la dactiloscopia.

Actualmente, las huellas dactilares se pueden tomar a través de la imagen digitalizada. Este tipo de imagen se remonta a 1957, cuando el científico Russell A. Kirsch y un equipo utilizaron un escáner de tambor ideado por ellos mismos. El estudio lo basaron en la conversión de una fotografía del hijo de Russell a un formato digital.

ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA DACTILOSCOPIA: PRÓXIMO ORIENTE Y EUROPA.

Los orígenes históricos de las huellas dactilares deben remontarse a la aparición de las huellas dactilares que han quedado en el registro arqueológico. Los hombres se fijaron en que en la piel de sus manos y pies al no ser del todo lisa, presentaba una serie de pequeños surcos y crestas de diversas formas. Este tipo de vestigios se han documentado en infinidad de lugares en el registro arqueológico.

Concretamente, nos referimos a las pinturas rupestres que han aparecido en casi todos los sitios: desde la Península Ibérica –pinturas rupestres de la cornisa cantábrica en el Paleolítico Superior-, hasta Asia –China- pasando por América –Chile, México- donde la mano fue un motivo de algunas de las primeras pinturas de la humanidad. Para los pueblos prehistóricos era una manifestación simbólica de su ser más profundo.

Trigger en su libro *“Historia del pensamiento arqueológico”* (1992) apunta que el arqueólogo soviético Tretiákov, determinó que *“a partir de las huellas dactilares identificadas en el interior de los recipientes que la cerámica asociada a las culturas cazadoras-recolectoras de la Rusia central y septentrional eran manufacturadas por mujeres”*.

En yacimiento arqueológico de Jericó (Israel), perteneciente al periodo Neolítico, en 1956, apareció un adobe con la impresión de diez huellas dactilares de una persona, dispuestas en fila en orden consecutivo en el sentido de la longitud. Podría tratarse de el hallazgo de una ficha decadactilar.

En yacimientos arqueológicos del Próximo Oriente se han documentado, en la década de 1950, la aparición de nuevos datos con la presencia de improntas de huellas en figurillas femeninas, en Çatal Hüyük (Turquía) o en Tell Halula (Siria). Estos yacimientos arqueológicos corresponden al periodo del Prececerámico B (PPNB= Pre-Pottery Neolithic B), en torno al 8000 –7500 B.. Es el momento del nacimiento de la agricultura y la ganadería.

En momentos ya históricos de esta área geográfica, destacan los hallazgos en Babilonia de unas tablillas, con la presencia de huellas dactilares, en torno al 3000 a. C. Igualmente, en el código de Hammurabi, se proponía cortar las orejas a los delincuentes, no como un castigo sino más bien para facilitar su identificación. Esta costumbre fue resucitada, posteriormente, como veremos más adelante, en Cuba.

La reina Hapseput, faraona de Egipto, hace 3.500 A. C., hizo llamar al rey Tutmes II, a los príncipes de Tebas y demás dignatarios de la corte para que dieran fe, según la ley, del nacimiento del recién nacido y de esta forma salvaguardar sus derechos.

Para la identificación del hombre se introdujeron, en las culturas griegas y romanas, el nombre individual de la persona seguido del nombre del padre (patronímico). En época romana se añadió la distinción de casta u oficio.

Posteriormente, en el siglo IX los sultanes otomanos ratificaban los tratados con una impresión de su mano en sangre de oveja, un sello regio que manifestaba la intención de cumplir una promesa.

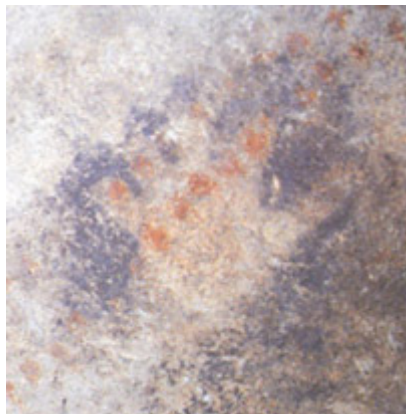
Era costumbre en las casas reales europeas y dinastías a lo largo de los siglos, que para atestiguar el nacimiento de un miembro de la familia real, se recurriese a las señales morfológicas como manchas en la piel o signos muy particulares que permitían su identificación pasado un cierto tiempo.

En La Habana (Cuba), entre los siglos XVI y XVII, y, en Francia, hacia el siglo XVIII, era costumbre cortar las orejas a los delincuentes para facilitar su identificación, antes de marcarles a fuego la flor de lis.

EUROPA Y ESPAÑA.

En las paredes de la cueva prehistórica de Gargas (sur de Francia), los artistas prehistóricos plasmaron múltiples imágenes de sus manos -palmas y dedos-. Se han documentado más de 150 impresiones y perfiles, realizados con pigmentos rojos y negros.

En el abrigo de la Fuente del Trucho (Aragón) se ha documentado un conjunto rupestre que está compuesto por distintas figuras que no guardan ninguna relación de conjunto. Se han localizado once manos en negativo (todas en rojo salvo tres manos negras). Algunas de estas presenta dedos incompletos. Se representan cinco manos, en rojo y una serie de puntos realizados con huellas de dedos. El conjunto está datado en torno al 22.000 a. C.



Fotografía 1.

Mano negativa en Fuente Trucho (Asque-Colungo).

ASIA Y AMÉRICA.

El historiador chino, de la dinastía Tangt, Kia Kung-yent, en sus escritos realizados en el año 650, hizo mención a la identificación mediante las impresiones dactilares en un comentario sobre un antiguo método en la elaboración de documentos legales. En dicho apunte señala: *“Placas de madera eran escritas con los términos del contrato y eran cortadas pequeñas muescas en sus lados y en iguales sitios para que las placas pudieran ser más tarde emparejadas y con la igualdad de las muescas se probaba si eran genuinas”*.

En el primer siglo, en los tiempos del emperador Wu-ti se utilizaron sellos de jade, similares a otros usados actualmente para marcar con cera los precintos de los paquetes postales.

En el siglo VII, en China y Japón se han documentado como era obligatorio que los prisioneros apoyasen el dedo pulgar de la mano derecha sobre los registros de las cárceles.

En 1170, según los datos aportados por Wang-Fu *“las impresiones digitales se reproducen por medio de cera y se efectúan simplemente presionando las vueltas de los dedos sobre la cera”*.

En el imperio Maya, siglo IX, los que iban a ser víctimas de un ritual de sacrificio humano imprimían en sangre las huellas de sus manos en los muros de sus templos, para dejar el último testimonio de sus vidas.

HISTORIA DE LA APARICIÓN DE LA DACTILOSCOPIA COMO CIENCIA: SUS ANTECEDENTES MÁS INMEDIATOS.

En las sagradas escrituras hay ejemplos de cómo se identificaban a los hombres. En época griega y romana surge el sistema de asignar a cada persona tres nombres por lo menos -el nombre y los dos apellidos- y, era, también, normal contar con un apelativo individual.

Al perfeccionarse las leyes y la sociedad, ya no valía dicha identificación sino que debía haber otro tipo de identificación o forma de comprobación que uniese para siempre el nombre con el propietario.

Hasta la Edad Moderna estuvo en práctica las amputaciones. Pero, conforme avanza el tiempo, las imposiciones de ciertas marcas con hierro candente son empleadas para marcar a los delincuentes. Dicha práctica, perduro hasta el siglo XIX.

En 1691, los 250 habitantes de Londonderry, en Irlanda del norte, mandaron dos emisarios al rey protestante Guillermo III, para pedirle una compensación por las pérdidas que habían sufrido al apoyarle en una batalla contra el católico Jacobo II. Los emisarios llegaron a un acuerdo en el cual formaban un pacto con las huellas de sus dedos.

No fue hasta el siglo XVII cuando se inventó el primer microscopio rudimentario y la ciencia pudo descubrir, con dicho instrumento, las crestas que recorren las superficies de los pies y manos. Fue el doctor **Nehemram Grew**, quién en 1684 se convirtió en el primer científico que observó los trazos de las huellas dactilares.

AUTOR	AÑO	DESCUBRIMIENTO
Nehemran GREW	1684	Primer científico que observó trazos de las huellas dactilares.
Marcello MAPLIGHI	1640- 1670	Fundador de la Histología y estudio de las yemas de los dedos.
J. C. MAYARS	1788	Descubrió por primera vez las crestas de las huellas dactilares: exclusividad.
Juan E. PURKINGE	1823	Estudio de los relieves digitales.
HUSCHKE	1844	Completó los estudios de las huellas dactilares.
William HERSCHEL	1877	Descubrió las huellas dactilares para autenticar las firmas en títulos de propiedad.
Henry FAULDS	1878	Descubre las huellas dactilares en la cerámica antigua y las aplicó a las huellas digitales humanas. Creación de la ficha dactilar.
Francis GALTON	1895	Creador de la dactiloscopia científica.
Edward HENRY	1897	Añade las huellas dactilares a las fichas antropométricas.
COLLINS	1907	Descubrió en las huellas dactilares, que los dedos de la mano y los pies, están cubiertos de 3.000 glándulas sudoríparas por pulgada cuadrada.
VOCETICH	1904	Creador del sistema Dactiloscópico de identificación personal.
MAESTRE y LECHA MARZO	1905	Método completo de impresión de dactilogramas y revelación de huellas.

Cuadro 1.

Elaboración esquemática de los historiografía de los orígenes modernos de la Dactiloscopia. Cuadro realizado por Pilar Pardo Mata, 2008.

En este siglo XVII, al famoso histólogo italiano **Marcello Maplighi** (nacido el 10 de marzo de 1628 en Crevalcore, cerca de Bolonia -muerto en Roma el 30 de noviembre de 1694)-, le llamó la atención el círculo, el lazo y el remolino de las rayas de los yemas de los dedos.

Sus estudios de Medicina comenzaron en la Universidad de Bolonia en 1649. En 1653 obtuvo el Doctorado en Medicina y Filosofía. Ejerció como profesor auxiliar de Anatomía en la misma universidad en 1656. En 1662 viaja a Messina donde fue titular de la cátedra de Medicina. En 1691, viaja a Roma y es nombrado médico del papa Inocencio XII.

Se le ha considerado como el fundador de la Histología¹. Realizó numerosos estudios referidos a las yemas de los dedos. Observó al existencia de ciertos orificios sudoríparas en la parte superior de las crestas, describiendo la ordenación de las mismas. Publicó dichos estudios en Ámsterdam y en Londres alcanzando gran difusión.

¹ Ciencia que estudia los tejidos orgánicos.

En 1788, **J. C. A. Mayars**, descubrió por primera vez la característica de las crestas más importantes para su empleo como método de identificación: su exclusividad.

Dos siglos después, el fisiólogo checo **Juan Evangelista Purkinge** estudió los relieves digitales en su célebre tesis sobre la piel *De examine fisiológico organi vius et sistematís cutanei* (1823), estableciendo y describiendo nueve tipos de figuras, que es otro método de identificación.

William J. Herschel, el juez británico afincado en Bengala (India), empezó en 1858, a experimentar, en la India, con las huellas dactilares. Ya en 1877, utiliza durante un año, las huellas dactilares como firmas en títulos de propiedad y documentos carcelarios.

Posteriormente, en 1844, **Huschke** completó sus estudios de las huellas dactilares –deltas “*triangulorum toris tactum*”-; y, **Alix**, en 1879, contribuyó, igualmente, al estudio de la materia con diferentes trabajos.

Sir **Henry Faulds** (nacido en Beith, Escocia, 1 junio de 1843 – fallecido en Wolstanton, 19 marzo de 1930), arqueólogo aficionado en sus ratos libres, fue el primero que, con rigor científico, investigó en el pasado, pudo documentar que en época faraónica, los egipcios obligaban a sus criminales a sellar sus confesiones con la yema del dedo pulgar derecho, como se realiza en la actualidad.

Durante su estancia como médico misionero escocés, en Japón, 1878, descubre las huellas dactilares de los antiguos alfareros, en cerámicas antiguas japonesas, en la población de Omari, a 9 kms., de Tokio, y empieza a experimentar a gran escala.

Dictó las primeras normas para la toma de las huellas consistente en: una pizarra o una superficie tersa de hojalata y una finísima capa de tinta de impresión sobre ella. “*Las partes cuyas impresiones se desean son impresionadas hacia abajo, invariable y blandamente, y luego pasadas al papel*”. A Faulds también se le debe la creación de la ficha decadactilar, que años más tarde fue aceptada por todos los cuerpos policiales. Da las líneas directrices para su confección recomendando que se haga la impresión “*de cada dedo aisladamente*” y no de forma simultánea.

Pero el verdadero éxito que obtuvieron tanto Henry Faulds como William Herschel, se debió a que publicaron en la revista científica *Nature* (1880), con intervalo de un mes -octubre-noviembre-, los descubrimientos que, de una gran utilidad para la técnica policial tenían los dibujos papilares, hasta entonces inadvertidos como instrumento para demostrar, en muchos casos, la culpabilidad o inocencia de los presuntos autores.



Fotografía 2.
Fotografía de Henry Faulds.

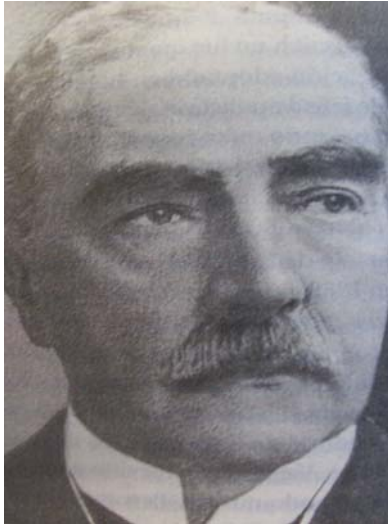
Francis Galton, primo de Charles Darwin, es el creador de la Dactiloscopia científica en 1895. Empezó a experimentar con la dactiloscopia como método de medición de las capacidades físicas y mentales. Redujo sus tipos de huellas dactilares a cuatro fundamentales, designándolos con letras. Publicó su obra capital “*Huellas dactilares*”, en 1892, donde explicaba su investigación sobre la Historia del interés del hombre por las huellas y los intentos por encontrar una relación entre los dibujos dactilares y la raza, la clase y la capacidad intelectual.



Fotografía 3.
Francis Galton (a partir de Beavan, 2003).

Por su parte, **Edward Henry**, en 1892, inspector general de la policía de Bengala (India), añadió, junto a su ayudante Azizul Hague, las huellas dactilares a las fichas antropométricas que empezó a usar el año anterior. Los sustituyó por números,

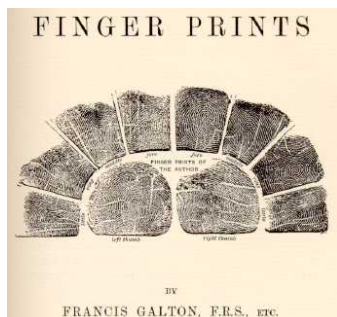
como también lo hizo, posteriormente, Vucetich, en 1899. Acabo siendo conocido por el “*sistema de clasificación de Henry*”. Años después, se creó el Departamento de Huellas Dactilares de Scotland Yark; y, en 1905, ascendió a comisario y dejó el puesto a cargo de Charles Collins.



Fotografía 4.
Edward Henry (a partir de Beavan, 2003).

Collins, por su parte, descubrió que en las huellas dactilares, los dedos de las manos y los pies, están cubiertos por más de tres mil glándulas sudoríporas por pulgada cuadrada y dejan, igualmente, impresas las huellas.

Vucetich era un ciudadano argentino de origen croata. Ingresó en la Policía de Buenos Aires (Argentina) en 1885. Fue el creador del sistema dactiloscópico, que el mismo puso en práctica, distinguiendo, en principio, 101 tipos y luego lo redujo a 4 llamándoles: arco, presilla interna, presilla externa y verticilo. La denominación corresponde a la forma del núcleo. Este sistema argentino fue en el que, pasado un tiempo, arrancó en el sistema español.



Fotografía 5.
Ficha dactiloscópica de Francis Dalton.

LAS PRIMERAS ESCUELAS Y CENTROS DE POLICIA DONDE SE APLICÓ EL MÉTODO DACTILOSCÓPICO EN EL EXTRANJERO.

En muchas capitales del extranjero, y, en particular, en España existieron numerosos centros laboratorios dirigidos bajo especialistas de Medicina legal o por “ilustres sabios”, aplicando las ciencias a los problemas de identificación, como apunta el capitán D. José Pastor, en su artículo de la *Revista Técnica de la Guardia Civil* (1921). En estas pruebas positivas e indudables del delito, hacen que las causas criminales se desarrollen de modo sistemático prestando ayuda a la política judicial. De estos laboratorios destacan entre otros:

- El Laboratorio universitario dirigido por el profesor Reiss, de la Policía Científica de Lausanne (Suiza).
- Gran Bretaña, Henry Galton creador de sistema de clasificación adoptado oficialmente, en 1901.
- La Escuela de la Policía de Roma (Italia) dirigida por Ottolenghi
- La Escuela de Medicina, de la Facultad de Medicina de Lieja (Bélgica), dirigida por Corin y Stockis.
- El Laboratorio de Berlín (Alemania) por el doctor Schneikert.
- El Laboratorio de Dresden (Alemania) por Becker.
- Y, el laboratorio de Lyon (Francia) dirigido por Locard.
- El Instituto de Medicina Legal del doctor Maestre; y, la Dirección de seguridad, creado por el Lecha-Marzo, Madrid (España). Estos doctores recomendaron especialmente el ensayo del “negro de platino” para la revelación de huellas en papel, ya que tanto el “platino” como el “uranio” dan excelentes resultados. Proponían además, el empleo del “yodo-eosina” en polvo, mezclada íntimamente con “licopodio” y el “blanco de cinc” para la revelación de huellas en soportes negros.
- Además, existían otros laboratorios ubicados en América del norte y América del Sur.
 - o En Estados Unidos se crea, en 1904, la Oficina de Identificación formando su archivo de huellas dactilares.
 - o En Buenos Aires (Argentina), bajo la dirección de Juan Vucetich, partiendo de los estudios realizados por Galtón, llegó a formular sistemas prácticos y sencillos de clasificación dactiloscópica, permitiendo la aplicación de la Dactiloscopia a la identificación de las personas prescindiendo de la Antropometría y la busca y el encuentro rápido de la ficha en un registro adecuado. Fue el primer país del mundo que estableció oficialmente la identificación por medio de la Dactiloscopia, en 1895.
 - o Río de Janeiro (Brasil).

PAÍS	LABORATORIO O ESCUELA	DIRECTOR
Suiza	Laboratorio Universitario Policía científica de Laussane	Profesor Reiss
Gran Bretaña	Laboratorio de Sistema de clasificación	Henry Galton
Italia	Escuela de Policía de Roma	Director Ottolengui
Bélgica	Facultad de Medicina de Lieja	Dirigida por Corin y Stockis
Alemania	- Laboratorio de Berlín - Laboratorio de Dresden	- Director dr. Schneikert - Director dr. Becker
Francia	- Laboratorio de Lyon - Laboratorio de París	- Director Locard - Director Bertillon
España	- Instituto de Medicina Legal, Madrid - Dirección General de Seguridad, Madrid	- Director Dr. Maestre - Creado por Lecha-Marzo
Estados Unidos de América	Oficina de Identificación con archivo de huellas dactilares	
Argentina	Sistema de clasificación Dactiloscópica	Director Juan Vucetich
Brasil	Escuela de Río de Janeiro	

Cuadro 2.

Cuadro general de los primeros laboratorios de Dactiloscopia de Europa y América. Cuadro realizado por Pilar Pardo Mata, 2008.

En estos laboratorios la principal misión era:

- 1 – búsqueda de huellas en el lugar del delito.
- 2 – aprehensión y transporte de piezas que contengan impresiones.
- 3 - estudio de la impresión e identificación del criminal.

La dactilografía era el estudio de las fichas ordinarias con una lente de 16 milímetros de aumento, o, en algunos casos, con un microscopio, en el cual se comprobaba que los espacios blancos correspondientes a los poros sudoríparos no estaban limitados o faltaban por completo.

LOS PRIMEROS INICIOS DE LA DACTILOSCOPIA EN LA GUARDIA CIVIL ESPAÑOLA.

La creación de la Guardia Civil, según la idea del Duque de Ahumada, fundador de la Guardia Civil, se remonta al 26 de marzo y 13 de mayo de 1844. Se creó un Cuerpo militar que se distinguiese por el culto al honor y a su alta disciplina, que actuase como protector de las personas y sus bienes, y que sirviese de auxiliar a las Justicias.

Se encomendó a la Guardia Civil, entre sus muchas misiones, una esencial, la lucha contra la delincuencia en todas sus formas y, en una muy específica, que es el auxilio a la justicia.

Los primeros trabajos tanto sobre la Antropometría como, el caso que nos ocupa en este artículo, la Dactiloscopia, en la Guardia Civil se remontan a las conferencias, realizadas en 1906, que para la tropa ofreció en el primer Tercio el habilitado D. Miguel

Gistau Ferrando, informando de un Manual sobre dicha materia. En dicho manual apunta el autor:

“la clasificación dactiloscópica como el moderno sistema, poderoso auxiliar del primero, que como es sabido, consiste en el reconocimiento de la persona por medio de la impresión de las yemas de los dedos”.

Hasta 1909, la Dactiloscopia no se implantó con carácter obligatorio y oficial para las Prisiones, y casi al mismo tiempo para la Policía, según lo hace constar el Subdirector del Cuerpo de Prisiones y agregado al servicio central de identidad D. Vicente Rodríguez Ferrer, en su *Manual de identificación judicial*.

Transcurridos los años, en 1914 los estudios de la identificación Dactiloscopia así como los estudios antropométricos y antropológicos se extendieron por España rápidamente. El General D. Agustín Luque y Coca, de espíritu abierto a toda iniciativa, ordenó la adopción al Cuerpo de la Guardia Civil la instrucción de estas técnicas, tan útiles e indispensables para todos los Cuerpos encargados de la averiguación de delitos y persecución de delincuentes. Por ello, estos estudios se impartieron en el Colegio de Guardia Jóvenes donde se enseñaron y practicaron los sistemas de identificación modernos, con todos los detalles para auxiliar la investigación del delito y la busca y captura del delincuente. Se implantó por el policía y abogado Sr. Jiménez Jerez, su obra *“Sistema Dactiloscópico de Olóriz y Retrato hablado de Bertillón”*.

El jefe de Secretaria de la Dirección General, D. Eulogio Quintana Duque implantó el servicio dactiloscópico en el Cuerpo de la Guardia Civil. En la Dirección se creó un nuevo Negociado, el 2 de abril de 1914, al frente del cual se puso al Comandante D. Eulogio Quintana, siendo su auxiliar, el primer Teniente D. José Pastor, quien en años posteriores, escribió numerosos artículos sobre los procedimientos científicos de la Dactiloscopia en la *Revista Técnica de la Guardia Civil*, y realizó un viaje a Italia para conocer los laboratorios de la policía italiana.

En este nuevo Negociado, el Comandante Quintana enseñó dichas técnicas, a las diversas Comandancias de la Península Ibérica, implantándose progresivamente en todas ellas. Se especificaba que, *“con el fin de reducir en lo posible el movimiento del personal, se exceptúan de esta regla las Comandancias de Caballería y las del Este y Oeste del 21º Tercio, que pueden recibir la instrucción, las primeras de los oficiales de las de Infantería de sus tercios respectivos y las segundas de uno solo que venga de cualquiera de los dos”*.

Por orden circular del Ministerio de la Guerra de 15 de abril de 1914, la Guardia Civil crea el Servicio de Identificación Judicial necesario por la aparición de un nuevo método científico y moderno de identificación, el dactiloscópico.

La Guardia Civil española, en 1925, visitó la Escuela de Policía Científica en Roma (Italia), bajo la dirección del Dr. Ottolengui. En dicha visita, se pudo apreciar el método dactiloscópico de Gasti que la policía italiana empleaba.

Los doctores Maestre y Lecha-Marzo idearon un método completo de impresión de dactilogramas y revelación de huellas. Se trataba de una mezcla sólida, a una temperatura ordinaria, que cubría la yema del dedo de una tenue capa de grasa,

susceptible de transportar a un papel satinado las filigranas papilares en minúsculos detalles. Así, se obtendría una impresión latente que es preciso revelar y no ha de fotografiarse con iluminación oblicua. Dicha revelación se obtiene empleando el óxido de cobalto finamente pulverizado y tamizado, procediendo al fijado de la impresión o huella.



Fotografía 6.

Capitán D. Joaquín España, con sus alumnos aspirantes a Cabo, practicando Dactiloscopia en el pequeño laboratorio organizado por iniciativa de dicho oficial (Revista Técnica de la Guardia Civil, septiembre de 1929).

Por otra parte, el doctor granadino D. Federico Olóriz Aguilera (Granada 1855-Madrid 1912), catedrático de anatomía de la Universidad Central de Madrid, siguiendo los estudios emprendidos por el argentino Vucetich, reconoció que la yema de un solo dedo contenía más rasgos distintivos que la cara de un hombre con la ventaja sobre estos de su indiscutible inmutabilidad. Fue nombrado Inspector Técnico del Servicio de Identificación Judicial. Olóriz publicó su famoso libro *Guía para extender la cartilla de identidad*, cuyo libro fue traducido al francés, en 1911. Impartió numerosas conferencias siendo la más destacada la que realizó en el Congreso para el Progreso de las Ciencias en Zaragoza, el 24 de octubre de 1908. En dicho congreso dio a conocer la primera reseña esteneográfica de un dactilograma telegrafiable. Dicho sistema fue empleado, cuando se presentaba una urgencia, para identificar a distancia un individuo. Al detener al sospechoso se podía transmitir por telégrafo o por radio aquellos elementos identificables al Registro Central.



Fotografía 7.

Imagen de la toma de las impresiones aisladas de las huellas dactilares por un Guardia Civil. A la derecha el operador toma las huellas dactilares y el individuo deja la mano inerte y comienza a tomar la impresión por el pulgar de la mano derecha.

Según el doctor Olóriz, los fundamentos de un sistema monodactilar se basaba en: un tipo -constituido por la clasificación primaria de: adelho, dextrodelto, sinistrodelto, bidelho-, y, un subtipo -constituido por el número de crestas en los monodeltos....-.

Olóriz creó un modelo de ficha oficial dactiloscópica, la denominada decadactilar, que la definió como “*el documento que establece la personalidad del individuo por medio de sus caracteres físicos, más particularidades, inmutables y permanentes*”. Dicha ficha consistía en una cartulina blanca de 16 x 14,5 centímetros. Consta de un anverso y un reverso.

VOCETICH	OLORIZ
Arco (crestas más o menos concéntricas formando como arcos de circunferencia)	Adelto (A)
Presilla interna o bucle interno (crestas concéntricas que salen del borde interior y vuelven al mismo después de formar como un bucle o presilla)	Dextrodelto (D)
Presilla externa o Bucle externo (crestas saliendo del lado externo)	Sinistrodelto (S)
Verticilo (curvas cerradas en el centro del dedo, que pueden ser circunferencias o elipses o bien curvas en espiral)	Bidelto (V)

Cuadro 3.

Esquema general del sistema dactiloscópico del argentino Vucetich y del español Olóriz. Cuadro elaborado por Pilar Pardo Mata, 2008, a partir de diferentes artículos del Servicio de Estudios Históricos de la Guardia Civil, Madrid.

En el primero caso, el anverso se compone de :

- En la parte superior hay un pequeño espacio para la anotación de la forma, el número de orden y el clisé;
- Cartilla dividida en dos partes iguales y en orden inverso. Cada parte está destinada a una mano. En los laterales existen cinco casilleros, correspondientes a los dedos.
- La zona central se reserva para las impresiones simultáneas excluyendo los pulgares.

En el segundo caso, el reverso se compone de:

- En lugar destacado lleva una línea para consignar el tipo de delito y, a continuación, un encasillado o interlineado para la filiación personal, rasgos característicos de la filiación antropométrica y un lugar para la descripción de las señas particulares o cicatrices que posea. En la parte inferior derecha se pone el sello de la oficina donde se tomó la huellas, la fecha y la firma (del fichado).

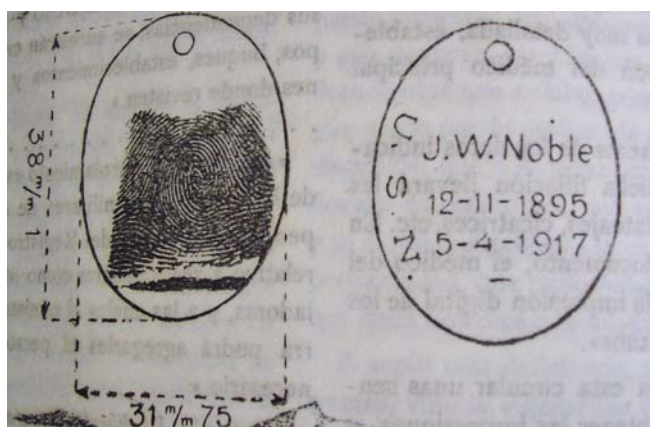
Tras la muerte de Olóriz, se perdieron los estudios antropométricos y dactiloscópicos, desperdigados por diferentes dependencias oficiales, prisiones y centros policiales al considerarlos que se perdían dinero y no eran efectivos.

Entre sus usos más importantes que tuvo la dactiloscopía debemos resaltar los siguientes: las fotografías de huellas dactilares, la identificación del carnet de identidad, las placas identificativas de los militares.

1 - Para el primer caso, la fotografía de huellas dactilares, fotografiada la impresión que existe sobre el lado por los procedimientos se obtiene un cliché reproduciendo las dos impresiones superpuestas.

2 - Para el segundo caso, el carnet de identidad era visado por los gobiernos civiles y los Comandantes de Puesto de la Guardia Civil. Este se componía de: un retrato tipo Bertillón -fotografía- y las huellas dactilares para dar plena seguridad de su personalidad. Igualmente, se utilizó la dactiloscopia para las credenciales de la Guardia Civil. Hay que remontarse a cuando el Gobernador Civil de Navarra proveyó de la credencial, un documento identificador a los guardias de la provincia, y, que, posteriormente, se generalizó en todo el Instituto por Real Orden de 26 de enero de 1845. En el año 1921 se intentó reformar dicha ficha credencial con la incorporación de las huellas dactilares -del dedo pulgar y el índice derecho-.

3 - Para el tercer caso, sobre las placas identificativas de los militares, hay que destacar que, en los Estados Unidos de América, por una orden general número 68, del “*War Department*”, el 7 de abril de 1906, se aplicó, a todo el ejército, el sistema de identificación dactiloscópico, basado en la teoría y práctica de Henry, con algunas variantes. Igualmente, se aplicó para los enrolamientos en la Marina de Guerra. Dicha ficha lleva en el anverso inscrito el nombre, la fórmula dactiloscópica, dispuestos en dos filas, y debajo las huellas simultáneas de los cuatro dedos de cada mano; y, en el reverso se anotan el estado civil, datos militares, la impresión del índice derecho y dos figuras que representan un hombre de frente y de espaldas, sobre el que se señalan las marcas particulares y cicatrices del recluta, y las abreviaciones sobre su naturaleza, forma y dirección. En cambio, para la placa ovalada de identidad, realizada en bronce especial, con un orificio por el que pasa un alambre del mismo metal, forrado en algodón, para colgarla al cuello. Sobre la cara de la medalla se imprime el dactilograma rodeado del índice derecho entintado. Por la otra cara, se imprime con tinta de imprenta diluida con esencia de trementina, con una pluma de acero, el apellido del titular, las iniciales de sus nombres, la fecha (día, mes y año) de su nacimiento y la de su ingreso en la Armada, y, en el lateral de la misma cara, las iniciales U. S. N (*United States Navy*).



Fotografía 8.
Medalla que llevaban la marina americana (a partir de la *Revista Técnica de la Guardia Civil*, marzo 1921, nº. 133, p:10).

Entre otras aplicaciones dactiloscópicas, que podrían realizarse, pero que no se llevaron a cabo, destacaremos, el artículo recogido en la *Revista Técnica de la Guardia Civil* (1916), las siguientes:

- para las partidas de nacimiento,
- filiación y paternidad,
- matrimonio,
- ciudadanía, profesión,
- propiedad, defunción,
- formalidad documental de los actos jurídicos,
- signos de propiedad,
- testamentos, vida mercantil,
- ejercito y armada,
- otras aplicaciones administrativas,
- inmigración,
- casas de prestamos y montepíos,
- legalizaciones,
- servicio doméstico,
- licencias y títulos.

Un dato interesante que, es el que se refiere a las partidas de nacimiento, realizado por el Dr. Olóriz, en 1916, y, que actualmente son aplicables para los recién nacidos en los Hospitales Públicos españoles. Como decía el Dr. Olóriz: *“un niño sería reseñado al par que inscrito en el Registro Civil; su fórmula morfodactilar perfecta, su nombre natural propio no compartido con ningún otro ser humano, sería consignada también, y, si se encontrará el procedimiento técnico de obtener las impresiones digitales del recién nacido, se le haría desde entonces la tarjeta que representara al nuevo ciudadano en el Archivo Nacional”*.

EL ESTUCHE DACTILOSCÓPIO DEL MUSEO DE LA GUARDIA CIVIL.

El estuche dactiloscópico, que se encuentra en una de las vitrinas, del Museo de la Guardia Civil, destaca por ser el primer modelo de maletín que se utilizó para el Servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil.

Este estuche perteneció al General de Brigada del Cuerpo de la Guardia Civil, Excmo. Sr. Don Alejandro de la Mata y García de la Rosa.



Fotografía 9.

Estuche dactiloscópico, sala de objetos varios. Museo de la Guardia Civil. Dirección General de la Guardia Civil, Madrid (Fotografía Pilar Pardo Mata, 2008).



Fotografía 10.

Detalle del estuche dactiloscópico, sala de objetos varios. Museo de la Guardia Civil. Se observa los objetos siguientes: rodillo, tubos de tinta, planchas, lupa, etc...

Dirección General de la Guardia Civil, Madrid. (Fotografía Pilar Pardo Mata, 2008).

Consta el estuche Dactiloscópico de lo siguientes elementos:

- Un bote de aguarras.
- Una mini lupa plegada o lente cuentahilos plegable.
- Varios troqueles con números y letras.
- Una caja metálica para la tinta. En dicho soporte se aplica este colorante líquido cuyo origen se debe a Forgeot y, posteriormente, a Locard. Una plancha tintero.
- Un rodillo para impregnar y repartir la tinta en la plancha. Está compuesto por: un cilindro –de cinco centímetros y medio de largo por dos y medio de diámetro-; una armadura metálica provista de dos topes que evitan que le

- Un bote de plumbagina. Este tipo de elemento dio muy buenos resultados a Bertillón y Reiss, quienes fueron los primeros que lo emplearon, y, es empleada en las fotografías naturales de Nicéforo.
- Un bote de licopodio.
- Un tubo de tinta para la plancha-tintero. La tinta se emplea para revelar con éxito huellas muy antiguas pero solo empleadas para las que se encuentran sobre papel poco poroso. La tinta se extiende, con un pincel suave, en la zona donde se va a examinar, una capa de tinta ordinaria. El fondo del papel aparece con una tonalidad violeta y sobre él se destacan en negro las crestas papilares de la impresión.
- Fichas para reseña policial del detenido, una alfabética y otra dactilar.



Fotografías 11 y 12.

Detalle del estuche dactiloscópico, rodillo para impregnar y repartir la tinta en la plancha, la sala de Objetos Varios. Museo de la Guardia Civil, Dirección General de la Guardia Civil, Madrid.

(Fotografía Pilar Pardo Mata, 2008).

EPÍLOGO.

Los nuevos avances en técnicas de investigación de huellas dactilares de tipo policial, entre otros, son los siguientes:

- En 1954 los investigadores policiales mojan el papel en una solución de alcohol y un compuesto químico llamado ninhidrina, que mancha los dibujos impresos en sudor que han sido absorbidos y los hace visible.
- Otra técnica moderna policial es la descubierta, en 1982, en la cual los expertos echan humo caliente de superpegamento sobre la superficie a investigar.
- En la década de los 90, en Estados Unidos de América, el FBI instaura un potente ordenador capaz de almacenar las huellas dactilares de 65 millones de personas. Además, los enormes avances en tecnología facilitan la identificación rápida en base de datos gigantescas. Las nuevas tecnologías químicas posibilitan la extracción de huellas de cualquier superficie, desde bolsas de plástico a piel humana.
- La normativa actual sobre la dactiloscopia en la Guardia Civil está regulada en diferentes Ordenes Ministeriales que, pasaremos, a continuación a enumerar:
 - o Real Decreto 1377/1978, de 16 de junio, en el cual se crean unidades especializadas de Policía Judicial. Se dispone que el Ministerio del Interior procederá a crear, en la Dirección general de Seguridad y el de la Guardia Civil, unidades de Policía Judicial especializadas, según las diferentes clases de delito.
 - o En España, con la reforma actual, por Orden General número 4, de febrero de 2003, se reorganiza la Jefatura de Información y Policía Judicial, quedando estructurada con Unidades de Policía Judicial territoriales, en Zonas y Comandancias. En dicha reforma se crea la Base de Datos de Delincuencia con la introducción de mejoras, entre las que destaca: la grabación de la fotografía y la ficha decadactilar de los detenidos. Con ello se realiza un nuevo sistema de reseña digital de detenidos para lo cual se dota a las unidades de cámaras fotográficas digitales, ordenador y scanner. Debido al elevado volumen de información de huellas dactilares ha sido necesario la implantación de un Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID) que es compartido tanto por el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil. Dicho sistema cuenta con tres bases de datos:
 - Decadactilar (huellas de personas previamente fichadas),
 - Monodactilar (huellas de personas previamente fichadas),
 - Huellas anónimas (recoge huellas no identificadas en Inspecciones Oculares).
- A raíz de los estudios de Dactiloscopia de Vucetich y de Olóriz, algunas aplicaciones más recientes, para fines civiles y sociales, sería la que fue dirigida, en España, por el Dr. Antonio Garrido Lestache, médico-pediatra, quién creó, el

BIBLIOGRAFÍA.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco., 1964: *Las huellas dactilares*. Manuales prácticos “FAS”, Academia “FARO”, Madrid.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco., 1974: “Las huellas dactilares: su estudio, empleo y tratamiento. 1. Identificación y sus orígenes”. *Revista Guardia Civil*, año XXI, marzo, nº. 359, pp: 44-45.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco., 1974: “Las huellas dactilares: su estudio, empleo y tratamiento. 2-. Nacimiento de la Dactiloscopia”, *Revista Guardia Civil*, año XXI, abril, nº. 360, pp: 43-44.

ANÓNIMO., 1914: “ La Dactiloscopia en la Guardia Civil”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año V, nº. 51, marzo, pp: 256-257.

ANÓNIMO., 1916: “Aplicaciones de la Dactiloscopia”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año, VII, nº 84, diciembre, pp: 55-67.

ANÓNIMO., 1917: “La investigación criminal y la ciencia”, *Revista Tecnológica de la Guardia Civil*, año VIII, nº. 89, mayo, pp: 367-374.

ANÓNIMO., 1917: “Retazos para el estudio sobre Dactiloscopia”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año VIII, nº. 91. Julio, pp: 14-22.

ANÓNIMO., 1929: “Huelas dactilares”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, noviembre, año XX, nº. 237.

ANÓNIMO., 1990: “SAID. (Sistema Automático de Identificación Dactilar)”, *Revista Guardia Civil*, nº. 555, julio, p: 77.

BEAVAN, Colin., 2003: *Huellas dactilares. Los orígenes de la dactiloscopia y de la ciencia de la identificación criminal*. Traducción Ismael Attrache, Alba Editorial, s.l.u, Barcelona, 1ª edición.

CAVOT, José Tomas., 1982: “Dactiloscopia española”, *Historia y Vida*, extra 25, pp: 123-125.

GARRIDO-LESTACHE, Antonio., 2008: “Sistema de identificación del recién nacido”, <http://www.garrido-lestavhe.org/?id=4> páginas 9.

OSTOS MATEOS-CAÑERO., Guillermo., 1991: “La Policía Judicial”, *Revista de la Guardia Civil*, nº. 561, enero, pp: 45-51.

PASTOR, José., 1921: “Criminalología e identificación”, *Revista Técnica de la Guardia civil*, febrero, año XII, número 132, pp: 3-5.

PASTOR, José., 1921: “Poroscopia”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, septiembre, año XII, nº. 139. pp: 8-12.

PASTOR, José., 1921: “Criminalología e identificación. Poroscopia”. *Revista Técnica de la Guardia Civil*, noviembre, año XII, nº. 141. pp: 13-14.

PASTOR, José., 1923: Dactiloscopia. El archivo monodactilar”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, diciembre,, año XIV, nº. 166, pp: 459-461.

PASTOR, José., 1928: “El Museo de la Guardia Civil”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XIX, nº. 215, enero, pp: 591-595.

PASTOR, José., 1928: “Criminalología e identificación”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XIX, nº. 216, febrero, pp: 97-99.

PASTOR, José., 1928: “Huellas digitales. II”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XIX, nº. 222, agosto, pp: 386-387.

PASTOR, José., 1929: “Criminalología e identificación. Huellas digitales V.”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, marzo, año XX, nº. 229, pp: 114-116.

PASTOR, José., 1929: “Criminalología e identificación. Fotografía de huellas dactilares”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XX, nº. 236, octubre, pp: 388-389.

PASTOR, José., 1933: “Capítulo II. Dactiloscopia: definición”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XXIV, nº. 282, agosto, pp: 60-64.

PASTOR, José., 1933: “Sistema dactiloscópico de Olóriz. 1. Origen del sistema”, *Revista técnica de la Guardia Civil*, año XXIV, nº. 283, septiembre.

PASTOR, José., 1933: “Identificación e investigación judicial”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XXIV, nº. 286, diciembre, 81-88.

PASTOR, José., 1934: “Transmisión telegráfica de dactilogramas. A. Importancia de la transmisión. Capítulo V”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año XXV, nº. 296, octubre, pp: 138-144.

ROSEWARNE, Guillermo, J., 2007: “EL sistema de tiras de Alphonse Bertillon. Método para determinar la estatura en imágenes de video vigilancia”, *Guardia Civil*, nº. 757, mayo, 66-69.

SERRANO, P., 1914: “La Dactiloscopia y la Guardia Civil. Sistemas de identificación”, *Revista Técnica de la Guardia Civil*, año V, nº. 51, marzo, pp: 209-211.

TRIGER, B. G., 1992: *Historia del pensamiento arqueológico*, Editorial crítica, Barcelona.

VILAFRANCA, Justo., 1982: “La identificación criminal”, *Historia y Vida*, extra 25, pp: 112-122.

VILLEN GUTIERREZ, Victoriano., 1984: “La Policía Judicial en la Guardia Civil. II. Organización del servicio”, *Revista de la Guardia Civil*, año XXL, abril, n1. 480, pp:14-16.

