

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

NÚMERO XLV

AÑO 2012

2.ª ÉPOCA

EL ARMA DE CARABINIERI EN LA LUCHA CONTRA LOS INTERESES DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES EN EL SISTEMA DEL MEDIO AMBIENTE ITALIANO

Ciro Guida

ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY ORGÁNICA 11/2007, DE 22 DE OCTUBRE, REGULADORA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL Y LA LEY ORGÁNICA 9/2001, DE 27 DE JULIO, DE DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS

Francisco Rodríguez Rosales

EL CONTEXTO JURÍDICO DE LA MUJER ISAI EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

Julián Arribas Martínez

LA GESTIÓN DEL CAMBIO EN GRANDES CORPORACIONES. LA GUARDIA CIVIL, UN MODELO DE SUPERVIVENCIA

Pedro Merino Castro

EL ESTADO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA 5.ª DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 7 BIS DEL CPM

José Luis Martín Delpón

LAS NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL: ANÁLISIS DE UNA INTERVENCIÓN NECESARIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PAÍS

Manuel Montoya Vicente

EL ORIGEN DE LA GUARDIA CIVIL Y SU IMPLANTACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Enrique Aguilar Gavilán y Francisco Miguel Espino Jiménez

CONSOLIDACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL (1869-1900)

Eduardo González Calleja

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

*Francisco Javier Ara Callizo
Consuelo Maqueda Abreu
José Duque Quicios
José Garde Ropero
Francisco Javier Alvaredo Díaz
José Ignacio Criado García-Legaz
M.^a Lluçh Pérez, Lucerga y Ribelles*

*Rafael Morales Morales
Fernando Moure Colón
Fernando Cubillo Santos
José Joaquín Díaz García
José Miguel García Malo de Molina
José María Blanco Navarro*

DIRECTOR:

Eduardo Moure Lavilla

REDACTOR JEFE:

Juan Carlos González Sanmillán

REDACTORA JEFE ADJUNTA:

Eulalia Castellanos Spidla

SECRETARIA:

Magdalena Mateos Mena

*Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>*

DIRECCIÓN:

*Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Guzmán el Bueno, 110
28003 MADRID
Teléf. 91 514 29 56
E-mail: dg-cap@guardiacivil.org*

EDITA:

*Ministerio del Interior
Secretaría General Técnica
Dirección General de la Guardia Civil
Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil*

AUTORA Y PROPIETARIA:

*Dirección General de la Guardia Civil
Depósito legal: M. 16131-1989
ISSN: 1136-4645
NIPO: 126-12-004-3*

ADMINISTRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN:

Servicio de Publicaciones

SUSCRIPCIÓN:

*Dos números anuales: 11,00 €
Precio unidad: 5,50 €
IVA y gastos de envío incluidos*

*Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil
(Imprenta-Escuela)
Príncipe de Vergara, 248 – 28016 MADRID*



fundación endesa



SUMARIO

Colaboraciones

El Arma de Carabinieri en la lucha contra los intereses de las organizaciones criminales en el sistema del medio ambiente italiano 1

Ciro Guida

■ En junio de 1986, en relación con una sensibilidad más acusada hacia las cuestiones ambientales, fue instituido el Ministerio del Medio Ambiente en cuyo ámbito se constituyó una fuerza policial “de carácter especializado” capaz de llevar a cabo “tareas de vigilancia, prevención y persecución de las actividades ilícitas que afectan al medio ambiente”.

Así nació el Mando Carabinieri para la tutela del Medio Ambiente (CCTA) que, por decreto del Ministerio de Interior 28 de abril de 2006 (Decreto Pisanu) concerniente a la “reorganización de las especialidades de las Fuerzas de Policía” y que define al CCTA como “organismo competente para la ejecución de las actividades de importancia estratégica en el sector del control de la seguridad del medio ambiente” en tema de seguridad medioambiental estableció que: “la especialidad constituida con el fin de prevenir y contrastar los delitos cometidos en el sector del medio ambiente, está bajo la competencia del Arma de Carabinieri, a través del Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente, que tiene dependencia funcional del Ministerio de Medio Ambiente y de la Tutela del Territorio (...)”.

Por eso, hace tiempo que el Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente, integrado por especialistas en legislación ambiental con funciones de Policía Judicial y Seguridad Pública en este ámbito, se ha afirmado como organismo cualificado para desarrollar actividades de importancia estratégica que garantizan la seguridad del medio ambiente.

La organización de la seguridad del medio ambiente en Italia está coordinada bajo la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente. El Arma de Carabinieri tiene una competencia prioritaria, aunque no exclusiva, en comparación con los otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

La estructura del CCTA, además de incluir a la articulación para el funcionamiento del Mando, se compone de una articulación territorial con despliegue en tres áreas geográficas –Norte, Centro y Sur– con tres Mandos de Grupo respectivamente ubicados en Treviso, Roma y Nápoles y de los cuales dependen una treintena de unidades menores. A dicha componente, que tiene un criterio territorial, se adjunta una especializada a nivel central con competencias sobre todo el territorio nacional, constituida por una Unidad Operativa.

La estrategia operativa de la Unidad se desarrolla principalmente a través de la lucha contra las organizaciones criminales, en estrecha colaboración con las Unidades de la organización territorial y especializada del Arma de Carabinieri.

La experiencia adquirida en el específico sector y los resultados de las investigaciones han permitido destacar la participación directa de las grandes organizaciones criminales en el “negocio del medio ambiente”, principalmente a causa de los muchos ámbitos en los cuales se pueden diversificar las infiltraciones ilegales, además de la enorme cantidad de dinero que gira en torno al patrimonio ambiental del país.

El tráfico y la eliminación ilegal de los residuos, la contaminación de los ríos y manantiales y la construcción abusiva son las principales áreas donde el crimen organizado ha vislumbrado la posibilidad de grandes ganancias a través de colusiones también excelentes.

Atraída por los grandes flujos de dinero y el mencionado apoyo, la criminalidad, que también actúa en el sector del medio ambiente, ha sido capaz de propagarse rápidamente en todo el país y no raramente de encontrar valiosos contactos para continuar con sus ilícitas actividades, más allá de las fronteras nacionales.

El “sistema de medio ambiente”, en virtud de la diversificación de los ámbitos que tienen un impacto en el sector específico, sigue atrayendo la atención de las siempre más agresivas y mejor organizadas organizaciones delincuenciales que ven en el flujo constante de dinero en este sector una buena oportunidad de negocios, como también de

empresarios sin escrúpulos –afortunadamente un puñado– que, para aumentar sus ingresos o reducir los gastos relacionados con la gestión adecuada de los residuos, no dudan en causar serios daños ambientales.

La cuidadosa acción de control sobre todos del Arma de Carabinieri con su capacidad de facilitar las informaciones adecuadas desde los mandos más pequeños hasta la cúspide de la organización en el específico sector –el Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente–, la presencia constante en el mismo mando de personal altamente cualificado y la adopción de tecnologías avanzadas son la columna vertebral de la defensa del ecosistema que se basa en equilibrios delicados en los que es necesario actuar para garantizar el mantenimiento.

A la luz de una delincuencia organizada cada vez más diversificada que ha ampliado su alcance en áreas clave de la nación, se impone la necesidad de una revisión sistemática y exhaustiva del sistema normativo penal sobre el medio ambiente, a través de la introducción de normas más duras y garantizando un sistema de disuasión mayor, al fin de proporcionar a la policía judicial unas más eficaces herramientas para asegurar la aplicación de la ley.

Estudio comparativo entre la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 9/2001, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas

13

Francisco Rodríguez Rosales

■ La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil presentaba tres objetivos que la inspiraron, tal y como se recoge en su preámbulo: En primer lugar, se pretendía dotar a la Guardia Civil de un auténtico Estatuto regulador, propio y completo, en el que enmarcar los derechos y deberes de sus integrantes. En segundo lugar, que esa regulación respondiese a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros. Y, por último, recoger, por primera vez, el derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, determinando su extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales. Dicha regulación del asociacionismo profesional encontrará un complemento destacado en el Consejo de la Guardia Civil, que se creaba como órgano de participación de los Guardias Civiles, mediante representantes de sus miembros, sean o no afiliados a una asociación profesional.

Casi 4 años después, fue publicada la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. En su preámbulo, se especificaba que con esta ley se completaba el estatuto de los miembros de las Fuerzas Armadas, y se daba cumplimiento al mandato de la disposición final tercera de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, según las previsiones contenidas en el apartado IX del preámbulo de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar que establecía que la actualización del régimen del personal militar se completaría por medio de una ley orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, en la que se regularía el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, conforme a lo establecido en la Constitución y sus disposiciones de desarrollo y teniendo en cuenta las exigencias de la condición militar.

En el presente estudio se ha pretendido por tanto realizar un estudio diferenciado en cuanto al texto normativo de ambas leyes orgánicas. Para ello, se han analizado las siguientes cuestiones, con el objetivo de que el mismo pueda resultar de interés para el lector:

- En primer lugar y con carácter previo, los *objetivos* de ambas leyes, su *estructura* y el *ámbito de aplicación*.
- Posteriormente, se han establecido los siguientes cuatro grandes grupos:
 - *Derechos fundamentales y libertades públicas*: donde se estudia comparativamente las regulaciones referentes al derecho a la igualdad; libertad personal; intimidad y vida privada; desplazamiento y circulación; libertad de expresión y de información; reunión y manifestación; sufragio; petición; y acceso al Defensor del Pueblo; así como un estudio específico sobre la debida neutralidad política y sindical.
 - *Deberes*: que incluye el acatamiento a la Constitución y al ordenamiento Jurídico; así como la reserva en asuntos profesionales. Se citan además aquellos otros que sólo se contemplan en la norma específica de la Guardia Civil.
 - *Derechos y deberes simultáneamente*: referidos a la defensa de España; el uso del uniforme y armas; y formación y perfeccionamiento.
 - *Derechos profesionales*: entre los que se encuentran los relativos a carrera profesional; jornada y horario de servicio; vacaciones, permisos y licencias; asistencia jurídica; riesgos laborales y protección de la salud; protección social; presentación de quejas; ser informado de sus funciones, deberes y responsabilidades y, finalmente, retribuciones.

– Por último, se analiza en dos apartados el asociacionismo profesional a través del:

- *Derecho de asociación profesional*: donde se analiza el ámbito, duración y finalidad; régimen económico; constitución e inscripción; estatutos; derechos de las asociaciones profesionales; ejercicio de sus actividades y exclusiones; carácter representativo y sus representantes; medios concedidos y disolución.
- *Consejo*: ya sea el propio de la Guardia Civil o el de Personal de las Fuerzas Armadas, comparándose su ámbito de actuación y definición; presentación de propuestas y sugerencias; desarrollo reglamentario específico; composición; funcionamiento y derechos de sus vocales.

El contexto jurídico en la mujer ISAI en la normativa española

37

Julián Arribas Martínez

■ La sensación de zozobra que siente la víctima de un hecho delictivo es, con frecuencia, difícil de mitigar. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado saben de ello desde el momento en que el/la denunciante se presenta ante la oficina policial demandando su auxilio. Es desde el preciso instante de la recepción de la denuncia cuando, siquiera habiendo empezado a redactarla, comienza un protocolo de actuación encaminado a la averiguación de los hechos y a la transmisión de tranquilidad hacia la víctima, intentando reducir al mínimo sus consecuencias, repararlas y evitar que se extiendan a otras personas, sus hijos por ejemplo.

No obstante si en cualquiera de las víctimas de un hecho delictivo confluyen circunstancias que hacen dudar de acudir al órgano policial para poner los mismos en su conocimiento y su posterior trasvase al aparato judicial, en el contexto de victimización de la mujer ISAI (Mujer inmigrante en situación administrativa irregular), añaden razones que imposibilitan llevar a buen puerto cualquier actuación policial.

Y ello es debido a miedos, temores o represalias, al desconocimiento de la norma, la situación administrativa irregular buscada o sobrevenida de la denunciante o la ignorancia, incluso, de poder llegar a regularizar su situación legal en España si esa colaboración culmina con la desarticulación de la mafia o grupo organizado que, amparados en estas circunstancias que se citan, desarrollan su espectro delictivo con la “tranquilidad” de que sus víctimas no van a denunciarles.

Este artículo pretende ofrecer el marco jurídico para que estas víctimas no duden en denunciar sus precarias situaciones, sabedores que el legislador ha perfeccionado un escenario que protege sobremanera a las mismas, ayudando de esta forma a luchar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad contra mafias y grupos organizados.

La Gestión del cambio en grandes corporaciones. La Guardia Civil, un modelo de supervivencia

57

Pedro Merino Castro

■ El cambio no es un momento puntual, sino todo un proceso que nos llevará desde la situación actual hasta la deseada.

A la hora de gestionar el cambio se debe hacer especial hincapié en el aspecto humano de la organización, ya que son las personas quienes más acusan ese cambio. Por ello, la organización debe establecer las acciones oportunas para desarrollar en la empresa un sistema de comunicación e información eficiente, que será la base de una cultura participativa de la organización. Será necesario sensibilizar a los miembros del equipo directivo para que sean capaces de ver la utilidad y rentabilidad de las acciones de mejora continua y calidad y, al mismo tiempo, que se impliquen y sean el motor del proceso de cambio. Además de una plena implicación, la dirección debe llevar a cabo la tarea de liderar el cambio. El agente del cambio ha de ser un verdadero líder.

Asimismo, resultará de gran importancia finalizar completamente el proceso de implantación de los cambios, no abandonándolo a mitad de camino por la falta de resultados inmediatos. Por eso, en estos cambios es muy útil el principio de tener éxitos a corto plazo. Es la forma de comunicar más rápida. Tener éxitos añade rápidamente nuevos aliados a la coalición para el cambio. Nada motiva más que el éxito.

Las empresas ya no pueden “esperar” a analizar los gustos y las modas existentes para actuar en consecuencia: deben anticiparse a su aparición, deben integrarse en sus entornos de tal forma que puedan adivinar qué van a necesitar las personas a las que pretenden servir en el próximo futuro y deben contar con unos mecanismos de respuesta enormemente rápidos y flexibles.

En el ámbito público, por lo general, las reformas institucionales requieren años para madurar, y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo.

Debemos pues insistir en que, a través de todos los medios a nuestro alcance, es vital mejorar nuestra comunicación e información interna, usando un lenguaje comprensible por todos, para que los trabajadores conozcan el devenir diario de la Compañía, sus problemas y sus oportunidades, sus proyectos de futuro y sus realizaciones prácticas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que lo que se hace es mucho más importante (y creíble) que lo que se dice.

Finalmente, no debemos olvidar que, hay veces que crear buenas instituciones desde cero es más fácil que transformar una institución grande, con décadas de tradición burocrática.

El estado de la jurisprudencia de la Sala 5.^a del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en relación al artículo 7 bis del CPM 75

José Luis Martín Delpón

■ Dentro del impacto normativo que supusieron en su día las Leyes Orgánicas 11 y 12/2007 en relación a la Guardia Civil, este artículo se encarga del análisis que la jurisprudencia de la Sala 5.^a ha hecho con posterioridad a dichas disposiciones en lo que atañe a la vinculación de los miembros de la Guardia al Código Penal Militar, interpretando el artículo 7 bis de la Ley Penal Militar. Según éste, la regulación del Código Penal militar no será de aplicación a las acciones u omisiones delictivas que los miembros de la Guardia Civil cometan en la realización de actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto. Esta nota, como se desarrollará en las líneas posteriores, no es absoluta y presenta, por ello, una limitación según la cual las disposiciones del Código Penal Militar sí que serán aplicables cuando los delitos sean cometidos en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares. La jurisprudencia de la Sala 5.^a interpretando este precepto ha consolidado un aspecto que la legislación vigente y aplicable no deja lugar a duda alguna y es que los miembros de la Guardia Civil son militares y, por tanto, incluidos dentro del artículo 8 del Código Penal Militar. A partir de aquí, se analizarán las aportaciones jurisprudenciales en relación a la vinculación material y objetiva de los miembros de la Guardia Civil a las disposiciones penales militares castrenses.

Las Naciones Unidas en Timor Oriental: análisis de una intervención necesaria de la Comunidad Internacional ante el décimo aniversario de la independencia del país 87

Manuel Montoya Vicente

■ Cuando se van a cumplir los primeros 10 años de andadura de Timor Oriental como Estado independiente, este artículo pretende ser una aproximación básica a la labor desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas desde la ocupación indonesia hasta el presente.

El análisis arranca con un esbozo de la situación internacional a mediados de los setenta, en pleno enfrentamiento entre bloques, como contexto necesario para comprender la invasión del territorio por las autoridades de Yakarta.

Seguidamente, se refieren los hitos más representativos ocurridos sustancialmente entre 1989 y 1999 y que llevarán a situar el conflicto en las agendas internacionales de las naciones del primer mundo y de las organizaciones internacionales más destacadas, rompiendo con ello un doloroso olvido.

A continuación, se abordan los prolegómenos de la consulta popular para la independencia, sus condicionantes y su posterior desenlace, y dentro de aquella experiencia dramática, las vicisitudes de la primera misión de Naciones Unidas en aquellas tierras, la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET).

Con esta base, y haciendo una referencia a las diferentes Operaciones de Paz que se irán sucediendo (UNTAET, UNMISSET y UNOTIL), se llega hasta la actual Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMIT).

Tras detallar los puntos más interesantes de su mandato originario de 2006 y de sus posteriores actualizaciones, quedará patente la importancia concedida al ámbito de la seguridad pública y del respeto a los derechos humanos en el conjunto de la intervención internacional, y lo que es esencial, la coherencia lograda entre fines planteados y medios efectivamente desplegados.

Tampoco podía este estudio obviar el hecho australiano como elemento necesario para comprender el proceso timorense de independencia y de consolidación estatal, por lo que se refieren los importantes intereses de Canberra en relación a Timor Oriental, y su consiguiente pretensión de liderazgo en el restablecimiento del orden y en la conformación institucional del país. Además, se intenta enlazar tal interrelación de vecindad con la actual coyuntura de concurrencia de influencias chinas y estadounidenses en la región, pues es un condicionante general futuro a tener siempre en cuenta.

El artículo continúa con la exposición de la problemática que sigue atenazando la supervivencia de esta joven nación, y que aún cuando en determinados aspectos ofrece una perspectiva positiva (superación de la situación de desplazados internos, mejora en la fractura social por la ocupación indonesia, etc.) en otras vertientes recuerda cuanto aún queda por hacer en el país (tensiones étnicas antes casi inexistentes, falta de expectativas entre la juventud, debilidad del sistema judicial y de seguridad, etc.).

Finalmente, se expone un balance final de la intervención de Naciones Unidas y de la UNMIT, en el que se aprecia como la Misión está siendo un instrumento de primer orden para aproximar la Comunidad Internacional al país, para generar un marco válido en el que conformar las sinergias de los distintos donantes y actores de la cooperación, y sobre todo para modular intereses presentes en el entorno próximo. Este apartado concluye con una breve mención a la solidaridad demostrada por España a favor de la paz y la seguridad en Timor Oriental, y que queda patente en hechos como la presencia ininterrumpida de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en aquellas tierras, desde los primeros días de preparación del referéndum hasta el momento actual.

El origen de la Guardia Civil y su implantación en la provincia de Córdoba

113

Enrique Aguilar Gavilán y Francisco Miguel Espino Jiménez

■ Con este trabajo, además de contextualizar la época de nacimiento de la Guardia Civil, cuya fundación coincide prácticamente con los inicios del reinado propiamente dicho de Isabel II (1843-1868), estudiamos la primera andadura de la Benemérita en la provincia de Córdoba.

En este período se introdujeron en España significativas reformas tanto políticas, como económicas, sociales y culturales, que supusieron la consolidación del sistema liberal en su vertiente doctrinaria, la paulatina superación de los vestigios del Antiguo Régimen, la centralización administrativa, la implantación de un sistema político constitucional y pluripartidista, el surgimiento del caciquismo, el desarrollo de una incipiente industrialización en varias regiones, la revolución de los transportes con el ferrocarril, la reorganización de la hacienda pública, el impulso del proceso desamortizador, la transformación de la sociedad estamental basada en el privilegio de sangre a la clasista sustentada en la riqueza, el fomento de la instrucción pública con el establecimiento de la enseñanza primaria universal y obligatoria, etc. En definitiva, fue entonces cuando se sentaron las bases del Estado moderno en nuestro país.

Sin embargo, la sociedad isabelina, debido a diversas causas principalmente de tipo socioeconómico, se caracterizó por padecer una enorme violencia, concretada en una elevada tasa de criminalidad común y en el fenómeno del bandolerismo.

En este marco, el Gobierno moderado de Luis González Bravo creó en 1844 un cuerpo de seguridad, el primero de ámbito nacional, que sirviera para controlar el orden público bajo parámetros uniformes a escala nacional y como uno de los instrumentos centralizadores del nuevo estado liberal, nació así la Guardia Civil, denominación que obedeció a la iniciativa de la propia Isabel II. Para su organización y puesta en funcionamiento, se nombró al entonces mariscal de campo Francisco Javier Girón y Ezpeleta, Duque de Ahumada y Marqués de las Amarillas, quien en un tiempo récord fue capaz de dar vida a una fuerza bien disciplinada y con un marcado sentido del deber.

A lo largo de 1844 la Benemérita, como bien pronto la llamaron los españoles en reconocimiento a sus abnegados y meritorios servicios, se desplegó por las provincias españolas, incluida la de Córdoba. A la provincia cordobesa llegó a finales de aquel año y en pocas semanas ya se encontraba distribuida por distintos puntos de la misma. En un breve espacio de tiempo, obtuvo significativos éxitos en la lucha contra la delincuencia, materializados en una sensible reducción de la criminalidad en todos sus tipos y, en especial, de las partidas de bandoleros que la asolaban, practicando numerosas detenciones y mitigando los perjuicios de este fenómeno, que se había convertido en una auténtica lacra para la Córdoba isabelina.

Eduardo González Calleja

■ La Guardia Civil, que mantenía su imagen de cuerpo policial hechura del partido moderado, había logrado sobrevivir a los intentos de disolución tras los acontecimientos revolucionarios de 1854, y acabó por consagrarse como fiel instrumento del Estado durante el período 1868-1874, cuando el alzamiento independentista en Cuba, la agitación carlista y las asonadas republicanas obligaron su movilización en diversos escenarios bélicos. En el ámbito agrario, la lucha contra el bandolerismo y los frecuentes altercados con el poder local hicieron mermar su prestigio, especialmente cuando las continuas concentraciones en las capitales de provincia dejaban desguarnecido un ámbito rural cada vez más conflictivo. Mientras que la Guardia Civil actuaba en el campo, los Voluntarios de la Libertad suplieron a la Benemérita en los núcleos urbanos más importantes, bajo la vinculación del Ministerio de la Gobernación a través de la potenciada figura del gobernador civil. El protagonismo de la Guardia Civil en el golpe de Pavía se explica por la desmoralización provocada por su frecuente implicación en operaciones militares, su utilización en contra de los enemigos políticos del régimen, su empleo fuera del entorno rural, su antirrepublicanismo casi natural, la conciencia de la falta de autoridad de los gobiernos republicanos y las tensiones políticas que habían afectado al Instituto.

En la Restauración se avanzó en el proceso de implantación de una concepción militarizada del orden público. La Guardia Civil asumió un modelo organizativo claramente militarista en organización y disciplina, y su despliegue a escala nacional permitió que las Fuerzas Armadas se replegaran a sus circunscripciones político militares, e intervinieran solamente en circunstancias excepcionalmente graves. A la virtual carta blanca que le fue otorgada en el tratamiento de los problemas de orden público se añadió la resistencia mostrada por los mandos de la Guardia Civil a acatar dictados que no provinieran de la jurisdicción militar. Este forcejeo entre autoridades civiles y militares por asegurarse el control efectivo de la Benemérita fue constante a lo largo del régimen alfonsino. El enfrentamiento entre las administraciones civil y militar por el control del orden público y la Guardia Civil, se agravaría en las dos décadas siguientes, y se prolongó mucho más allá del fin de la Monarquía.

Reseñas bibliográficas

Terrorismo en el siglo XXI

Academia de Oficiales de la Guardia Civil

149

Lali Castellanos

EL ARMA DE CARABINIERI EN LA LUCHA CONTRA LOS INTERESES DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES EN EL SISTEMA DEL MEDIO AMBIENTE ITALIANO

CIRO GUIDA

Teniente Coronel de Carabinieri
Oficial de Enlace con la Guardia Civil

HISTORIA DEL MANDO CARABINIERI PARA LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE

En junio de 1986, en relación con una sensibilidad más acusada hacia las cuestiones ambientales, fue instituido (Ley 8 de julio de 1986 n. 349) el Ministerio del Medio Ambiente en cuyo ámbito se constituyó una fuerza policial “de carácter especializado” capaz de llevar a cabo “tareas de vigilancia, prevención y persecución de las actividades ilícitas que afectan al medio ambiente” (1).

Así nació el Núcleo Operativo Ecológico del Arma de Carabinieri que posteriormente, conforme al artículo 17, ap. 1 ley 23 de marzo de 2001, n. 93 cambió su denominación en Mando Carabinieri para la tutela del Medio Ambiente (CCTA) registrando un aumento de los efectivos y de las unidades desplegadas en el territorio nacional a nivel regional y provincial (denominadas Núcleo Operativo Ecológico).



Finalmente con decreto del Ministerio de Interior 28 de abril de 2006 (Decreto Pisanu) concerniente a la “reorganización de las especialidades de las Fuerzas de Policía” y que

define al CCTA como “organismo competente para la ejecución de las actividades de importancia estratégica en el sector del control de la seguridad del medio ambiente” en tema de seguridad medioambiental estableció que: “la especialidad constituida con el fin de prevenir y contrastar los delitos cometidos en el sector del medio ambiente, está bajo la competencia del Arma de Carabinieri, a través del Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente, que tiene dependencia funcional del Ministerio de Medio Ambiente y de la Tutela del Territorio (...)”.

Por eso, hace tiempo que el Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente, integrado por especialistas en legislación ambiental con funciones de Policía Judicial y Seguridad Pública en este ámbito, se ha afirmado como organismo cualificado para desarrollar actividades de importancia estratégica que garantizan la seguridad del medio ambiente.

El CCTA tiene dependencias:

- Funcional y logística desde el Ministerio de Medio Ambiente y de la Tutela del Territorio y del Mar.
- Disciplinar desde el Mando General del Arma de Carabinieri.

La organización de la seguridad de medio ambiente en Italia está coordinada, bajo la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente y de la Tutela del Territorio y del Mar, entre Arma de Carabinieri, Cuerpo Forestal del Estado, Guarda Costera, Guardia de Finanza y Policía de Estado. Por eso que el Arma de Carabinieri tiene una competencia prioritaria, aunque no exclusiva, en comparación con los otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

ESTRUCTURA DEL MANDO CARABINIERI PARA LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE

La estructura del CCTA, además de incluir a la articulación para el funcionamiento del Mando, se compone de una articulación territorial con despliegue en tres áreas geográficas –Norte, Centro y Sur– con tres Mandos de Grupo respectivamente ubicados en Treviso, Roma y Nápoles y de los cuales dependen



Laboratorio móvil UNIMOG (sobre chasis Mercedes) con capacidad para efectuar análisis en áreas tibias

una treintena de unidades menores. A dicha componente, que tiene un criterio territorial, se adjunta una especializada a nivel central con competencias sobre todo el territorio nacional, constituida por una Unidad Operativa que consta de:

- Una Sección Operativa Central que se encarga exclusivamente de las investigaciones complejas que involucran a importantes organizaciones criminales en los delitos relacionados con el medio ambiente y/o con referencia específica a la infiltración de organizaciones delictivas en el ámbito del ciclo de los residuos (en régimen ordinario y/o situación de emergencia), y las posibles implicaciones internacionales.
- Una Sección Contaminación Radiactiva, para la lucha contra el tráfico ilícito de materiales o residuos radiactivos y sobre el uso de radioisótopos y maquinarias de rayos X en el sector industrial y sanitario;
- Una Sección Contaminación Atmosférica por Industrias con grave peligro de accidentes, cuya tarea principal es verificar el cumplimiento de las leyes que regulan:
- El uso y almacenamiento de productos químicos normalmente utilizados en el ciclo de producción y que, para su clasificación intrínseca, son peligrosas en determinadas cantidades o mezclas;
- La seguridad activa y pasiva (protección y seguridad) de los establecimientos, también para salvaguardar la salud y el medio ambiente dentro de los mismos, de hecho, la protección del lugar de trabajo.

En este ámbito, normativa de referencia es la así llamada “Ley Seveso” (D. Lgs. 334/99 llamada “Seveso Bis”, coordinado y modificado a su vez por el Decreto Legislativo 238/05, en relación con las Directivas de la UE 96/82 y 2003/105/CE). Este sistema de regulación tiene el valor triple de agrupar el medio ambiente, la salud y la seguridad con el fin de prevenir y reducir los accidentes relacionados con el uso de determinadas sustancias peligrosas y reducir la incidencia del riesgo tecnológico.

En el ámbito de la legislación medioambiental, la mencionada Sección también participa en el campo de las:

- **ARMAS QUÍMICAS.**—Con la Ley 496/95 (ratificación y ejecución del Convenio de París para la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de las Armas Químicas y sobre su destrucción), que regula la fabricación, uso y comercio de determinadas sustancias y preparados químicos, estableciendo las normas para la importación y exportación.
- **GASES TÓXICOS.**—Con Real Decreto 9 de enero de 1927, núm. 147 (aprobación del Reglamento Especial para el uso de los gases tóxicos) para el control sobre el uso, almacenamiento, conservación y transporte de gases tóxicos cuyo uso está generalizado en diferentes sectores;
- **SEGURIDAD EN EL LUGAR DE TRABAJO.**—Con Decreto Legislativo 81/2008, (salud y seguridad en el lugar de trabajo), que a menudo representa la norma de clausura para proporcionar fuerza a los controles.
- **CONTAMINACIÓN DEL AIRE.**—La Ley 549/93 (medidas para la tutela del ozono estratosférico y del Medio Ambiente, de conformidad con el Reglamento CE 2093/2000), que regula la introducción, producción, comercio y uso de productos que contienen sustancias nocivas para la estratosfera con el fin de limitar la reducción de la franja estratosférica.

Por último, una Sección encargada de la actividad de análisis, responsable de la recopilación de toda la información, gestión de los

flujos de información, seguimiento y previsión sobre la seguridad del medio ambiente, esencial para optimizar el uso de los recursos, planificación y coordinación de las actividades de control y finalmente la definición de estrategias sobre la que desarrollar la lucha contra la ilegalidad medioambiental.

ESTRATEGIAS Y ÁMBITO OPERATIVO

La estrategia operativa de la Unidad se desarrolla principalmente a través de la lucha contra las organizaciones criminales, en estrecha colaboración con las Unidades de la organización territorial y especializada del Arma de Carabinieri. Habida cuenta de la naturaleza puramente operativa para la cual fue creada, la Unidad no tiene competencias de carácter técnico y en este sentido cuenta con la colaboración de los organismos públicos como el ISPRA (Instituto Superior para la protección y la investigación medio ambiental), el Servicio Nacional de Salud y la Agrupación Carabinieri para las Investigaciones Científicas.

El posicionamiento institucional, la organización y las peculiares competencias hacen del CCTA una herramienta altamente especializada a través del cual el Ministro de Medio Ambiente puede verificar la implementación de las políticas ambientales, individuar correctivos y ajustes, finalmente intervenir con una acción decisiva de Policía Judicial si fuera preciso.

La experiencia adquirida en el específico sector y los resultados de las investigaciones han permitido destacar la participación directa



Dos especialistas de la Sección Contaminación Atmosférica por Industrias con grave peligro de accidentes controlando una industria.

de las grandes organizaciones criminales en el “negocio del medio ambiente”, principalmente a causa de los muchos ámbitos en los cuales se pueden diversificar las infiltraciones ilegales, además de la enorme cantidad de dinero que gira en torno al patrimonio ambiental del País.



Unos especialistas del Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente buscando contaminación radiactiva en un vertedero.

El tráfico y la eliminación ilegal de los residuos, la contaminación de los ríos y manantiales, la construcción abusiva son las principales áreas donde el crimen organizado ha vislumbrado la posibilidad de grandes ganancias a través de colusiones también excelentes.

Atraída por los grandes flujos de dinero y el mencionado apoyo, la criminalidad, que también actúa en el sector del medio ambiente, ha sido capaz de propagarse rápidamente en todo el país y no raramente de encontrar valiosos contactos para continuar con sus ilícitas actividades, más allá de las fronteras nacionales. Por las razones descritas no es fácil identificar un único “modus operandi” pero el análisis de los resultados obtenidos en las áreas de intervención ha permitido concentrar la atención en las áreas más críticas a continuación reseñadas:

a) En el ámbito del tráfico o de la eliminación ilegal de residuos:

- Las organizaciones criminales ofrecen a las empresas la oportunidad de deshacerse de los residuos procedentes de la producción a precios considerablemente más bajos de los habitualmente ofrecidos por las empresas con licencia.

En este caso hay dos posibilidades:

- Los residuos son derramados en vertederos ilegales o enterrados en terrenos privados cuyos propietarios reciben una indemnización.
- A los residuos se les atribuyen unos códigos diferentes a los que deberían tener y por lo tanto resultan “comunes” y eliminados con procedimientos simplificados - y más baratos - que los especiales, terminando en vertederos comunes. O más bien, como desechos enviados a otros países para ser elaborados y comercializados disfrazados en el mercado como otros productos.
- En el caso de la gestión de residuos a través de las administraciones públicas regionales, provinciales y municipales, se invierte la situación ya que las organizaciones criminales, a través de empresas “amigas”, son capaces de obtener contratos lucrativos.
- Todavía es posible que se cometan delitos con la complacencia de los laboratorios técnicos de análisis, que distorsionan los resultados a fin de disminuir el peligro de una sustancia o producto en particular con el fin de facilitar su eliminación con sistemas más sencillos.

b) En el ámbito relacionado con el ciclo del hormigón:

- La explotación ilegal de canteras y el fenómeno de la construcción de edificios no autorizados son uno de los principales objetivos de la criminalidad por lo que, aunque impropia, se ha acuñado el término “mafia del hormigón”. Las canteras, en particular, son a menudo el punto de intersección con el ciclo de los residuos ya que se utilizan para la eliminación ilegal de estos últimos. Es sintomático el hecho de que las materias primas que se extraen de las canteras abusivas o que se hayan empleado sin las autorizaciones necesarias y/o concesiones, son posteriormente utilizadas en obras de construcción de propiedad de empresas inmobiliarias que favorecen - a través de la gestión del mercado de la vivienda - el reciclaje

del “dinero sucio”. El ciclo termina con la eliminación de los residuos mediante el procedimiento del “ocultamiento” en la misma cantera, actividad que proporciona ingresos importantes y al mismo tiempo crea un perjuicio grave para el medio ambiente y la salud pública a través de la contaminación de los suelos y de los acuíferos. Otras ramificaciones de esa mafia del hormigón se extienden a las fábricas de cemento y a los hornos para la producción de ladrillos donde van a parar los residuos industriales cuales barro, polvo, cenizas volantes y escorias procedentes de la transformación del metal.

c) En el sector de la lucha contra la contaminación por sustancias radiactivas:

- Del sector en cuestión se ocupa –en régimen de exclusividad– la Sección de Contaminación por Sustancias Radiactivas del Mando Carabinieri para el Medio Ambiente, así como establecido por Decreto Interministerial fechado 1 de junio de 1996, con el cometido de la lucha contra el tráfico y la eliminación ilegal del “material radiactivo”, y verificar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen:
 - El uso, posesión, transporte y almacenamiento de material nuclear y otras fuentes radioactivas.
 - Lucha contra el tráfico ilícito de materiales nucleares y fuentes radiactivas.
 - Investigación, monitoreo y seguridad de las así llamadas “fuentes huérfanas”.
 - La seguridad “pasiva” y “activa” del material radiactivo, en relación con los tres principios básicos de “Safety, security and safeguards”.

Por esta razón, los controles se realizan en:

- Instalaciones de “decommissioning” para la producción de combustible nuclear y electricidad.
- Almacenes temporales de residuos radiactivos de 1ª, 2ª y 3ª categoría.
- Centros de investigación, entidades públicas y privadas que emplean radioisótopos.

- Centros de Salud públicos y privados que ofrecen servicios de medicina nuclear, radiodiagnóstico y radioterapia.
- Almacenes de residuos radiactivos producto de las actividades industriales de salud.
- Entidades que utilizan fuentes radiactivas con “alto nivel de actividad”.
- Actividades comerciales privadas y públicas en las que hay radioisótopos naturales radón y NORM (materiales radiactivos naturales).

En el específico sector se aplican las siguientes normas:

- Ley del 31.12.1962, n. 1860, sobre el “uso pacífico de la energía nuclear”.
- Decreto Legislativo n. 230/95 sobre “la protección contra las radiaciones ionizantes”.
- Decreto Legislativo n. 152/06, como “Texto Único - Las normas ambientales”.
- Decreto Legislativo n. 52/07, en aplicación de la Directiva 2003/122CE Euratom sobre “el control de las fuentes radiactivas selladas de alto nivel de actividad y de las fuentes huérfanas.
- Código Penal.
- Decreto Ministerial 28/04/2006 (“Decreto Pisanu”) sobre la reorganización de las especialidades en las fuerzas y cuerpos policiales que otorga al Arma de Carabinieri, a través del Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente, los cometidos de prevenir y combatir las actividades ilegales en el medio ambiente con respecto a la contaminación atmosférica, electromagnéticas, acústica y de sustancias radiactivas.
- Circular del Ministerio de Interior del 30.12.1996, que individua en el Mando General de Carabinieri el punto de contacto nacional de Europol en la lucha contra el comercio ilegal de material nuclear y/o otras fuentes radiactivas.
- Nota n. 53/5/4/Sett. fechada 22 de diciembre de 2000 del Ministerio del Interior-Gabinete del Ministro, que asigna al Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente las funciones de “punto interno de contacto nacional” en el ámbito

de la red de alerta temprana G/8 NPEG (Non Proliferation Expert Group), en el caso de acontecimientos relacionados con materiales nucleares.



Un especialista de la sección contra la contaminación por sustancias radiactivas

El Mando General de Carabinieri ha cursado la correspondiente orden a los Jefes de Comandancias para que incrementen la actividad de información sobre las empresas que utilizan fuentes de “alto nivel de actividad”, para evitar el uso ilícito de las fuentes Radiactivas en la fabricación de las llamadas “bombas sucias”.

Durante las investigaciones, la Sección ha puesto en relieve la importación al territorio nacional de material contaminado con sustancias radiactivas peligrosas para la salud y el medio ambiente, principalmente metales (como las bobinas de acero, botones para ascensores y poleas para las camas de hospital destinadas a los análisis TAC) aunque no se han reportado casos de tráfico ilegal.

En cuanto a la protección radiológica frecuentes han sido las violaciones detectadas con respecto a la detención y/o el uso de fuentes radiactivas sin las correspondientes autorizaciones (D. Lgs. 230/95), la exposición no intencional a las radiaciones ionizantes de personal laboral no clasificado (D. Lgs. 230/95, D. Lgs. 81/08 y el art. 437 CP), el tráfico ilícito, el fraude comercial y el reciclado de materiales y residuos radiactivos (D. Lgs. 230/95, D. Lgs.

152/06, art. 515 y 648 bis CP), la falta de medidas de seguridad pasiva para evitar cualquier acción ilegal hacia las fuentes radiactivas, incluidos los incendios (D. Lgs. 52/07).

d) En el sector de la lucha contra el fenómeno de los incendios:



Personal especializado realizando labores de puesta en seguridad de posibles sustancias peligrosas

A nivel mundial, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia de las organizaciones de antiincendios forestales, el fenómeno está creciendo considerablemente.

Esta situación está vinculada a las siguientes circunstancias:

- La reducción o incluso la falta de demanda de productos forestales y las consecuentes periódicas talas. Esto conduce a la acumulación de biomasa viva y muerta en los ecosistemas forestales. La alta carga de combustible facilita los incendios que en estas condiciones resultan intensos y difíciles de controlar.
- Los efectos del cambio climático conllevan temperaturas más altas y también una más larga estación seca que en el pasado, con el resultado de que se extienden los periodos del año favorables para que se desarrollen los incendios.
- La expansión de las tierras no cultivadas, que con el tiempo evolucionan de forma espontánea en los arbustos y más tarde en los bosques altamente combustibles. Cabe señalar, por ejemplo, que en Italia la superficie forestal en los últimos 20 años, como consta en el inventario forestal realizado por el Cuerpo Forestal del Estado ha aumentado en cerca de dos millones de hectáreas. Esto ha ocurrido incluso en aquellas áreas en contacto con las zonas urbanas. El interfaz urbano-bosque se ha incrementado también como consecuencia de la construcción de asentamientos directamente en los bosques, especialmente en las zonas turísticas. Los incendios, una vez raros, ahora con más frecuencia causan problemas graves, inclusive de protección civil.
- El abandono de las zonas de montaña y rurales, ha provocado la disminución de la presencia humana en las áreas forestales y el consiguiente abandono de las obras de prevención de incendios como cortafuegos, carreteras, puntos de agua, etc.

El análisis de las estadísticas muestra que en Italia el fenómeno de los años 80 está en ligera disminución, sea en el número de eventos que en el número de terrenos forestales afectados por incendios a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, donde los incendios tienden a aumentar. Esta disminución se debe a la mejora gradual de la organización antiincendios italiana, que en algunas regiones ha alcanzado buenos niveles de eficiencia y, en muchos casos, se ha beneficiado de la cooperación entre la organización territo-

rial del Arma de Carabinieri y del Cuerpo Forestal del Estado. Sin embargo, se estima que cada 3 a 4 años el fenómeno de los incendios se acentúa con un incremento de las superficies afectadas por el fuego: esto es debido a la periodicidad de las tendencias climáticas que son favorables para el desarrollo de los incendios y la acumulación de biomasa, especialmente en los bosques, que constituyen el combustible natural del fuego. En particular, coincidiendo con inviernos suaves y escasas lluvias, repetidas olas de calor en los meses de verano, con temperaturas particularmente altas, acompañadas de valores muy bajos de humedad relativa y vientos fuertes, el resultado es el desarrollo de grandes incendios con importantes dificultades en las operaciones de extinción. Estas condiciones también se produjeron en julio de 2009, especialmente en Cerdeña, Sicilia, Apulia, Campania, Toscana y Calabria, donde los incendios fueron de especial intensidad, magnitud y duración. En Italia, sin embargo, son enormes los daños causados cada año por los incendios al patrimonio forestal y al medio ambiente y notable es el peligro para la incolumidad pública. Heridas profundas causadas por el hombre a raíz del descuido o el incumplimiento de la normativa y, sobre todo, la especulación vinculada con búsqueda de ganancias ilícitas. Medidas ilegales a menudo protegidas por un muro de silencio que contribuyen cada verano a la reaparición del problema. Delitos graves cometidos contra un precioso bien común cuyo respeto está a la base de muchas economías locales, especialmente de los pequeños pueblos.

e) En el sector de la lucha contra la contaminación de los recursos hídricos –en cuyo ámbito la Sección Contaminación Atmosférica e Industrias con Riesgo y Agua, Residuos y Suelo (ARS), desarrolla un cometido fundamental– porque el agua, estrechamente vinculada a los ecosistemas fluviales es un decisivo recurso para la supervivencia y la calidad del desarrollo de cualquier sociedad. Las recientes estimas indican que su disponibilidad será uno de los mayores problemas a los que la sociedad del siglo XXI tendrá que enfrentarse.

Los problemas relacionados con los recursos hídricos afectan tanto a los aspectos cuantitativos (deficiencia, menores aportes hidro-

meteoros, extracciones ilegales), tanto de carácter cualitativo a raíz de su progresivo deterioro relacionado con los derrames ilegales.

Hay una brecha entre la demanda de agua y la disponibilidad de los recursos.

Las diversas formas de ilegalidad se manifiestan principalmente a través de:

- Extracciones no autorizadas de los cursos de agua.
- Extracciones no autorizadas desde pantanos y embalses.
- Extracciones no autorizadas de los pozos.
- Desviaciones para la extracción ilegal.
- El robo de piedras inertes, la excavación o desviación de canales.
- Los vertidos ilegales y la contaminación.
- Vertido de residuos en las vías fluviales.

f) En el ámbito de la protección del mundo animal:

En el circuito delincriminal llamado “racket de los animales” y en particular en relación con los negocios ilegales relacionados con las perreras públicas y privadas, los circos y los espectáculos itinerantes, cinomaquia, las importaciones ilegales de animales procedentes de terceros países, matanzas ilegales y etc.

En la sociedad civil el fortalecimiento de la conciencia hacia los derechos de los animales ha llevado a la evolución de las normas de protección de los mismos.

Dichos avances han permitido, más recientemente, la promulgación de la ley 189/2004 que complementa el art. 727 del Código Penal. Este último, al resultar una falta, tenía unos plazos de prescripción más cortos y no proporcionaba una protección general a los delitos contra los animales.

La nueva ley agrega una serie de artículos del Código Penal e introduce un capítulo especial de “los delitos cometidos en contra de los animales”, estableciendo penas más severas, sancionando el abandono y el mantenimiento de animales en condiciones incompatibles con su naturaleza, incluso el asesinato y el maltrato, los espectáculos o eventos que conlleven la tortura de animales, la lucha entre los animales, la administración de sustancias

estupefacientes o de otras perjudiciales para su salud. La experiencia adquirida en los últimos años ha llevado a la identificación de varios delitos. A partir de casos de malos tratos y asesinatos, en los que la venganza sobre los animales a veces se utiliza para hacer daño a su amo, se llega a casos de malos tratos causados por la falta completa de sensibilidad hacia los animales los cuales se perciben como objetos o como un simple medio de trabajo. Un abuso típico en la actualidad se desarrolla en las perreras, donde no se respetan las normas mínimas de salud, fisiológicas y etológicas de los animales. Dado que es el alcalde el responsable de los perros callejeros en el territorio, y de los cuales debe garantizar la alimentación y la custodia, a menudo se han construido estructuras no adecuadas, atendidas por personal no capacitado, con el fin de obtener fáciles ganancias con la custodia de los perros entregados por los Ayuntamientos. La tarea de control social ejercida por los ciudadanos y los grupos ambientales, junto con acciones específicas de investigación, a menudo abren las puertas a un macrocosmo de anarquía extraordinaria y generalizada, de tortura y violencia, de maltrato, de animales desnutridos y enfermos, sucios y sin comida, de perreras fuera de la ley, de instalaciones inadecuadas a veces oportunamente ubicadas en zonas inaccesibles, de animales torturados con el fin de corregir el comportamiento y favorecer su adiestramiento. También se ha podido comprobar una serie de otros delitos como el fraude, la corrupción, la extorsión, el robo, la malversación de fondos, el abuso de autoridad y la omisión, la construcción ilegal, el abandono y el vertido de residuos contaminantes. Otro fenómeno que parece ampliarse cada vez más, con el riesgo de contaminar el mercado de la venta de animales vivos, está relacionado con el tráfico de los cachorros procedentes de países extranjeros y que se venden en nuestro territorio como si fueran nacionales. Valiosas razas de perros y gatos, pagadas a precios mucho más bajos que los del mercado tradicional, son vendidos por los distribuidores o comerciantes y por particulares a través de Internet. Esta oferta está contaminando el mercado ya que la competencia se convierte en desigual en favor de las personas que importan a bajo coste cachorros de otros paí-

ses. A pesar de la elevada mortalidad de animales que puede alcanzar el 50% de los cachorros, debido al alejamiento de la madre antes de tiempo y a la falta de vacunación adecuada, el coste de alrededor de 50 euros por ejemplar hace más atractivo este tipo de compra, incrementando el comercio ilegal.

La evaluación de estas ilícitas actividades no se basa en un delito específico, más bien de unos cuantos delitos que van desde las torturas hasta el fraude.

En este contexto, los controles de carretera y la inmediata o posterior investigación en las estructuras de destino, donde a menudo se encuentran documentos falsos que certifican falsamente el buen estado de salud del animal (por ejemplo, los pasaportes veterinarios) permiten conseguir resultados más positivos.

El comercio en Internet necesita de un seguimiento cuidadoso y continuo. Un análisis de los datos, donde números de teléfono y nombres cambian y se superponen, ofrecen al analista una panorámica interesante para la investigación. A menudo, los que cuelgan los anuncios de venta utilizan páginas Web con distintos nombres y se comprometen a ofrecer una amplia gama de especies animales. El intercambio se produce preferentemente en las carreteras u otros lugares donde el animal se entrega con rapidez lo cual impide de hecho al comprador una revisión exhaustiva de los documentos o por lo menos un examen veterinario previo.

El Convenio de Washington protege, a través de la defensa del nivel mínimo de supervivencia, los ejemplares de la flora y la fauna, la biodiversidad del planeta contra la explotación ilimitada de los recursos naturales.

Las medidas de prevención siguen dos principales directrices:

- Incautación en las aduanas nacionales de los animales y bienes.
- Incautaciones en todo el territorio nacional.

El comercio ilegal de flora y fauna protegida en Italia ha tenido diferentes dinámicas. El comercio de animales vivos se ha producido principalmente a cargo de las especies reptiles, entre ellos el género Testudo.

En mayor parte son objeto de tráfico ilícito

las especies de tortugas terrestres que viven en la franja de África del Norte (Testudo Kleinmann y griego) de gran interés para los coleccionistas italianos, austriacos, alemanes y suizos. También con los animales vivos se ha constatado la reanudación del comercio, a menudo con carácter intracomunitario, de aves rapaces y loros.

Varias investigaciones han demostrado, a menudo, el uso de documentos falsos o de CITES (Convención on Internacional Trade in Endangered Species of wild fauna and flora) no regulares, o su equivalente.

También hay que señalar las importaciones ilegales de animales de caza (especies CITES y no CITES) procedentes de los Balcanes y de Europa del Este. A menudo las violaciones tienen un carácter sanitario ya que existen prohibiciones de importación por riesgos sanitarios.

Entre los animales vivos, se ha constatado un incremento en el tráfico de coral vivo del Suroeste de Asia (Indonesia, Filipinas), importado ilegalmente principalmente por comerciantes italianos y alemanes.

Los productos derivados de las especies CITES parecen ser más gravemente afectados por el fenómeno del comercio ilícito.

Principalmente se puede señalar el siguiente tráfico criminal: del cuero de reptil, de la piel a partir de especies capturadas con métodos ilegales, recuerdos para turistas y la medicina tradicional asiática. También es importante el tráfico de piel de especies no CITES, aunque protegidas por otras leyes, tales como los Reglamentos de la UE que prohíben la importación específica de las pieles de ganado procedentes de explotaciones no reconocidas (véase el caso de la Procyon lotor en China).

Muchas de las investigaciones en el específico sector, que involucran el fuerte y organizado crimen internacional, se llevan a cabo con la colaboración entre Arma de Carabinieri, Cuerpo Forestal del Estado e Interpol.

CONCLUSIONES

El continuo compromiso con el medio ambiente se manifiesta, en el aspecto operacional, tanto en la adopción de medidas de prevención y de control del cumplimiento de la legislación, tanto en términos de represión

como con la lucha contra la infiltración de grupos de la delincuencia organizada en actividades relacionadas con el medio ambiente.

Un aspecto crítico es representado por la amplitud de temas que tienen impactos, más o menos directos, en el ecosistema y que conllevan unos conocimientos que van desde los sitios de tratamiento y almacenamiento de residuos a las emisiones procedentes de instalaciones industriales, a la protección de las áreas forestales, marinas y de las especies animales, el impacto medioambiental de las grandes obras arquitectónicas, la posible infiltración de la delincuencia organizada en el “ciclo de hormigón”, al tráfico y la gestión de sustancias radiactivas y nucleares.

El tema muy delicado de la producción de cemento merece cierta profundización porque está estrechamente relacionado con el fenómeno de la “impermeabilización del suelo” proceso relacionado con la progresiva urbanización del territorio que produce la separación del suelo de otros componentes del ecosistema, cubriendo las superficies con materiales impermeables como el hormigón, metal, vidrio, plástico y alquitrán (Grenzdorffer de 2005, la Agencia Europea del Medio Ambiente 2009) o también mediante la transformación de la naturaleza del suelo, que finalmente, actúa como un material impermeable.

Este tipo de impactos conllevan cambios ambientales juzgados por los expertos técnicos como difíciles de revertir, de hecho, la reducción de la evaporación (sólo uno de los efectos de la impermeabilización del suelo) causada por la disminución de la capacidad del suelo para absorber agua de lluvia, aumenta el deslice superficial con el resultado de un aumento de la erosión y un posterior transporte de grandes cantidades de sedimentos en los colectores naturales y artificiales. Estos fenómenos son significativos del grado de expansión masiva de la construcción en las zonas urbanas a costa de las tierras agrícolas y naturales y son un signo de la pérdida de tierras como resultado de las actividades humanas. Sin una planificación cuidadosa aumentan las posibilidades de que pueda ampliarse la inestabilidad hidrogeológica como resultado de deslizamientos de tierra, con un mayor riesgo para la población. La relevancia de las cuestiones planteadas es también evidente en

el seguimiento cuidadoso y en la atención prestada a las políticas sociales relacionadas con el uso de la tierra, implementadas por los países europeos como Alemania y Gran Bretaña. La evaluación de la erosión del suelo y, en general la dinámica de uso de la tierra, involucra el uso de herramientas y técnicas para la lectura y análisis de los procesos en áreas geográficas muy diferentes que aquí no podemos tratar. Sin entrar en los detalles de estas metodologías de detección, los datos obtenidos a partir de estudios realizados en Italia, demuestran una mayor extensión de las áreas impermeables y la expansión de las áreas urbanas en perjuicio de aquellas agrícolas o forestales. Uno de los elementos que más llama la atención, de los resultados de este estudio, revela que el crecimiento de las ciudades no parece estar vinculado al crecimiento demográfico como en el pasado. Las causas de este crecimiento pueden ser diferentes y entre estos la búsqueda de una mejor calidad de vida en términos de tipologías edilicias y urbanas de baja densidad, necesidad de nuevas carreteras y de infraestructura para el transporte sobre ruedas, ferrocarril, etc. En la actualidad, el fenómeno del desgaste del territorio está limitado por la iniciativa de algunas regiones que han establecido una política de desarrollo capaz de garantizar la compatibilidad de las opciones de crecimiento y desarrollo urbano, con el mantenimiento y mejora del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

Además del problema relacionado con el hormigón, otro de los aspectos críticos relacionados con el impacto sobre el medio ambiente son las fábricas con peligro de graves accidentes ubicadas en las áreas metropolitanas del territorio. La definición de “establecimiento con riesgo” se refiere a una industria en la que hay sustancias potencialmente peligrosas (sustancias presentes o potencialmente presentes que se necesitan para el tratamiento o que resultan de la transformación de otros productos) o simplemente por estar presentes en cantidades que exceden a los límites fijados por la así llamada “Ley Seveso”. El legislador ha puesto una legislación especial para regular las industrias que almacenan y/o usan grandes cantidades de sustancias clasificadas como tóxicas, inflamables, explosivas, combu-

rentes y peligrosas para el medio ambiente, prestando especial atención a la posible evolución no controlada, con riesgo de accidente grave, inmediato o diferido, sea para las personas (dentro de la fábrica) sea para el medio ambiente. En este sentido, la legislación nacional se inspiró en la directiva CEE 82/501. El marco normativo obliga a los administradores de establecimientos en situación de riesgo a cumplir con una serie de medidas asociadas al registro de las cantidades de las sustancias almacenadas y/o en uso, que implementan las medidas previstas por el sistema de seguridad específico, sometidos constantemente a comprobación por los órganos competentes. Durante las inspecciones llevadas a cabo –sobre todo por la “Sección Industrias de Riesgo y Agua, Residuos y Suelos (ARS)” del Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente– se ha comprobado que el número de industrias potencialmente peligrosas en las 34 áreas urbanas más importantes del país es por lo general de unas pocas unidades, con raras excepciones, mientras que es considerablemente mayor el número de establecimientos ubicados en los territorios de las provincias colindantes con dichas áreas urbanas. Otro elemento que destaca es que las plantas industriales crecen a menudo en áreas congestionadas donde los asentamientos humanos están muy a menudo cerca de las actividades industriales, aunque en Italia esta tendencia no se diferencia de otros países europeos.

De lo que se ha dicho hasta ahora es claro que una materia tan amplia hace referencia a una normativa muy amplia que cubre todos los aspectos que afectan al medio ambiente. Esta multitud de normas, que por un lado no contribuye a la actualización de conocimientos en la mayoría de directivos de las pequeñas y medianas empresas, por otro lado facilita los intentos de infracción por parte de las organizaciones criminales que se pueden aprovechar de los vacíos existentes entre una norma y otra para sacarle provecho. Otra área crítica es representada por los llamados “Planes de gestión de emergencias” que se implementan en ocasión de desastres naturales y en las emergencias relacionadas con la gestión de los residuos. En este último caso siempre hay dudas de que la emergencia surja como con-

secuencia de una oculta gestión por parte de organizaciones criminales, para conseguir beneficios económicos ilícitos. Sin embargo, en todo caso, la gestión de las emergencias sigue siendo un momento crítico cuya dificultad está relacionada con una ralentización de la actividad de control al momento de otorgar la concesión de los correspondientes permisos para operar y, posteriormente, durante la realización de las obras. La urgente necesidad de dar respuestas concretas, en un corto plazo de tiempo, sea para el territorio que para la población no es fácil de combinar con los requisitos de seguridad, por esta razón el Ministerio de Medio Ambiente, Tierra y Mar en colaboración con otros Ministerios, con organismos técnicos, con los mandos de las fuerzas de seguridad del estado, propone memorando de entendimiento, los cuales al intervenir en ámbitos de interés específicos contribuyen a la lucha de la ilegalidad medio ambiental.

El “sistema de medio ambiente”, en virtud de la diversificación de los ámbitos que tienen un impacto en el sector específico, sigue atrayendo la atención de las siempre más agresivas y mejor organizadas organizaciones delincuenciales que ven en el flujo constante de dinero en este sector una buena oportunidad de negocios, como también de empresarios sin escrúpulos –afortunadamente un puñado– que, para aumentar sus ingresos o reducir los gastos relacionados con la gestión adecuada de los residuos, no dudan en causar serios daños ambientales.

La cuidadosa acción de control sobre todos del Arma de Carabinieri con su capacidad de facilitar las informaciones adecuadas, desde los mandos más pequeños hasta la cúspide de la organización en el específico sector –el Mando Carabinieri para la Tutela del Medio Ambiente– la presencia constante en el mismo mando de personal altamente cualificado y la adopción de tecnologías avanzadas son la columna vertebral de la defensa del ecosistema que se basa en equilibrios delicados en los que es necesario actuar para garantizar el mantenimiento.

A la luz de una delincuencia organizada cada vez más diversificada que ha ampliado su alcance en áreas clave de la nación, se impone la necesidad de una revisión sistemática y exhaustiva del sistema normativo penal sobre el medio ambiente, a través de la intro-

ducción de normas más duras y garantizando un sistema de disuasión mayor, al fin de proporcionar a la policía judicial unas más eficaces herramientas para asegurar la aplicación de la ley.

NOTAS

(1) Art. 8 apartado 4: “para el control, la prevención y la represión de los delitos cometidos en perjuicio del medio ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente utiliza el Grupo Operativo Ecológico del Arma de Carabinieri, que está bajo el control funcional del Ministerio de Medio Ambiente (...)”.

ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY ORGÁNICA 11/2007, DE 22 DE OCTUBRE, REGULADORA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL Y LA LEY ORGÁNICA 9/2001, DE 27 DE JULIO, DE DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS

FRANCISCO RODRÍGUEZ ROSALES

Comandante de la Guardia Civil
Diplomado Estado Mayor
Diplomado Filología Inglesa

En el presente estudio, se pretende elaborar un análisis comparativo entre dos importantes leyes que constituyen parte fundamental del estatuto regulador de dos fundamentales Instituciones del Estado: La Guardia Civil y las Fuerzas Armadas. Estas importantes leyes están referidas a los derechos y deberes de sus respectivos componentes y sin duda resulta interesante comprobar las diversas similitudes pero también diferencias que presentan ambas regulaciones.

Significar por su parte, que el estudio se ha centrado en aquellas cuestiones que resultan comunes en ambas normas por ser tratadas, bien de forma análoga o similar o bien de forma más o menos diferente, por lo que no se profundiza en aspectos que resulten objeto de regulación en tan sólo una de las leyes orgánicas; por ejemplo el régimen de los reservistas o el observatorio de la vida militar, aspectos ambos propios únicamente de la Ley Orgánica 9/2001, de 27 de julio (en adelante LODDFAS) o el régimen electoral de elección de los representantes de los miembros de la Guardia Civil (aspecto que se regula únicamente en el caso del Cuerpo al no estar previstas dichas elecciones en el caso de las Fuerzas Armadas).

Dicha esta introducción abordamos a continuación el análisis comparativo de ambas disposiciones normativas, con la esperanza de que el mismo pueda resultar de interés para el lector.

OBJETIVOS DE AMBAS LEYES

Por lo que respecta a la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (en adelante LODDGC), tres son los objetivos que la inspiraron, tal y como se recoge en su preámbulo:

En primer lugar, se pretendía dotar a la Guardia Civil de un auténtico Estatuto regulador, propio y completo, en el que enmarcar los derechos y deberes de sus integrantes.

En segundo lugar, que esa regulación respondiese a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros. Así, se reconocían como los acentuados procesos de modernización que han tenido lugar en la sociedad española desde la aprobación de la Constitución de 1978 y la instauración de la democracia no han dejado de surtir efectos en un colectivo tan enraizado y entrelazado con la propia sociedad como es la Guardia Civil. Por ello, el preámbulo dispone que se hace necesario acompañar los valores y pautas propios de un Instituto Armado de naturaleza militar con el desenvolvimiento diario de unas funciones básicamente policiales ligadas a la problemática de una sociedad dinámica, innovadora y celosa de sus derechos democráticos como es la España del siglo XXI.

Y, por último, recoger, por primera vez, el derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, determinando su extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales. Dicha regulación del asociacionismo profesional encontrará un complemento destacado en el Consejo de Guardia Civil, que se crea como órgano de participación de los Guardias Civiles, mediante representantes de sus miembros, sean o no afiliados a una asociación profesional.

Por su parte, la LODDFAS no enumera objetivos en sentido estricto, si bien si que establece en su preámbulo que con esta ley se completa el estatuto de los miembros de las Fuerzas Armadas, y se da cumplimiento al mandato de la disposición final tercera de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, según las previsiones contenidas en el apartado IX del preámbulo de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar que establecía que la actualización del régimen del personal

militar se completaría por medio de una ley orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, en la que se regulará el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, conforme a lo establecido en la Constitución y sus disposiciones de desarrollo y teniendo en cuenta las exigencias de la condición militar.

ESTRUCTURA DE LA NORMA

La LODDGC consta de 7 Títulos, por 6 de la LODDFAS (1), distribuidos como sigue:

- Disposiciones de carácter general, en el Título I (LODDGC) y en el Título Preliminar (LODDFAS), delimitándose el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley en el primer caso y abarcando más aspectos en el segundo.
- El ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas se contempla en el Título II (LODDGC) y en el Título I (LODDFAS) principalmente, así como en el Preliminar.
- Los deberes de los miembros de la Guardia Civil figuran en el Título III (LODDGC) mientras que los de las Fuerzas Armadas se hace referencia a ellos en el artículo 5 del Título Preliminar.
- Aquéllos casos que se configuran, simultáneamente, como derechos-deberes se recogen en el Título IV (LODDGC) y en el capítulo I del Título II (LODDFAS).
- Por último, en cuanto a relación de derechos se refiere, en el Título V (LODDGC) aparece el catálogo de los derechos profesionales, mientras que ocupan el Título II en el caso de los derechos y deberes de carácter profesional y los derechos de protección social de los miembros de las FAS.
- Finalmente, el derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles se regula en el Título VI (LODDGC) y en el Título III (LODDFAS); mientras que en el Título VII de la primera aparece recogido el Consejo de la Guardia Civil, y en el Título V de la segunda el Observatorio de la vida militar. En el capítulo II del Título IV se regula el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación se articula de forma similar; En el caso de la Guardia Civil y en las FAS para quienes hayan adquirido la condición militar según lo establecido en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

En ambos casos, se excluye al personal que se encuentren en situaciones administrativas en que dejen de estar sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de la Guardia Civil o tengan suspendida su condición de militar, respectivamente. Sin embargo, en el caso de las FAS quedan también excluidos los alumnos de la enseñanza militar de formación, circunstancia que no se da en el caso de los alumnos de los Centros Docentes de la Guardia Civil que si están sometidos a la LODDGC (2).

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

En cuanto a la Titularidad de estos derechos, tanto en la LODDGC como en la LODDFAS se determina que los Guardias Civiles y los miembros de las Fuerzas Armadas son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la propia LODDGC (para los Guardias Civiles) o LODDFAS (para miembros de las FAS), añadiéndose para estos últimos también los límites existentes en las leyes orgánicas penales y disciplinarias militares.

En cuanto a los derechos fundamentales en sí, se significa que un total de 10 derechos fundamentales y libertades públicas aparecen en sendas normativas (3); los correspondientes a la igualdad, libertad personal, intimidad y vida privada (intimidad y dignidad personal en el caso de la LODDGC), libertad de desplazamiento y circulación, de expresión y de información, reunión y manifestación, asociación, sufragio, petición y Acceso al Defensor del Pueblo.

Debe destacarse que aparte de los citados, en la LODDFAS, se hace una mención expresa al Derecho del militar a la libertad religiosa, que se protegerá y respetará de acuerdo con la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio.

A continuación se detallan cada uno de los derechos citados.

En cuanto al *Derecho a la igualdad*, ambas normas se expresan en muy similares términos respecto a la imposibilidad de que exista discriminación alguna en razón de circunstancias relacionadas con la raza, sexo, orientación sexual, etc. Asimismo, también se hace referencia en sendas normas a que las autoridades competentes promoverán las medidas necesarias para garantizar que la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva, impidiendo cualquier situación de discriminación profesional.

En cuanto a la *Libertad personal*, en ambos casos se recoge que los miembros de la Guardia Civil y FAS respectivamente sólo podrán ser privados de su libertad en los casos previstos por las Leyes y en la forma en que éstas dispongan.

El *Derecho a la intimidad y a la vida privada*, que como se ha dicho anteriormente toma el nombre de Derecho a la intimidad y a la dignidad personal en el caso de la LODDFAS, presenta las siguientes tres características:

En primer lugar, para los miembros de la Guardia Civil se garantiza los derechos a la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, en los términos establecidos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.

En el caso de los miembros de las FAS también se reconocen estos derechos con análoga redacción, pero en el caso del ejercicio y salvaguarda del derecho a la intimidad personal, se señala que se tendrán en cuenta las circunstancias en que tengan lugar las operaciones.

Como circunstancias específicas se recogen por un lado que, en el caso de los guardias civiles que a estos efectos el pabellón que tuviera asignado en su unidad se considerará domicilio habitual; y en el caso de los miembros de las FAS se deberá respetar la dignidad personal y en el trabajo de todo militar, especialmente frente al acoso, tanto sexual y por razón de sexo como profesional.

En segundo lugar, en ambos casos se reconoce, con las especificaciones contenidas en la norma, la posibilidad de que por el jefe de la unidad, centro u órgano donde el guardia civil o miembro de las FAS preste sus servicios pueda autorizarse el registro personal o de los efectos y pertenencias que estuvieren en los mismos. Se señalan las siguientes características:

LODDGC	LODDFAS
De forma expresamente motivada.	De forma proporcionada y expresamente motivada.
Y que lo exija la investigación de un hecho delictivo.	Que existan indicios de la comisión de un hecho delictivo o por razones fundadas de salud pública o de seguridad.
Asistencia del interesado y en presencia de, al menos, un testigo.	Que se realicen con la asistencia del interesado y en presencia de al menos dos testigos o sólo de éstos, si el interesado debidamente notificado no asistiera.

En tercer lugar, en ambas normas se obliga a que los datos relativos a los miembros de sendas instituciones estén sujetos a la legislación sobre protección de datos de carácter personal, si bien, en el caso de la LODDFAS se añade que a tal efecto los poderes públicos llevarán a cabo las acciones necesarias para la plena efectividad de este derecho fundamental, especialmente cuando concurren circunstancias que pudieran incidir en la seguridad de los militares.

La *Libertad de desplazamiento y circulación* tiene también un tratamiento similar. En ambos casos se reconoce el derecho a desplazarse libremente por el territorio nacional sin perjuicio de determinadas limitaciones: En el caso de la Guardia Civil, las derivadas del cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana y de lo dispuesto en el artículo 21 de la LODDGC respecto a la resi-

dencia y domicilio; y en el caso de las FAS, las derivadas de las exigencias del deber de disponibilidad permanente a que se refiere el artículo 22 de la LODDFAS.

También en este apartado se recoge para los guardias civiles la obligación de comunicar previamente a sus superiores los desplazamientos al extranjero. En el caso de las FAS se llega incluso a determinar que, en función de la situación internacional y en operaciones militares en el exterior, será preceptiva una autorización previa de conformidad con lo que se establezca por orden del Ministro de Defensa.

De especial trascendencia resulta la regulación de la *Libertad de expresión y de información*. Las dos normas coinciden en señalar que la libre comunicación y recepción de información se hará en los términos establecidos por la Constitución. Los límites de este derecho vendrán dados de la siguiente forma:

LODDGC	LODDFAS
Los establecidos en su régimen disciplinario.	Salvaguarda de la seguridad y defensa nacional.
El secreto profesional.	Deber de reserva.
Respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos.	

Cuando se trata de asuntos de servicio o relacionados con la Institución el ejercicio de estos derechos por los guardias civiles se encontrará sujeto a los límites derivados de la observancia de la disciplina, así como a los deberes de neutralidad política y sindi-

cal, y de reserva. En este caso (asuntos estrictamente relacionados con el servicio en las Fuerzas Armadas) la LODDFAS recoge que el ejercicio de la libertad de expresión estará sujeto a los límites derivados de la disciplina.

Por último, la LODDFAS añade también que, en cumplimiento del deber de neutralidad política y sindical, el militar no podrá pronunciarse públicamente ni efectuar propaganda a favor o en contra de los partidos políticos, asociaciones políticas, sindicatos, candidatos a elecciones para cargos públicos, referendos, consultas políticas o programas u opciones políticas.

La *regulación del Derecho de Reunión y manifestación* constituye uno de los aspectos de mayor importancia. Tras la entrada en vigor de la LODDFAS, fue promulgada la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, que ha modificado la LODDGC en este aspecto concreto del derecho de reunión y manifestación de los guardias civiles.

Con la redacción actual, ha sido derogado el artículo 8.1 de la LODDGC y resulta de aplicación para los guardias civiles el contenido del artículo 13.1 de la LODDFAS que literalmente establece que *“El militar podrá ejercer el derecho de reunión, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión pero no podrá organizar ni participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical.*

Vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar, no podrá organizar, participar ni asistir en lugares de tránsito público a manifestaciones o a reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo.”

Permanece vigente además para los miembros del Cuerpo el párrafo tercero del artículo 8 de la LODDGC que determina además que *“En todo caso no podrán asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas y deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil.”*

En este apartado se recogen también las reuniones de Guardias Civiles en dependencias oficiales, que deberán ser comunicadas previamente al jefe de la unidad, centro u órgano correspondiente, quien podrá no autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio. En el caso de la LODDFAS se sigue similar redacción si bien se especifica que la posible denegación motivada lo será ponderando la salvaguarda de la disciplina y las necesidades del servicio.

En cuanto al *Derecho de asociación*, las dos normas determinan de forma similar que tanto los guardias civiles como los miembros de las FAS tienen derecho a asociarse libremente y a constituir asociaciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 y 104.2 de la Constitución (LODDGC) y en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODDFAS).

Los Guardias Civiles miembros de una asociación tienen derecho a participar activamente en la consecución de los fines de ésta, sin más limitaciones que las establecidas en la presente Ley.

En cuanto al *Derecho de asociación profesional*, su estudio será desarrollado posteriormente en el epígrafe correspondiente, si bien ya puede señalarse que tanto la LODDGC como la LODDFAS determinan que las asociaciones de Guardias Civiles y las asociaciones de miembros de las Fuerzas Armadas no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales. Tampoco podrán formar parte de partidos políticos o sindicatos, si bien el término que se utiliza en la LODDFAS es el de no poder vincularse con partidos políticos o sindicatos en vez del de formar parte.

A esto se añade que en el caso de la LODDFAS se expresa explícitamente que deberán respetar el principio de neutralidad política y sindical y no podrán incluir en su denominación ni en sus estatutos referencias políticas o ideológicas. Tampoco podrán tener vinculación con organizaciones políticas o sindicales, realizar conjuntamente con ellas pronunciamientos públicos ni participar en sus reuniones o manifestaciones.

En el *Derecho de Sufragio* se sigue similar redacción, reconociendo el derecho al sufragio activo o a ejercer el voto de acuerdo con lo establecido en el régimen electoral general. También se recoge en muy similares términos las circunstancias relativas a la no posibilidad de disfrutar del derecho de sufragio pasivo en los términos que establezca la legislación de régimen electoral general; añadiéndose en el caso de la LODDFAS que para ejercer el citado derecho, los miembros de las FAS deberán solicitar el pase a la situación administrativa prevista, a estos efectos, en la Ley de la Carrera Militar.

Un segundo aspecto que se regula también

de forma análoga es el referente a que las autoridades competentes deben adoptar las medidas necesarias para posibilitar el ejercicio del voto, especialmente cuando deban prestar servicio coincidiendo con jornadas electorales y durante sus misiones en el extranjero.

En cuanto al *Derecho de Petición*, no existen diferencias significativas, pues en ambos casos se les reconoce de forma individual, en los casos y con las formalidades que señala la legislación reguladora del mismo. No obstante, en el caso de la LODDFAS se añade que no serán objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al determinado en la citada ley orgánica.

Por último, se recoge también el *Derecho al acceso al Defensor del Pueblo*, que al igual que ocurre con el anterior, se regula de forma análoga en ambas leyes, permitiéndose que puedan dirigirse directa e individualmente a dicha Autoridad, de acuerdo con lo previsto en la legislación reguladora del Defensor del Pueblo.

Por último, señalamos a continuación los aspectos relacionados con la *neutralidad política y sindical*. En el caso de la Guardia Civil es tratado principalmente tanto dentro del Título I (del ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas) donde los artículos 11 y 12 se refieren a los derechos de sindicación y huelga, y en el Título II (de los deberes de los miembros de la Guardia Civil) cuando en el artículo 18 se refiere a la *Neutralidad e imparcialidad*. Por su parte, la LODDFAS los incluye únicamente en el Título Preliminar (Disposiciones generales), dentro del artículo relativo a *Neutralidad política y sindical*.

En relación con estos aspectos, la LODDGC determina que los Guardias Civiles no podrán ejercer el derecho de sindicación. Tampoco podrán fundar ni afiliarse a partidos políticos o sindicatos, ni realizar actividades políticas o sindicales. En el cumplimiento de sus funciones, los Guardias Civiles deberán actuar con absoluta neutralidad política y sindical, respetando los principios de imparcialidad y no discriminación por razón de cualquier condición o circunstancia personal o social.

La LODDFAS se refiere en similares términos, añadiéndose que el militar mantendrá una

estricta neutralidad pública en relación con la actuación de los partidos políticos y que el militar no permitirá el ejercicio de derecho de sindicación en el ámbito de las Fuerzas Armadas, salvo las que para el personal civil se contemplan en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y demás legislación aplicable. Por último, también se añade que en todo caso mantendrá su neutralidad en relación con la actuación de los sindicatos.

Relacionado con lo anterior, encontramos las referencias en el derecho a la Huelga. En la LODDGC se determina que los Guardias Civiles no podrán ejercerlo ni realizar acciones sustitutivas o similares a la misma, ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

En muy similares términos se refiere la LODDFAS, cuando afirma que los miembros de las Fuerzas Armadas no podrán recurrir a los medios propios de la acción sindical, entendida como negociación colectiva, adopción de medidas de conflicto colectivo y ejercicio del derecho de huelga. Tampoco podrán realizar acciones sustitutivas o similares a este derecho, ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de las unidades de las Fuerzas Armadas.

Como se puede apreciar esta última ley cita expresamente los casos de la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo como medios propios de la acción sindical. En la LODDGC también se citan los mismos cuando en el artículo 41 se establecen entre las actividades excluidas del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales el ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo.

DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL Y DE LOS DE LAS FAS

Entre los mismos figuran los siguientes:

Acatamiento a la Constitución y al Ordenamiento jurídico: La LODDGC establece que los miembros de la Guardia Civil tienen el deber de respetar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, así como el de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y

garantizar la seguridad ciudadana. En similares términos, se expresa la LODDFAS cuando reza que el militar guardará y hará guardar la Constitución como norma fundamental del Estado y cumplirá las obligaciones militares derivadas de las misiones establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, con sujeción a las reglas de comportamiento que se definen en la propia LODDFAS.

En cuanto a los deberes de *jerarquía, disciplina y subordinación; respeto a la integridad física y moral, deber de cooperación en caso de catástrofe y reconocimientos psicofísicos* (4) son solo regulados en la LODDGC en los términos en ella establecidos.

Por lo que respecta a la *reserva en asuntos profesionales* en ambos casos se contempla que los miembros de la Guardia Civil y miembros de las FAS están sujetos a la legislación general sobre secretos oficiales y materias clasificadas.

Igualmente, los guardias civiles tienen el deber de guardar secreto profesional y el debido sigilo (debida discreción en el caso de la LODDFAS) respecto de aquellos hechos o informaciones no clasificadas de los que hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones, añadiéndose en el caso de la LODDFAS que no podrán difundirlos por ningún medio ni hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros o en perjuicio del interés público, especialmente de las Fuerzas Armadas.

Otro deber que se contempla es el relativo al de *residencia y domicilio*. En términos análogos se reconoce la posibilidad de que pueda autorizarse la fijación del domicilio en un municipio distinto del de destino (siempre que se asegure el adecuado cumplimiento de las obligaciones profesionales; en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan).

En relación con este deber, en ambos casos se tendrá la obligación de comunicar en su unidad el lugar de su domicilio habitual o temporal, si bien en el caso de la LODDGC se aclara que ello es con el objeto de facilitar su localización. Se añade además que en todo caso, se deberán facilitar los medios de localización que permitan a todo Guardia Civil atender puntualmente sus obligaciones profesiona-

les; este último añadido se expresa de forma similar en el caso de la LODDFAS cuando se afirma la obligación de comunicar en su unidad cualquier otro dato de carácter personal que haga posible su localización si las necesidades del servicio lo exigen.

Por último, respecto a los deberes relacionados con las incompatibilidades, se recoge en la LODDFAS que los militares están sometidos al régimen general sobre incompatibilidades, establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Análoga fórmula es seguida en la LODDGC, si bien se añade además que este régimen general en materia de incompatibilidades de la Administración General del Estado, lo será sin perjuicio de las incompatibilidades más rigurosas que pueda establecer la normativa específica.

DERECHOS Y DEBERES SIMULTANEAMENTE

Tres son los derechos/deberes que contempla la LODDGC:

En primer lugar, la *Defensa de España*, de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica de defensa nacional. Este derecho/deber se contempla en la LODDFAS dentro de las reglas de comportamiento del militar, cuando se afirma como una de las mismas la disposición permanente para defender a España, incluso con la entrega de la vida cuando fuera necesario, constituye su primer y más fundamental deber (del militar), que ha de tener su diaria expresión en el más exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y en la propia LODDFAS.

En segundo lugar, en cuanto al *uso del uniforme y de armas*, se contempla el derecho y el deber (en la LODDFAS solo se refiere a derecho y NO se cita el uso de armas) de utilizar el uniforme reglamentario, así como el deber de portar armas para la prestación del servicio, de acuerdo con las normas que regulen dichos usos, en el ejercicio de sus funciones.

En la LODDFAS se añade además que los

que se encuentren en las situaciones administrativas en las que tengan suspendida su condición militar sólo podrán vestir el uniforme en actos militares y sociales solemnes o cuando se les autorice expresamente para ello en sus relaciones con las Fuerzas Armadas y siempre

que no estén ejerciendo cargos electos de representación política.

Por último, en cuanto a la *Formación y perfeccionamiento*; la redacción es bastante similar, lo cual puede comprobarse en el siguiente cuadro:

LODDGC	LODDFAS
Se reconoce en ambos casos el derecho y, en su caso, el deber de:	
Participar en los cursos y en las actividades formativas destinadas a mejorar su capacidad profesional y facilitar su promoción de acuerdo con:	Participar en las actividades que se desarrollen en el ámbito de la enseñanza en las Fuerzas Armadas, tanto en la de formación como en la de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional, requeridas para el adecuado ejercicio profesional en los diferentes cuerpos y escalas.
Los criterios objetivos de selección que se establezcan para el acceso a dichas actividades. Estos criterios deberán respetar los principios que regulan la carrera profesional.	A los que se accederá con las titulaciones y demás requisitos legalmente establecidos. La selección para cursar esas actividades y las que faciliten la promoción profesional se efectuará con arreglo a criterios objetivos y atendiendo a los principios que rigen la carrera militar.

DERECHOS PROFESIONALES

La carrera profesional, con análoga redacción tal y como puede apreciarse en la siguiente tabla:

LODDGC	LODDFAS
Derecho al desarrollo de la carrera profesional	Derecho al desarrollo de la carrera militar
	Combinando preparación y experiencia profesional.
Especialmente al régimen de ascensos, destinos, condecoraciones y recompensas.	En lo referente al régimen de ascensos, destinos y demás elementos que la configuran.
De acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y de conformidad con las normas que la regulen.	De acuerdo con las expectativas de progreso profesional y bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, de conformidad con los criterios establecidos en la Ley de la carrera militar.

No obstante, en el caso de la LODDFAS cabría añadir lo que al respecto se señala en el artículo 20.3, relativo a que el militar para el cumplimiento de sus deberes, tiene derecho al desempeño efectivo de los cometidos o funciones propios de su condición y a participar

en la consecución de los objetivos de la unidad donde preste sus servicios.

En cuanto a la *Jornada y Horario de servicio* varias son las consideraciones que pueden hacerse tal y como se recoge en la siguiente tabla:

LODDGC	LODDFAS
El horario de servicio, sin perjuicio de su disponibilidad permanente para el servicio, será el <i>determinado reglamentariamente</i> .	La jornada de trabajo será, con carácter general, <i>la del personal al servicio de la Administración General del Estado</i> .
Las modalidades para su prestación y el cómputo de dicho horario se fijarán atendiendo a las <i>necesidades del servicio</i> .	Los militares estarán en <i>disponibilidad permanente</i> para el servicio. Las exigencias de esa disponibilidad se adaptarán a las características propias del destino y a las circunstancias de la situación.
Sin perjuicio de las <i>necesidades derivadas del cumplimiento de sus funciones</i> , para la determinación de la jornada y el horario de trabajo y, en su caso, el <i>régimen de turnos</i> , se tendrá en cuenta la <i>conciliación de la vida familiar y laboral del Guardia Civil</i> .	El régimen de horario se adaptará a las <i>necesidades operativas</i> y a las derivadas del funcionamiento de las unidades y de la prestación de guardias y servicios, tomando en consideración la disponibilidad permanente, así como las normas y criterios relativos a la conciliación de la vida profesional, personal y familiar a los que se refiere la Ley de la carrera militar.
Los Guardias Civiles tienen derecho a conocer con <i>antelación suficiente su jornada y horario de trabajo</i> y, en su caso, el régimen de turnos, sin perjuicio de las <i>alteraciones</i> que puedan estar justificadas por las necesidades del servicio o por motivos de fuerza mayor.	
Las <i>compensaciones a que hubiera lugar por la modificación de la jornada de trabajo</i> se determinarán reglamentariamente.	

Por lo que respecta a *vacaciones, permisos y licencias*, en ambos casos se recoge que se tendrá derecho a disfrutar de las vacaciones, permisos y licencias previstos por la legislación general de los funcionarios de la Administración General del Estado, adaptado reglamentariamente a las funciones y cometidos del Cuerpo o con las necesarias adaptaciones a la organización y funciones específicas de las Fuerzas Armadas que se determinen por orden del Ministro de Defensa.

En el caso de la LODDFAS se detalla además que las necesidades del servicio prevalecerán sobre las fechas y duración de los permisos, vacaciones y licencias, si bien las limitaciones que se produzcan deberán ser motivadas. Continúa determinando que la aplicación del criterio de necesidades del servicio se hará siempre de forma justificada, motivada e individualizada y que, en todo caso, se comunicará al militar afectado la decisión adoptada.

Otro derecho de carácter profesional que se contempla es el relativo a la *asistencia jurídica*.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil tienen derecho a la asistencia jurídica (asistencia letrada gratuita en los términos que reglamentariamente se establezca en el caso de los guardias civiles) en las actuaciones judiciales que se dirijan contra ellos como consecuencia del legítimo desempeño de sus funciones o cargos.

Sin embargo, sólo a los guardias civiles se les reconoce el mismo derecho en el ejercicio de la acusación particular derivada de haber sido víctimas de la comisión de delitos o faltas en el ejercicio de su actividad profesional, o con ocasión de ella, (igualmente en los términos que reglamentariamente se establezcan).

Asimismo, en cuanto a los guardias civiles, lo previsto en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de que puedan ser representados y defendidos en juicio por el Abogado del Estado, en los términos previstos en la legislación por la que se regula el régimen de la asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.

El término sin perjuicio del párrafo anterior es suprimido en el caso de la LODDFAS, siendo representados y defendidos en juicio por el Abogado del Estado en los mismos términos citados en dicho párrafo. Además, en este ámbito de la LODDFAS, el Ministerio de Defensa podrá dictar normas específicas para la asistencia jurídica de los miembros de las Fuerzas Armadas cuando, en un proceso ante los Tribunales de Justicia, tengan intereses contrapuestos a las Administraciones u Organismos públicos cuya representación legal o convencional ostenten los Servicios Jurídicos del Estado.

El siguiente de los derechos a analizar es el correspondiente a *Riesgos laborales y protección de la salud*. Al respecto los miembros de la Guardia Civil y de las FAS tienen derecho a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo, con las peculiaridades propias de las funciones que tienen encomendadas.

Igualmente, la Administración General del Estado promoverá las medidas necesarias para garantizar, en lo posible, la seguridad y salud del personal de ambas Instituciones al

utilizar los medios y equipos puestos a su disposición, con especial atención a los riesgos específicos que se deriven de sus funciones. A tal fin desarrollará una política activa de prevención de riesgos laborales y vigilancia de la salud y proporcionará los equipos de protección individual necesarios para el cumplimiento de su misión, facilitando la formación e información suficientes en materia de prevención.

A partir de aquí, la LODDFAS es más extensa ya que añade que los militares podrán efectuar, sin interferir en el desarrollo de las operaciones militares, las propuestas de acciones preventivas que estimen oportunas para mejorar la seguridad y salud en el trabajo, así como para evitar o disminuir las situaciones de riesgo o peligro en el desarrollo de la actividad de las Fuerzas Armadas, en la forma y con los procedimientos que se determinen por orden del Ministro de Defensa. También añade que tienen la obligación de velar, mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso estén establecidas, por su propia seguridad y salud en el desempeño de sus cometidos y por las de las personas a las que pueda afectar su actividad.

A esto cabe añadir el apartado 5 de otro artículo, el 20, que recoge que la seguridad de los miembros de las Fuerzas Armadas deberá ser objeto de especial protección, en razón de los riesgos específicos a los que están expuestos. A tal efecto, los poderes públicos llevarán a cabo las acciones necesarias para la plena efectividad de este derecho.

A continuación, y en cuanto al Derecho a la *protección social*, con carácter general la LODDGC se refiere al mismo indicando que todos los miembros de la Guardia Civil tienen derecho a disfrutar de un régimen de protección social que incluya la asistencia sanitaria y prestaciones en caso de enfermedad e incapacidad en los términos previstos por la ley. En similares términos se expresa la LODDFAS cuando reza que la protección social de los militares, incluida la asistencia sanitaria, está cubierta por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas de acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio.

En cuanto al Régimen de Clases Pasivas del

Estado, la LODDGC establece que se aplicará con carácter general al personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Por su parte la LODDFAS indica que la anteriormente citada protección social se extenderá al militar retirado o que tenga reconocida una pensión de inutilidad o invalidez a consecuencia de un hecho acaecido durante el periodo de prestación de servicios en las Fuerzas Armadas.

También en referencia a dicha cuestión, cabría señalar lo que la LODDFAS recoge en su artículo 20.4 relativo a que al militar que se le reconozca una incapacidad que conlleve una limitación para ocupar determinados destinos, se le garantizará el principio de igualdad de trato en los destinos a los que pueda acceder.

Además, la LODDFAS añade que con independencia de los derechos derivados de la protección social, a la Sanidad Militar le corresponde prestar la atención sanitaria que se desarrolle en el ámbito logístico-operativo o en el destino.

También resulta significativa que la LODDFAS añade dos artículos más a este asunto; en concreto y por un lado, a las pensiones

(art.31), cuando indica que el personal militar de carrera, los militares profesionales que mantienen una relación de servicios de carácter temporal y los alumnos de los centros docentes militares de formación, están integrados en el régimen de seguridad social que corresponda, en función de la fecha de ingreso en las Fuerzas Armadas, con las especificidades previstas para dichos colectivos en la legislación aplicable. Y, por otro lado a las Acciones complementarias (art. 32) en las que incluye, en los términos marcados en el propio artículo, medidas relacionadas con el apoyo a la movilidad geográfica; protección de la escolarización de sus hijos cuando deban trasladarse de residencia; planes de calidad de vida; apoyo específico a los militares y a sus familias que sean destacados fuera del lugar de estacionamiento habitual de su unidad durante periodos prolongados y programas de incorporación a otros ámbitos laborales.

En cuanto a la *presentación de quejas*, en la LODDFAS se amplía también a la presentación de iniciativas (art.28). Para una mejor comprensión, se presenta el siguiente cuadro:

LODDGC	LODDFAS
En el ámbito de su unidad, centro u organismo.	
Quejas relativas al régimen de personal, a las condiciones y a la calidad de vida en las unidades, siempre que no hubiese presentado recurso sobre el mismo asunto.	Podrá plantear iniciativas y quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida.
El procedimiento de presentación y tramitación de las quejas será regulado reglamentariamente.	De acuerdo con lo que se establece en este artículo y en su desarrollo reglamentario,
Las quejas se presentarán por el cauce reglado.	Sin perjuicio del mantenimiento del conducto regular.
...Si no fueran debidamente atendidas o se refiriesen al mando inmediato superior, podrán presentarse directamente ante el órgano responsable de personal de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y, en última instancia, ante los órganos de inspección de la Secretaría de Estado de Seguridad.	Los miembros de las Fuerzas Armadas podrán presentar quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida siguiendo el conducto regular en la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas y haciéndolo de buen modo, verbalmente o por escrito.

Si no se considerasen suficientemente atendidas podrán presentarse directamente y por escrito, remitiendo copia al jefe de su unidad, ante los mandos u órganos directivos que se determinen reglamentariamente, los cuales acusarán recibo e iniciarán, en su caso, el procedimiento que corresponda. En caso de rechazar la queja lo harán en escrito motivado.

Respecto a las propuestas, la LODDFAS especifica la forma y procedimiento de su tramitación, así como actuación al respecto.

Finalmente, y respecto a las quejas e iniciativas, la LODDFAS recoge que lo previsto en el citado artículo 28 lo será sin perjuicio del ejer-

cicio de los derechos y acciones que legalmente correspondan a los miembros de las Fuerzas Armadas.

El siguiente derecho contemplado es el relativo a *ser informado de sus funciones, deberes y responsabilidades*. Al respecto, se establece lo siguiente:

LODDGC	LODDFAS
Al incorporarse a su destino, los Guardias Civiles serán informados por sus jefes inmediatos.	Al incorporarse a su destino, los militares serán informados por sus mandos.
De los fines, organización y funcionamiento de la unidad.	De los fines, organización y funcionamiento de la unidad, con los condicionamientos que exijan las características de los distintos planes y operaciones.
Riesgos específicos del destino o servicio.	
Así como de las funciones, deberes y responsabilidades que les incumben, especialmente, y, en su caso, de las que les correspondan temporalmente en los supuestos de sucesión de mando o sustitución.	Así como de las funciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

Además, en esta cuestión la LODDFAS es más extensa al incluir también a aquel que ingrese en las FAS, el cual será informado del régimen jurídico aplicable a sus miembros, en particular de los deberes y compromisos que asume así como de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

Por último, el derecho a las retribuciones se regula de forma similar aunque con redacción distinta según se trate de LODDGC o LODDFAS: En el primer caso se recoge que los miembros de la Guardia Civil tendrán derecho

a una remuneración acorde con su empleo, destino y puesto de trabajo que desempeñen y que contemple su nivel de formación, régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y riesgo que comporta su misión, así como especificidad de los horarios de trabajo y peculiar estructura.

Por su parte, la segunda de las leyes específica que el sistema retributivo de los militares, incluidas las retribuciones diferidas, y el régimen de indemnizaciones por razón del servicio son los de los funcionarios civiles de la

Administración General del Estado adaptados a las características de las Fuerzas Armadas, a las peculiaridades de la carrera militar y a la singularidad de los cometidos y funciones que tienen asignados. El Gobierno procederá a efectuar las citadas adaptaciones cuando sean necesarias. Por medio de las retribuciones complementarias se atenderán las características del ejercicio de la profesión militar, especialmente la responsabilidad, los diferentes grados de disponibilidad, el horario,

la preparación técnica y las singularidades de determinados cometidos.

DERECHO DE ASOCIACIÓN PROFESIONAL

Al objeto de clarificar el estudio de las asociaciones profesionales se ha estructurado el mismo en varios apartados:

En cuanto al *ámbito, duración y finalidad* de la asociación se contempla lo siguiente:

	LODDGC	LODDFAS
FINALIDAD:	Principal: la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus asociados y la realización de actividades sociales que favorezcan la eficiencia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros.	La promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus asociados. Podrán realizar actividades sociales que favorezcan el ejercicio de la profesión, la deontología militar y la difusión de la cultura de seguridad y defensa, <i>pero</i> no podrán interferir en las decisiones de política de seguridad y defensa, en el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares y en el empleo de la fuerza.
ÁMBITO:	Tener ámbito estatal, se constituirán por tiempo indefinido.	Deberán tener ámbito nacional, se constituirán por tiempo indefinido y <i>no podrán</i> establecer su domicilio social en las unidades ni en las dependencias del Ministerio de Defensa.
OTROS:	En ningún caso estas asociaciones profesionales tendrán carácter lucrativo	

Por lo que respecta al *régimen económico* en ambos casos se contempla que las asociaciones profesionales puedan financiarse a través de las cuotas de sus afiliados u otros recursos económicos que prevean sus Estatutos. En ningún caso podrán percibir donaciones privadas.

La percepción, en su caso, de subvenciones públicas se realizará con cargo a los Presupuestos Generales, añadiéndose en la

LODDFAS que dicha percepción se regirá por lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El régimen económico de las asociaciones profesionales, tanto de guardias civiles como de miembros de las FAS, estará sometido a los principios de transparencia y publicidad.

Para la *constitución e inscripción* de las asociaciones profesionales se utilizan muy similares parámetros:

LODDGC	LODDFAS
<p>Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el Registro de Asociaciones Profesionales habilitado al efecto en el Ministerio del Interior.</p>	<p>Las asociaciones para poder quedar incluidas en el ámbito de aplicación de este título, deberán inscribirse en el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, habilitado al efecto en el Ministerio de Defensa.</p>
<p>La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los estatutos y el acta fundacional, indicando quiénes de éstos actúan como representantes.</p>	<p>La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de sus promotores, que deberán depositar en dicho Registro el acta fundacional, sus estatutos y una relación de promotores y de quiénes de ellos representan a la asociación. La solicitud de inscripción y los estatutos deberán ajustarse en su contenido a lo previsto en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y en esta ley orgánica.</p>
<p>La inscripción sólo podrá denegarse cuando la composición de la asociación no se adecue a lo dispuesto en el artículo 39 (composición) o cuando los estatutos no cumplan los requisitos establecidos en esta Ley Orgánica o en los demás supuestos previstos en las normas reguladoras del derecho de asociación en general.</p>	<p>Sólo podrá denegarse la inscripción, mediante resolución motivada del Ministro de Defensa, cuando el acta fundacional de la asociación o sus estatutos no se ajusten a los requisitos establecidos en la LODDFAS y en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.</p>
<p>El plazo de inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales será de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción.</p>	
<p>Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos.</p>	<p>Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud de inscripción o en la documentación que la acompañe, se notificarán a los representantes de la asociación y se suspenderá el plazo para resolver sobre la inscripción, concediendo un nuevo plazo de veinte días para subsanar dichos defectos con indicación de que si así no lo hicieran se les tendrá por desistidos en su petición.</p>
<p>No se contempla en la LODDGC la entrega de listado de afiliados.</p>	<p>A los efectos de formar parte del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 48.2, las asociaciones deberán certificar con fecha de 31 de diciembre de cada año el número de sus afiliados de los comprendidos en el ar-</p>

título 34.1, detallado por categorías militares, incluyendo a los oficiales generales en la categoría de oficiales. La certificación se formulará mediante declaración responsable, que se regirá por lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El contenido que debe figurar en los *Estatutos* es prácticamente el mismo en ambos casos y comprende lo siguiente:

- a) La denominación.
- b) El domicilio y el ámbito nacional de su actividad.
- c) Los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa.
- d) Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados. En la LODDFAS se añade además que deberá figurar si solo pueden pertenecer a la asociación miembros de una o varias categorías de oficiales, suboficiales o tropa o marinería, o de todas ellas.
- e) Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de las modalidades.
- f) Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación. En la LODDFAS se añade además que con pleno respeto al pluralismo.
- g) Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimiento para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de cese, forma de deliberar, adoptar y ejecutar acuerdos y las personas o cargos para certificarlos, así como los requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, y el número de asociados necesarios para poder convocar sesiones o proponer asuntos en el orden del día.

h) El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.

i) El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que podrá hacer uso.

j) Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad.

La LODDFAS añade un segundo párrafo complementario en el que se detalla que a las asociaciones profesionales les serán de aplicación supletoria las normas establecidas en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, sobre funcionamiento, denominaciones, régimen interno, obligaciones documentales y contables, responsabilidad, modificación de los estatutos, disolución y liquidación de las asociaciones; si bien en la LODDGC se hace también una remisión genérica cuando se afirma que las asociaciones de Guardias Civiles creadas con fines profesionales se regularán de acuerdo con lo dispuesto en dicha LODDGC siendo de aplicación supletoria las normas generales reguladoras del derecho de asociación.

En los *derechos de las asociaciones profesionales* se diferencia en la LODDGC los correspondientes a todas las asociaciones y los adicionales a aquellas que tengan el carácter de representativas. Por su parte, en la LODDFAS la diferenciación para tener derechos adicionales es similar pues se realiza respecto de aquellas que tengan representación en el Consejo de Personal (para lo que deberán cumplir los requisitos del art.48.2):

Derechos de todas las asociaciones:

LODDGC	LODDFAS
Realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente se determinen.	Realizar propuestas, emitir informes y dirigir solicitudes y sugerencias relacionadas con sus fines.
Asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional del Guardia Civil, salvo en aquellos supuestos en los que dicha representación esté excluida.	Asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas.
Promover candidaturas para la elección de miembros del Consejo de la Guardia Civil y de cualesquiera otros órganos de participación o de representación que se establezcan, así como para la elección de miembros de los órganos de representación, gobierno y dirección de las mutualidades, asociaciones y restantes entes de previsión social y asistencial oficialmente constituidos por miembros de la Guardia Civil, cuando así lo prevea su normativa específica.	Los vocales de las asociaciones que formen parte del Consejo elegirán, entre ellos, hasta tres representantes en los órganos de gobierno o dirección de las mutualidades, asociaciones y entidades de previsión social y asistencial cuyo ámbito de actuación incluya miembros de las Fuerzas Armadas y sus familias, cuando así lo prevea su normativa específica.
	Recibir información del Ministerio de Defensa sobre régimen de personal, protección social y sobre cualquier otro asunto que favorezca la consecución de sus fines estatutarios.

Derechos adicionales de asociaciones representativas (LODDGC) o que cumplan los

requisitos establecidos en el artículo 48.2 de la LODDFAS:

LODDGC	LODDFAS
Estar representadas en el Consejo de la Guardia Civil.	Estar representadas en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.
Deberán ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la Institución. Participarán, en su caso, en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales.	Contribuir por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten al régimen de personal.

Podrán formular propuestas, elevar informes, dirigir peticiones y formular quejas a las autoridades competentes.	Presentar propuestas o realizar informes en relación con los asuntos que sean competencia del Consejo.
Reglamentariamente se regulará el acceso a los acuartelamientos e instalaciones para participar en actividades propias del asociacionismo profesional, en las condiciones marcadas en la LODDGC.	Existe el concepto de representante, pero análogo al de vocal del Consejo de la Guardia Civil (no al de representante).
Se regulará reglamentariamente el derecho de los representantes de las asociaciones que cuenten con vocales en el Consejo de la Guardia Civil a disponer de tiempo, horas mensuales y permisos para el desarrollo de actividades relacionadas con su condición.	

Aspecto de especial trascendencia es la relativa a la *composición* de las asociaciones profesionales, donde en primer lugar se señala de forma similar en ambas normas que para poder afiliarse deberán encontrarse en cualquier situación administrativa en que, de acuerdo con la normativa reguladora del régimen de personal, se conserven derechos y obligaciones inherentes a la condición de Guardia Civil. En el caso de la LODDFAS se aclara que se deberá estar sujeto al régimen general de derechos y deberes al no tener su condición militar en suspenso.

En cuanto a los retirados, en ambos casos se determina que con las limitaciones establecidas en sendas leyes, quienes pertenecieran a una de estas asociaciones, podrán, tras su pase a retiro, permanecer asociados a la misma, siempre que lo permitan los correspondientes estatutos (sin embargo en la LODDFAS se aclara que en todo caso no podrán pertenecer a sus órganos de gobierno ni actuar en su representación), y se hace constar que en las actividades de carácter político y sindical que realicen, así como en las reuniones o manifestaciones en las que participen, no podrán intervenir en su condición de miembros de estas asociaciones.

Por su parte, los alumnos de centros

docentes de la Guardia Civil que no ostenten la condición de Guardia Civil (alumnos de la enseñanza militar de formación que no tengan la condición de militar profesional en el caso de la LODDFAS) no podrán asociarse.

Ciertas limitaciones son las correspondientes a que:

- Sólo podrán afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo o FAS respectivamente.
- Dichas asociaciones no podrán agruparse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del Cuerpo (la LODDFAS matiza que las asociaciones de carácter profesional reguladas en el capítulo correspondiente de la ley únicamente se podrán agrupar entre ellas mismas). No obstante, podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter.

Por último, solo se podrá estar afiliado a una asociación profesional.

En cuanto al *ejercicio de actividades*, en el siguiente cuadro pueden mejor compararse estos conceptos:

Ejercicio

LODDGC	LODDFAS
<p>Se realizará de modo que, en todo caso, queden garantizados los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y garantizar la seguridad ciudadana.</p>	<p>Se realizará de tal modo que quede garantizado el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas, el desarrollo de las operaciones, el código de conducta de sus miembros y los preceptos de la LODDFAS.</p>

Las *Exclusiones* al ejercicio de actividades son análogas en ambos casos, ya que se excluye expresamente el ejercicio del derecho de huelga (en la LODDFAS “el llamamiento al ejercicio del derecho de huelga”), las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo.

Asimismo, también se excluye en las dos leyes la realización de acciones que excedan el ejercicio de los derechos reconocidos en sendas leyes respectivamente, especialmente los regulados en los artículos referidos a la Libertad de expresión y Derecho de reunión y manifestación.

Una diferencia entre ambas es que en el caso de la LODDFAS se contempla como exclusión la realización de actividades paramilitares o los ejercicios de formación e instrucción de ese carácter.

A todo ello ha de añadirse lo que ya se refirió en su momento en el epígrafe 4 en cuanto al derecho de asociación profesional respecto a la neutralidad política y sindical.

Por lo que respecta a las *asociaciones de carácter representativo*, ya se señaló anteriormente que este concepto no está expresamente recogido en la LODDFAS. En el caso de la LODDGC este carácter lo poseen aquellas asociaciones que hubieran obtenido en las elecciones al Consejo de Guardia Civil, al menos, un representante o, en dos de las Escalas, el diez por ciento de los votos emitidos en cada una de ellas.

Al no haber elecciones para elegir a representantes de las FAS en su Consejo de Personal, la inclusión en este órgano se realiza por alcanzar unos niveles de afiliación que representen, en relación a los efectivos de las

Fuerzas Armadas en las situaciones administrativas en las que, de acuerdo con la Ley de la carrera militar, estén sujetos al régimen general de derechos y deberes al no tener su condición militar en suspenso, el 1%, si sus estatutos están abiertos a todas las categorías contempladas en dicho artículo, el 3% de los miembros de su categoría si la asociación es exclusivamente de oficiales o de suboficiales, y el 1,5% en el caso de las asociaciones de militares de tropa y marinería. En el supuesto de que incluyan afiliados de dos categorías, deberán cumplir esos porcentajes en cada una de ellas. Estos porcentajes se podrán reducir mediante Real Decreto del Consejo de Ministros con objeto de facilitar la adecuada representatividad y funcionalidad del Consejo, y habrán de referirse a los datos hechos públicos por el Ministerio de Defensa al finalizar cada año natural.

Por lo que respecta al concepto de *representante* para los que, como se señaló anteriormente, la LODDGC recoge una serie de derechos, si que existe tal denominación en la LODDFAS, pero no en el mismo sentido, pues estos representantes de la LODDFAS se refieren a los vocales de las asociaciones en el Consejo de Personal.

Eso sí, los requisitos para ser representante son prácticamente los mismos en ambas leyes ya que deberán encontrarse en servicio activo (LODDGC) o en las situaciones administrativas en las que, de acuerdo con la Ley de la carrera militar, estén sujetos al régimen general de derechos y deberes al no tener su condición militar en suspenso (LODDFAS), tener la condición de afiliados y haber sido designados para ello de acuerdo con el procedimiento establecido en sus estatutos. Los efectos de

dicha designación se producirán a partir del día siguiente al de su inscripción en el correspondiente Registro de Asociaciones Profesionales.

En cuanto a *medios concedidos* hay que destacar que en todas las unidades, centros u órganos se habilitarán lugares adecuados para la exposición de los anuncios o comunicaciones de las asociaciones profesionales (LODDGC). Esta previsión también se hace en la LODDFAS, si bien se amplía a que no sólo se habla de locales, sino también de procedimientos adecuados. Además se pueden incluir anuncios y el Ministerio de Defensa facilitará esa difusión a través de vías generales de comunicación electrónica.

La LODDFAS amplía también esta posibilidad de medios para las asociaciones profesionales al hecho de que en las Delegaciones y Subdelegaciones de Defensa se proporcionarán locales y medios adecuados para uso común de las asociaciones profesionales, mediante los acuerdos que se establezcan con las asociaciones que cumplan los requisitos

establecidos para poder tener representación en el Consejo de Personal.

Es importante destacar que en esta misma ley se aclara que se tendrá en cuenta las limitaciones previstas en el artículo 41 (El ejercicio del derecho de asociación profesional se realizará de tal modo que quede garantizado el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas, el desarrollo de las operaciones, el código de conducta de sus miembros y los preceptos de esta ley), en especial las relativas a las unidades en ejercicios y operaciones.

Por último reseña significativa en esta misma ley, no contemplada expresamente como tal en la LODDGC, es el hecho de que las asociaciones no podrán utilizar locales pertenecientes o cedidos a organizaciones políticas o sindicales.

Otro importante derecho de las asociaciones profesionales es el relativo a poder convocar y celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil. A este respecto se significa las siguientes diferencias:

LODDGC	LODDFAS
En centros oficiales de la Guardia Civil.	En los locales a los que se refiere el artículo 44.2 (ubicados en Delegaciones o Subdelegaciones de Defensa).
Se realizarán fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la marcha de los servicios. Su celebración requerirá solicitud previa al jefe de la unidad, centro u órgano, quien podrá denegarla, cuando considere que el servicio pueda verse afectado.	Se realizarán fuera del horario habitual de trabajo, no podrán interferir en el funcionamiento de las unidades ni en la prestación de guardias o servicios y no se podrán convocar ni celebrar en el ámbito de los ejercicios u operaciones militares.
<p>La autorización deberá solicitarse por escrito, con una antelación mínima de setenta y dos horas y en la misma se hará constar la fecha, hora y lugar de la reunión (En LODDFAS también el objeto de la reunión), y los datos de los firmantes que acrediten ostentar la representación de la asociación, conforme a sus estatutos, para convocar la reunión.</p> <p>Si antes de las veinticuatro horas anteriores a la fecha de la celebración de la reunión la autoridad competente no formulase objeciones a la misma mediante resolución expresa, podrá celebrarse sin otro requisito posterior.</p>	
	En el caso de que por la falta de disponibilidad de locales apropiados no fuera posible atender la solicitud, los Delegados o Subdelegados de Defensa gestionarán la utilización de locales adecuados que podrán

estar ubicados en otras instalaciones del Ministerio de Defensa, *que no sean unidades de la fuerza o del apoyo a la fuerza de los Ejércitos.*

A efectos del control de seguridad, los representantes de la asociación comunicarán con la debida antelación la identificación de los asistentes.

Los convocantes de la reunión serán responsables de su normal desarrollo.

En ambos casos, las asociaciones profesionales *responderán* por los actos o acuerdos adoptados por sus órganos estatutarios en la esfera de sus respectivas competencias. También responderán por los actos de sus afiliados, cuando se produzcan en el ejercicio regular de las funciones representativas o se acredite que dichos afiliados actuaban por cuenta de sus respectivas asociaciones profesionales.

Lo mismo ocurre respecto a la *suspensión o disolución* de las asociaciones profesionales que, tanto en la LODDGC como en la LODDFAS se recoge que quedará sometida al régimen legal establecido para el derecho de asociación.

CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL Y CONSEJO DE PERSONAL DE LAS FAS

Como se puede apreciar la primera diferen-

cia hace referencia al nombre del órgano colegiado, si bien existen otras importantes diferencias que a continuación se relacionan:

En cuanto al *ámbito de actuación y definición* es importante resaltar que en las FAS explícitamente se hace constar que la participación de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y su interlocución con el Ministerio de Defensa, tendrá lugar en este órgano. Por su parte el Consejo de la Guardia Civil establece que tendrá como fin el mejorar las condiciones profesionales de los integrantes de la Guardia Civil, así como el funcionamiento del Instituto.

Ante el mismo *podrán plantearse las propuestas o sugerencias* en materias relacionadas con los siguientes asuntos:

LODDGC	LODDFAS
	Estatuto de personal y condición de militar.
Derechos y deberes.	Ejercicio de los derechos y libertades.
El régimen de personal.	
	Condiciones de vida y trabajo en las unidades.
Ejercicio del derecho de asociación y sobre los aspectos sociales que les afecten.	

En el caso del Consejo FAS se aclara que quedan excluidas del ámbito de actuación del Consejo las materias relacionadas con decisiones de política de seguridad y defensa, con el planeamiento y desarrollo de los ejercicios u operaciones militares y el empleo de la fuerza.

Se establece en ambos casos un *desarrollo*

reglamentario para determinar la composición, funciones y régimen de trabajo (FAS) o la organización y funcionamiento interno (GC).

Una de las principales diferencias hace referencia a la *composición del Consejo* tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

LODDGC	LODDFAS
Igual número de representantes de los miembros de la Institución (GC) o de las asociaciones profesionales (FAS) que de los representantes de la Administración (AGE)	
Presidente: Ministro del Interior	Presidente: Ministro de Defensa y si no asiste, el Subsecretario de Defensa.
Secretario: El representante de la AGE que designe el Presidente.	El responsable de la Secretaría Permanente del Consejo (unidad que proporciona los apoyos administrativos necesarios).
Representantes de la Administración serán designados por los Ministros de Interior y Defensa.	Representantes del Ministerio de Defensa incluirá a los Mandos o jefes de Personal de los Ejércitos.
Representantes de los miembros de la Institución, elegidos mediante un procedimiento electoral cuyos aspectos principales se recogen en la LODDGC.	Representantes de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas que cumplan los requisitos para ser representativas (anteriormente citados, figuran en el art. 48.2 de la LODDFAS).
Mandato de 4 años	El mandato de los miembros de las asociaciones profesionales, que estarán sometidos al régimen de incompatibilidades por razón del cargo que reglamentariamente se determine, se mantendrá hasta que por los órganos de gobierno de cada asociación se proceda a una nueva designación.

Las *funciones* son prácticamente análogas y están relacionadas con el análisis y valoración de las propuestas y sugerencias; conocimiento sobre determinadas cuestiones, informe previo de disposiciones normativas, y la recepción de información trimestral sobre política de personal y de índices de absentismo y siniestralidad. Sin embargo existen dos funciones propias del Consejo GC que no han sido incluidas como del

Consejo FAS, nos estamos refiriendo a la colaboración con la Administración para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad por un lado y la participación en la gestión de obras sociales para el personal, cuando así lo determine la normativa correspondiente, por otro.

En cuanto al *funcionamiento del Consejo* se presenta la siguiente tabla comparativa:

LODDGC	LODDFAS
Las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las ordinarias serán una vez cada tres meses.	
	Trabjará en pleno o en comisiones. Las comisiones tratarán aquellos asuntos de carácter específico que les sean asignados por el pleno.
El Consejo se reunirá en sesión extraordinaria cuando lo convoque su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de una tercera parte de los vocales del Consejo, que deberá realizarse mediante escrito dirigido al Presidente	El Consejo se reunirá en sesión extraordinaria cuando sea convocado por su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de la mayoría de los vocales que representen a las asociaciones profesionales en el Consejo. La solicitud deberá realizarse mediante escrito dirigido al Presidente.

En este apartado hay que resaltar que la LODDFAS expresa algunos aspectos que no figuran en la LODDGC que son los relativos a presentación y defensa de las propuestas por la asociación proponente, la remisión de las actas de las sesiones a un nuevo órgano distinto (Observatorio de la vida militar) y la forma de recoger los acuerdos alcanzados ya sea

cuando exista consenso o no, en cuyo caso se reflejarán en el acta las diferentes posiciones adoptadas.

Por su parte, los vocales en representación ya sea de la Institución (GC) o de las asociaciones profesionales (FAS) cuentan con la posibilidad de *disfrutar de los siguientes derechos*:

LODDGC	LODDFAS
No discriminación en su promoción profesional en razón del desempeño de su representación.	
Libre circulación por las dependencias de su unidad electoral, sin que entorpezca el normal funcionamiento de las correspondientes unidades.	
	Asistir a las reuniones del Consejo en pleno o en comisiones, ordinarias o extraordinarias. Dicha asistencia a las citadas reuniones tendrán la consideración de acto de servicio preferente.
Libre distribución de publicaciones referidas a cuestiones profesionales o asociativas.	Exponer y difundir los anuncios, comunicaciones o publicaciones de su asociación a través de los medios, procedimientos y vías generales de comunicación electrónica facilitados por el Ministerio de Defensa.
Acumulación en uno de los miembros de la candidatura de los créditos de tiempo, horas mensuales y permisos, previa comunicación a la Dirección General.	Disponer de créditos de tiempo para el ejercicio de sus cometidos en la preparación de los temas, elaboración de propuestas y posible pertenencia a grupos de trabajo del Consejo.

Finalmente, una breve referencia al órgano anteriormente citado, el Observatorio de la vida militar que sólo figura en la LODDFAS. Se trata de un órgano colegiado, de carácter asesor y consultivo, adscrito a las Cortes Generales, para el análisis permanente de la condición de militar y de la forma con que el Estado vela por los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Estará compuesto por cinco miembros elegidos por el Congreso de los Diputados y otros cuatro por el Senado, entre personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de la defensa o en el de recursos humanos o en el de derechos fundamentales y libertades públicas.

NOTAS

(1) Incluye un Título IV relativo al régimen de derechos fundamentales y libertades públicas de los reservistas que no tiene correlativo en la LODDGC por no contemplarse tal figura.

(2) No obstante, se debe tener en cuenta ciertas exclusiones que figuran en la propia LODDGC, como es el caso del régimen de asociaciones profesionales, en donde se establece que los alumnos de centros docentes de la Guardia Civil que no ostenten la condición de Guardia Civil no podrán asociarse (artículo 39.3)

(3) Se ha excluido de esta relación las referencias a la Sindicación y Huelga que en el caso de las FAS toma el nombre de Neutralidad Política y Sindical (artículo 7 del Título Preliminar); ello debido a que esta cuestión será objeto de tratamiento aparte.

(4) Además de los citados, también la LODDGC contempla el referido a Neutralidad e imparcialidad, el cual ya ha sido tratado en el apartado anterior.

EL CONTEXTO JURÍDICO DE LA MUJER ISAI EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

*“No dejes que muera el Sol sin que hayan
muerto tus temores.”*

Mahatma Gandhi

JULIÁN ARRIBAS MARTÍNEZ

Teniente de la Guardia Civil
Profesor de la Academia de Guardias y de Suboficiales
Doctor por la Universidad de Jaén

INTRODUCCIÓN

La sensación de zozobra que siente la víctima de un hecho delictivo es, con frecuencia, difícil de mitigar. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado saben de ello desde el momento en que el/la denunciante se presenta ante la oficina policial demandando su auxilio. Es desde el preciso instante de la recepción de la denuncia cuando, siquiera habiendo empezado a redactarla, comienza un protocolo de actuación encaminado a la averiguación de los hechos y a la transmisión de tranquilidad hacia la víctima con la realización de una serie de preguntas, consejos y ofrecimientos legales para intentar minimizar el daño causado, realizándolo en este orden: transmisión de tranquilidad e investigación de los hechos denunciados.

No se debe ante esto olvidar ninguna de las circunstancias que rodean a la víctima, sino concretar y conocer las posibilidades legales que se le plantean a la persona cuando, decidida a denunciar, continúa con la colaboración solicitada. Esto es, conocida la víctima de un hecho delictivo, se trataría de potenciar las posibilidades de reducir al mínimo sus consecuencias, intentando repararlas y evitar que se extendiera a otras personas, sus hijos por ejemplo, satisfaciendo no ya su presencia en sede policial para denunciar, sino su interés en continuar hasta el final para esclarecer los hechos.

No obstante si en cualquiera de las víctimas de un hecho delictivo confluyen circunstancias que hacen dudar de acudir al órgano policial para poner los mismos en su conocimiento y su posterior trasvase al aparato judicial, en el contexto de victimización de la mujer ISAI (1) se añaden razones que imposibilitan llevar a

buen puerto cualquier actuación policial y/o judicial, entre otras, por la negativa a la interposición de la denuncia.

Y ello es debido a miedos, temores o represalias, al desconocimiento de la norma, la situación administrativa irregular buscada o sobrevenida de la denunciante o la ignorancia incluso, de poder llegar a regularizar su situación legal en España si esa colaboración culmina con la desarticulación de la mafia o grupo organizado que, amparados en estas circunstancias que se citan, desarrollan su espectro delictivo con la “tranquilidad” de que sus víctimas no van a denunciarles.

Sin olvidar las situaciones en las que la “regularidad” es directamente dependiente de la del cónyuge o pareja que ejerce sobre la mujer ISAI la violencia, independientemente que ésta se ejerza durante la relación de pareja, el matrimonio o tras su terminación.

Asimismo por razones de su relativamente nueva emergencia social, aunque a esa bisoñez sin duda todos hemos contribuido, comienza a ser cada día más habitual la presencia del apellido “inmigrante” en la noticia de una nueva víctima de los episodios más recientes de violencia de género, por lo que estudiadas las posibilidades que la normativa ofrece, pretenderemos informar a todas esas potenciales víctimas extranjeras del derecho y del deber, matizado individualmente en cada persona, incluyendo a los testigos, del abanico de recursos que la Ley les otorga, a fin de dar a conocer las mismas y poder conformar con cada una de estas personas la creación de una sociedad en la que el más débil pueda acceder a los mecanismos oficiales y colaborar con ellos hasta mermar la capacidad delincencial de estas personas o grupos organizados.

La estrategia más eficaz a la hora de atajar la violencia doméstica se apoyaría en dos premisas. La primera es que ningún ser humano nace maltratador del prójimo, ni se convierte en uno como por arte de magia a los veinte años. La segunda premisa es que la tendencia a la crueldad se desarrolla bajo ciertas condiciones nocivas en los primeros años de la vida. Por tanto, puede ser aplacada y, en muchos casos, prevenida (2). Llamamos entonces la atención sobre la prevención al objeto de minimizar o debilitar al máximo este tipo de conductas delictuales.

En cualquier caso este análisis comienza en la promulgación de la *L.O. 1/92 de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana* donde se dispone en su artículo 28.3º que “... en casos de infracciones graves o muy graves, las sanciones que correspondan, podrán sustituirse por la expulsión del territorio español, cuando los infractores sean extranjeros...” por lo que la amenaza de la comisión de una simple infracción administrativa puede tirar por tierra los muchos empeños puestos por los que olvidasen que, su comportamiento en España, les puede acarrear serias consecuencias.

En contraposición a esta severidad legislativa, el artículo 31. 3º de la *LOEXIS*, al referirse a la situación de residencia temporal aborda la *autorización de residencia temporal, por colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales*, no exigiéndose visado. Nos encontraríamos ante el marco normativo que el legislador se encargará de desarrollar en el verano de 2011, con el Real Decreto 557/2011 de 20 de abril que aprueba el Reglamento de la Ley, en adelante, *RELOEXIS* (3).

Finalmente, recordaremos que en 2010 se modifica el Código Penal. El tratamiento unificado de los delitos de trata de seres humanos e inmigración clandestina que contenía el art. 318 bis resultaba a todas luces inadecuado, a la vista de las grandes diferencias que existen entre ambos fenómenos delictivos. Así se creó el Título VII bis denominado *De la Trata de seres humanos* con su artículo 177 bis encontrándonos ante un delito que pueda ser cometido no exclusivamente contra personas extranjeras, sino contra cualquier ser humano, independientemente de su nacionalidad, relacionadas o no con la delincuencia organizada. En cambio el delito de inmigración clandestina siempre tendrá carácter transnacional, predominando, en este caso, la defensa de los intereses del Estado en el control de los flujos migratorios (4).

LA MUJER ISAI ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO: PROTOCOLOS DE INTERVENCIÓN (5)

El fenómeno de la violencia doméstica tiene un alcance académico ciertamente pluridiscipli-

plinar. Es preciso abordarlo con medidas preventivas, con medidas asistenciales y de intervención social a favor de la víctima, con medidas incentivadoras de la investigación, y también con medidas legislativas orientadas a disuadir la comisión de estos delitos. Por ello, los delitos relacionados con la violencia doméstica han sido objeto de una preferente atención, para que el tipo delictivo alcance a todas sus manifestaciones y para que su regulación cumpla su objetivo en los aspectos preventivos y represivos. También se ha incrementado de manera coherente y proporcionada su penalidad y se han incluido todas las conductas que puedan afectar al bien jurídico protegido.

En esta línea, en primer lugar, las conductas que son consideradas en el Código Penal como falta de lesiones, cuando se cometen en el ámbito doméstico pasan a considerarse delitos, con lo cual se abre la posibilidad de imponer pena de prisión y, en todo caso, la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas. En segundo lugar, respecto a los delitos de violencia doméstica cometidos con habitualidad, se les dotó de una mejor sistemática, ampliando el círculo de sus posibles víctimas, imponiendo, en todo caso, la privación del derecho a la tenencia y porte de armas y abriéndose la posibilidad de que el juez o tribunal sentenciador acuerde la privación de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento.

La penúltima modificación de la LOEXIS, L.O. 2/2009, se vio acompañada por el Reglamento de abril ya citado. Y la última se produjo con la L.O. 10/2011 de 27 de julio que incidió en dos artículos: el 31 bis, referido a la violencia de género hacia mujeres extranjeras y el 59 bis, referido a las víctimas de la trata de seres humanos. De esta forma el artículo 31 bis posibilita que las mujeres víctimas de violencia de género que denuncien al maltratador puedan solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales que la mujer maltratada puede pedir para sí misma y también hacerse extensiva a sus hijos (la autorización de trabajo para los hijos, solamente si cumplen el requisito de edad mínima de 16 años que exige el Estatuto de los Trabajadores). En la misma línea se contempla la concesión automática -ya no potes-

tativa- de una autorización provisional de residencia y trabajo para la mujer maltratada y sus hijos, que resuelva interinamente su situación hasta que se emita la resolución judicial relativa a la denuncia por violencia machista.

«Artículo 31 bis. Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

1. Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente.

2. Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, no se incoará el expediente administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a), y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se hubiera incoado por la comisión de dicha infracción con anterioridad a la denuncia o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas.

3. La mujer extranjera que se halle en la situación descrita en el apartado anterior, podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Dicha autorización no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal. En el momento de presentación de la solicitud, o en cualquier otro posterior a lo largo del proceso penal, la mujer extranjera, por sí misma o través de representante, también podrá solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a favor de sus hijos menores de

edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades, o una autorización de residencia y trabajo en caso de que fueran mayores de 16 años y se encuentren en España en el momento de la denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad competente para otorgar la autorización por circunstancias excepcionales concederá una autorización provisional de residencia y trabajo a favor de la mujer extranjera y, en su caso, las autorizaciones de residencia provisionales a favor de sus hijos menores de edad o con discapacidad, o de residencia y trabajo si fueran mayores de 16 años, previstas en el párrafo anterior, que se encuentren en España en el momento de la denuncia. Las autorizaciones provisionales eventualmente concedidas concluirán en el momento en que se concedan o denieguen definitivamente las autorizaciones por circunstancias excepcionales.

4. Cuando el procedimiento penal concluyera con una sentencia condenatoria o con una resolución judicial de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género, incluido el archivo de la causa por encontrarse el imputado en paradero desconocido o el sobreseimiento provisional por expulsión del denunciado, se notificará a la interesada la concesión de las autorizaciones solicitadas. En el supuesto de que no se hubieran solicitado, se le informará de la posibilidad de concederlas, otorgándole un plazo para su solicitud. Si del procedimiento penal concluido no pudiera deducirse la situación de violencia de género, se incoará el expediente administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a) o se continuará, en el supuesto de que se hubiera suspendido inicialmente.»

Se introduce el Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género para la concesión de las autorizaciones, hasta tanto se pronuncie el Juzgado con la Orden de Protección. Novedoso resultó que puedan solicitar asimismo autorización de

residencia y trabajo por circunstancias excepcionales. Inclusive que podrá solicitar una autorización provisional de ellas, cuando antes sólo se contemplaba de residencia.

La eficacia de todo lo escrito hasta ahora parte de una coordinación adecuada entre aquellos que lo deben poner en marcha. Su activación ordenada y eficaz ayudará a proteger a las posibles denunciadas en su esfera personal y patrimonial. Inclusive a las potenciales denunciadas que vieran que el procedimiento funciona y decidieran hablar.

En el año 2005 la SES transmitía a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad su empeño en este emergente problema con el anuncio de la *Instrucción número 14/2005, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuación en dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular* en base a la complejidad y gravedad del fenómeno de la violencia de género y doméstica en nuestro país y hacia estas personas.

Es obvio que, en estas situaciones, el interés prioritario e inmediato que ha de ser atendido por el funcionario policial no es otro que el de proporcionar a la víctima la asistencia y protección que pueda demandar o necesitar, así como informarle de sus derechos y tramitar las diligencias policiales a la autoridad judicial - entre las cuales se incorporará la solicitud de orden de protección si se desea (6)-, poniendo un especial cuidado en informarle de forma clara y accesible de su derecho a solicitar la autorización de residencia temporal, tan pronto como le sea concedida la medida judicial de protección.

Con carácter prioritario se indicaba que se preste a la denunciada las medidas de asistencia y protección que por su propia situación fueren necesarias o pudiese demandar, tramitándose las correspondientes diligencias policiales dirigidas a la Autoridad Judicial por la infracción penal denunciada.

A fin de coordinar el proceso que sigue ante la aparición de hechos de esta naturaleza, se firmó en Madrid, el 13 de marzo de 2006, por el Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministro del Interior, el *“Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de seguri-*

dad del Estado y los cuerpos de policía local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género” persiguiendo coordinar los recursos e instrumentos de todo tipo de los distintos poderes públicos para asegurar la prevención de los hechos de violencia de género y, en su caso, la sanción adecuada a los culpables de los mismos, optimizando para ello los recursos humanos y materiales de la policía española en el término municipal correspondiente. Ello para garantizar el cumplimiento eficaz de las medidas judiciales de protección a las víctimas de violencia de género, proporcionándoles:

1. Una respuesta policial de mayor rapidez y eficacia en las situaciones de riesgo.

2. Una respuesta policial de máxima sensibilidad, calidad y eficiencia en la atención y protección a las víctimas, evitando las actuaciones que supongan un incremento de la victimización, especialmente la duplicidad de intervenciones.

3. Información clara y accesible a la víctima sobre los derechos reconocidos en la Ley integral y los recursos existentes para la efectividad de tales derechos en el ámbito territorial correspondiente.

4. Facilitar la transmisión entre los Cuerpos policiales y los órganos judiciales de toda la información relevante para la protección de la víctima.

5. Garantizar la coordinación y colaboración policial con los recursos públicos y no gubernamentales dedicados al apoyo jurídico y psicosocial a las víctimas.

Como se puede apreciar, no distingue en ningún momento dicho protocolo la circunstancia de la nacionalidad de la víctima y, dentro de ésta siquiera, su situación administrativa.

No obstante ello, y para mayor eficacia, el mismo día se firmaba el *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género* donde se establecía que será la Junta Local de Seguridad el marco competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración con objeto de analizar y concretar, con carácter exclusivo, la colaboración entre las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que existan en el término municipal, que a la postre son los destinados a garantizar el cumplimiento de las medidas judiciales de protección a las víctimas de violencia de género, concretamente:

- Procedimientos concretos de colaboración y coordinación establecidos.
- Criterios de intervención y reparto de funciones y tareas.
- Optimización de los recursos humanos y materiales disponibles.
- Procedimientos de transmisión recíproca de la información necesaria en el plazo más breve posible y en todo caso antes de 24 horas, de todas las medidas judiciales de protección de las que se tenga conocimiento.
- Mecanismos de coordinación y colaboración con los recursos públicos y no gubernamentales dedicados al apoyo jurídico y psicosocial a las víctimas.

Para ello se constituirá una *Mesa de Coordinación Policial* que se encargará de la aplicación y seguimiento de los acuerdos adoptados, previendo, en aquellos municipios donde no se haya constituido la Junta Local de Seguridad, la creación de una *Comisión de Coordinación Policial* integrada por los responsables policiales existentes en el término municipal.

Será el 18 de diciembre de 2009 cuando se publique la *Instrucción conjunta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y de la Dirección General de Inmigración, sobre aplicación de la LOEXIS, tras la reforma llevada a cabo por la L.O. 2/09 de 11 de diciembre, en materia de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a favor de la mujer extranjera víctima de violencia de género*. En ella se imparten normas en relación al artículo 31 bis, pero antes de ser modificado por la L.O. 10/2011 de 27 de julio, pues recuérdese que el mismo se modificó para ampliar la cobertura jurídica a los hijos de la víctima.

También hacía referencia dicha modificación al hecho de que cuando una mujer ISAI denunciaba a su agresor, se le podía incoar un procedimiento administrativo que acabase en expulsión. Ello la desincentiva a denunciar, por

lo que debía primar la protección de los derechos a la integridad física y moral de la mujer en situaciones de violencia de género, así como su derecho a la tutela judicial efectiva, frente a una sanción por estar en situación de irregularidad.

En esta Instrucción se les indica a los agentes la obligación de informar a la mujer ISAI presuntamente víctima de violencia de género sobre las posibilidades que le asisten en el marco del artículo 31 bis y de la precitada Instrucción. Igual información se le participará por la Unidad policial que estuviera tramitando el expediente sancionador, al notificarle el acuerdo de suspensión. Esto nos hace pensar que son todas las unidades policiales de España las obligadas a informar a las víctimas.

También se le indicaba igualmente el procedimiento para la solicitud de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, para solicitar la autorización provisional de residencia y trabajo y el procedimiento a seguir cuando concluya el procedimiento penal, si hay sentencia condenatoria o no.

En el primer Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer de fecha 28 de junio de 2007 se destaca el carácter integral con el que se aborda la violencia de género en la Ley Integral y la introducción de la perspectiva de género en su elaboración convirtiéndola en el mejor instrumento normativo de los hasta ahora elaborados por España. El III Informe de 2010 destaca el paso de la concesión de 2 autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones humanitarias de mujeres víctimas de delitos de violencia familiar concedidas en 2005 a 613 en 2009 (7).

No obstante y como se observa en los gráficos que se insertan a continuación, ha llegado a multiplicarse por cinco la cifra de las víctimas de nacionalidad extranjera y por ocho el número de autores de foránea nacionalidad, lo que pudiera ser expresivo de que junto con la persona, se inmigra la cultura de sumisión femenina o de posesión masculina (8).

A su favor, y al objeto de desmitificar el debate que criminaliza a esta población, podríamos traer a estas líneas la opinión que Serrano Gómez encontró al respecto al indicar que muchos inmigrantes tienen la intención de

trabajar y delinquen menos que los nacionales *"...el inmigrante ilegal que viene a trabajar no suele crear problemas de criminalidad...el inmigrante con contrato de trabajo suele delinquir menos que los nacionales del país que les acoge: lo que quieren es trabajar, conseguir dinero para enviar a su familia o regresar a su país...tienden a delinquir menos que los nacionales, sobre todo si se les compara con nacionales expuestos a las mismas condiciones criminógenas que ellos..."*. La investigación teórica y empírica en el terreno de la Criminología mantiene de modo convincente *"...que la categoría inmigrante —o, por ejemplo, otras como raza, etnia, nacionalidad, etc.— por sí misma, en sentido global no parece tener una gran repercusión en la criminalidad y el delito, pero que ello no puede ocultar la necesidad de utilizar distinciones más específicas, por ejemplo grupos particulares de inmigrantes según su procedencia..."* (9).

El Centro español Reina Sofía para el estudio de la violencia indica que sigue estando muy sobrerrepresentadas las mujeres extranjeras entre las víctimas pues de cada diez mujeres mayores de 14 años y empadronadas en España, nueve son españolas y una es extranjera, pero de cada diez mujeres asesinadas por su pareja cinco son españolas y cinco extranjeras. Esto significa que las mujeres extranjeras están sobrerrepresentadas un 325 % entre las víctimas de asesinato a manos de la pareja o ex pareja. La situación es peor en lo que respecta a la mujer iberoamericana, que son más de la mitad de las víctimas extranjeras asesinadas por su pareja o ex pareja y están sobrerrepresentadas en un 533,33 %.

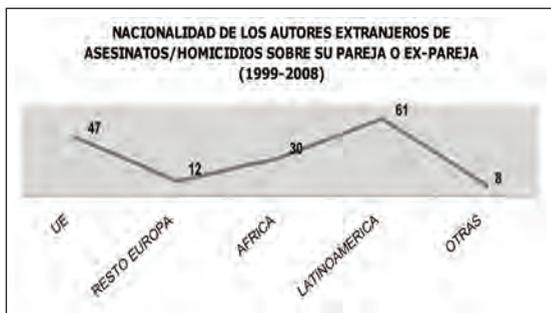


Fuente: Observatorio estatal de violencia sobre la mujer, www.malostratos.org, www.migualdad.es y elaboración propia.



Fuente: *Observatorio estatal de violencia sobre la mujer*, www.malostratos.org, www.migualdad.es y *elaboración propia*.

Por último, la nacionalidad de los autores en el periodo 1999-2008 evidencia que es el continente americano el que soporta el mayor número de detenidos, sin perder de vista al europeo. Si bien, ponderando el número de residentes de uno y otro, hacen pensar que el peso específico de los primeros dista considerablemente del de los segundos, aunque la cultura, supuestamente vanguardista, debiera minimizar con creces el número de ellos (10).



Fuente: *Observatorio estatal de violencia sobre la mujer*, www.malostratos.org, www.migualdad.es y *elaboración propia*.

Para acabar, la nueva normativa de extranjero recientemente publicada recientemente es esclarecedora ante el futuro de la denunciante, exponiéndolo en el artículo 134 del RELOEXIS. Deja en manos del Ministerio Fiscal la comunicación a la Oficina de Extranjería y a la Comisaría de Policía de la resolución del procedimiento penal. Si el proceso penal ha concluido con sentencia condenatoria o resolución judicial de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género se estará a que la misma haya solicitado o no autoriza-

ción de residencia y trabajo cuando interpuso la denuncia, concediéndosela o invitándola a solicitarla. Si por el contrario, la sentencia es no condenatoria o de la resolución judicial se dedujera que la mujer no ha sido víctima de violencia de género la autorización provisional concedida se denegará. Al mismo tiempo se procederá al inicio o continuación del procedimiento sancionador y su tramitación y resolución (11).

Afortunadamente no es de aplicación a las solicitudes presentadas a favor de los hijos menores de edad (12) o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer sus necesidades, lo que nos hace pensar que la resolución del expediente será de tipo económico, sanción principal de la normativa, pues no procedería la expulsión de la “denunciante” y que el hijo menor de edad quede en España, por el interés superior del menor que preconiza la norma legal.

LA DIFERENCIACIÓN ENTRE TRATA DE SERES HUMANOS E INMIGRACIÓN CLANDESTINA

Expuesta la normativa actual que rodea a la mujer ISAI víctima de violencia de género nos disponemos a analizar con detalle otra lacra que incide directamente en la protección de la dignidad y la libertad de los sujetos pasivos que la sufren. Así puede verse en nuestra normativa gracias a la nueva modificación de la LOEXIS de finales del año 2009, así como en la publicación de su Reglamento en la primavera de 2011, donde se hace hincapié en la realidad de la victimización de la persona, pues es la mujer ISAI, principal destinataria de estos fenómenos que pasamos a estudiar. Pero será en julio de 2011 donde el legislador introduce un giro aún mayor con la introducción del artículo 59 bis en la LOEXIS donde se pretende *facilitar que estas mujeres cooperen con las autoridades en la investigación e incriminación de quienes cometen esta clase de delitos. A tal fin, se amplía a los hijos de la víctima que se encuentren en España el derecho que asiste a ésta para solicitar de la Administración Pública competente las medidas que correspondan para garantizar su seguridad. También se amplía ese derecho a*

cualquier otra persona que mantenga vínculos familiares o de cualquier otra naturaleza con la víctima, con el fin de que las redes de trata no puedan bloquear la cooperación de la víctima mediante amenazas graves a sus allegados. En otro orden de cuestiones, se especifica en esta Ley que la resolución de denegación o revocación del periodo de restablecimiento y reflexión deberá ser motivada.

La trata y el tráfico de personas son delitos que se han incrementado de forma alarmante en los últimos años, debido a las difíciles condiciones de vida en los países menos desarrollados, al endurecimiento de las políticas migratorias en los países industrializados y al hecho de que por mucho tiempo estos fenómenos no fueron considerados como un problema estructural sino como una serie de episodios aislados.

La respuesta mundial frente al crecimiento de esta forma de criminalidad fue la *Convención contra la delincuencia organizada transnacional* firmada en Palermo en el 2000 y los dos protocolos del mismo año: Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.*

En el informe 2006/2007 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) denominado: “trata de personas hacia Europa con fines de explotación sexual” (13), se observa que la ruta de origen es principalmente de la región de los Balcanes y la ex Unión Soviética, mientras que el destino lo es hacia Europa occidental y central. La magnitud del número anual de nuevas víctimas se cifra entorno a 70.000 (basándose en un ciclo bienal), moviendo una cifra de negocios de 3.000 millones de dólares anuales.

Durante el año 2009, el 50 % de un total de 1.300 víctimas de trata de seres humanos eran mujeres ISAI. Identificadas y atendidas gracias al *Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual* supone un 41 % más que el año anterior. A tal efecto se constituyó el Grupo Interministerial de Coordinación formado por miembros de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Justicia, del Interior, de Sanidad y Política Social, de Trabajo e Inmigración, de la Presidencia, de

Educación; de Industria, Turismo y Comercio, de Defensa y del Ministerio de Igualdad, coordinador del plan. Asimismo se ha constituido el Foro Social contra la Trata, en el que están representadas las principales organizaciones del sector, la Administración general del estado, las CCAA y las Administraciones Locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, con el objetivo de garantizar la coordinación con la labor que vienen realizando las ONGs (14).

El tratamiento penal (15).

Todo lo que pudiéramos escribir sobre la Trata de Seres Humanos con el concepto “*inmigrar*” no se parece en nada y la legislación existe para constatarlo (16). La normativa más próxima que encontramos para conocer más a fondo este fenómeno ha sido la aprobación de la L.O. de reforma del Código Penal español que incluye un nuevo título VII bis por el que se penaliza en un solo precepto, art. 177 bis (17), el delito de trata de seres humanos de manera separada del delito de inmigración clandestina, art. 318 bis. Igualmente, como se verá más adelante, la modificación normativa operada por la L.O. 10/11 de 27 de julio, de la LOEXIS, que modifica el artículo 31 bis referido a la violencia de género en mujeres ISAI e introduce el artículo 59 bis referido a las víctimas de trata de seres humanos.

Esta diferenciación entre *trata o tráfico de seres humanos –trafficking–* y el *tráfico de inmigrantes –smuggling–* (18) se basaría en que éste último es una entrada ilegal de personas, un cruzar las fronteras como elemento necesario del tipo delictivo, probablemente con la existencia de un “contrato” que cuenta con la voluntad de los potenciales emigrantes que disponen de un capital y se ponen en contacto con los representantes de las organizaciones que se encargan del desplazamiento. La facilitación, en definitiva, de la entrada ilegal en un Estado del cual dicha persona no es nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Se limita al transporte ilegal del viajero al país de destino, tras lo cual termina la relación entre el transportista y el transportado, que en la inmensa mayoría de los casos ha buscado

voluntariamente la ayuda del transportista (pagando por ello), con lo que se produce un fenómeno delictivo contra el Estado en el que el inmigrante es autor e incurrir en responsabilidades administrativas y/o penales.

La *inmigración clandestina* en principio no es posible identificarla de un modo excluyente con aquella que tiene lugar evitando los pasos fronterizos establecidos por las Autoridades competentes de cada país. No es sólo aquella que se lleva a cabo mediante una entrada cuya realidad física se oculta a las autoridades aunque ésta también lo sea. Debemos entender por inmigración clandestina “... *el hecho de facilitar la llegada al territorio español de una persona de modo secreto, oculto, subrepticio o ilegal...*”. Hay que referir este comportamiento punible al hecho mismo del transporte, su organización, su realización o incluso la posterior acogida en España en connivencia con quienes participaron o prepararon el viaje correspondiente (19).

En el *tráfico o trata de seres humanos*, en cambio, es una recluta directa a través de la amenaza, el uso de la fuerza o el engaño donde las personas implicadas siempre son *víctimas*, puesto que la característica fundamental está en que sufren algún tipo de explotación, sin que importe su mayor o menor voluntariedad a la hora de viajar o de acceder a las condiciones de trabajo.

La última modificación que ha sufrido el Código Penal y que afecta al tema que exponemos, entró en vigor en diciembre de 2010 (20). Así, el artículo 177 bis tipifica un delito en el que prevalece la protección de la dignidad y la libertad de los sujetos pasivos que la sufren. Por otro lado, resulta fundamental resaltar que no estamos ante un delito que pueda ser cometido exclusivamente contra personas extranjeras, sino que abarcará todas las formas de trata de seres humanos, nacionales o transnacionales, relacionadas o no con la delincuencia organizada.

El delito de inmigración clandestina, art. 318 bis siempre tendrá carácter transnacional, predominando, en este caso, la defensa de los intereses del Estado en el control de los flujos migratorios. Además de la creación del artículo 177 bis, y como consecuencia de la necesidad de dotar de coherencia interna al sistema, esta reestructuración de los tipos ha requerido la

derogación de las normas contenidas en los artículos 313.1 “...*el que promoviere o favoreciere por cualquier medio la inmigración clandestina de trabajadores a España, o a otro país de la Unión Europea*” (21) y 318 bis. 2 “... *si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual de las personas...*” (22).

Por más que esta estancia sea ilegal o clandestina -como es el caso que estudiamos con las mujeres ISAI- o tenga por fin obtener un provecho económico de la industria de la prostitución, nunca serán iguales tráfico o trata de seres humanos e inmigración. Porque la inmigración y el ejercicio de la prostitución pueden ser voluntarios (aunque favorezcan a un tercero) mientras que *el tráfico es, por definición, coactivo, fraudulento o abusivo e implica normalmente la explotación sexual de sus víctimas* (23).

Profundizaremos más en esta diferenciación entre ambos delitos. Al efecto analizaremos la Circular 5/2011 de 2 de noviembre, recientemente publicada por la Fiscalía General del Estado “*Sobre criterios para la Unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de extranjería e inmigración*”, que analiza diferentes delitos del Código Penal español que versan sobre conductas tales como la trata de seres humanos, contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, la prostitución coactiva, los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros o la expulsión de ciudadanos extranjeros no residentes legalmente en España como medida sustitutiva de penas privativas de libertad que permite el artículo 89 del citado Código Penal.

El delito de trata de seres humanos que recoge el art. 177 bis –*trafficking*–, introducido por la L.O. 5/2010 de 22 de junio, y el tráfico ilegal –*smuggling*– que recoge el artículo 318 bis, son dos entidades criminológicas diferentes, aunque tengan por objeto común el desplazamiento, migración o movimiento territorial de personas.

El tipo básico del 177 bis no tiene otro objetivo que el de la protección de la dignidad y la libertad de los sujetos pasivos que la sufren, sin discriminación alguna, y relaciona con carácter alternativo la violencia (24), la intimidación (25), el engaño (26) o el abuso de una situación de superioridad o de necesidad o de

vulnerabilidad de la víctima (27), teniendo en cuenta que dichos medios comisivos son alternativos: se puede captar con engaño y alojar con violencia. Estos abusos comprenden relaciones de prevalimiento del sujeto activo derivadas bien de una situación de superioridad respecto a ella, bien de un estado de necesidad en el que ésta se encuentra (...penuria económica, drogas...) bien de su específica vulnerabilidad (...por razón de edad, enfermedad...).

Se consuman tantos delitos como víctimas hayan sido tratadas, aunque todas ellas fueran en una acción conjunta y sin necesidad de que los tratantes hayan logrado el objetivo de sus propósitos, puesto que si se hubieran alcanzado entraría en concurso con cualquiera de los delitos consumados. Igualmente aunque se llegara a acreditar la concurrencia de más de un fin no daría lugar a apreciar más de un delito de trata.

Cuando se cita la *servidumbre*, el legislador se refiere a la servidumbre por deudas, cuando el afectado se somete a la situación de dominación como único medio de satisfacer las deudas con el tratante. Así los supuestos de captación de jóvenes extranjeras para el ejercicio de la prostitución consentida en España que, o bien ya la ejercían en su país de origen o bien ya se les advirtió que ese era el “trabajo” a realizar en España.

El ánimo de lucro es consustancial con el concepto de explotación sexual: la ganancia económica puede ser fija, variable o a comisión, pero siendo preciso que se trate de un beneficio económico directo. Esta explotación sexual comprende cualquier actividad sexual integrante de una prostitución coactiva, alterne, masajes eróticos, participación en espectáculos exhibicionistas (strip-stase) o pornografía.

Por último se recoge en el artículo 177 bis un apartado 11 que indica la exención de penas por las infracciones penales que haya podido cometer la víctima de trata de seres humanos en la situación de explotación sufrida, siempre que su participación en ellas haya sido consecuencia directa de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que haya sido sometida y que exista una adecuada proporcionalidad entre dicha situación y el hecho criminal realizado. Al respecto la Fiscalía indica

que el dominio de la voluntad de la víctima sea importante, patente y con objetivas limitaciones de la misma, presidiéndolo todo el principio de proporcionalidad. Así, se podría estimar proporcional, los delitos de falsedades documentales, p.e. Una persona puede aceptar libremente realizar actividades integradas en la explotación sexual o laboral pero ser engañada o forzada en cuanto a los presupuestos que condicionan su desplazamiento.

El tipo básico del artículo 318 bis continúa manteniendo unificado el delito de tráfico ilegal de migrantes y el de favorecimiento de la inmigración clandestina. La ilegalidad del tráfico o la clandestinidad de la inmigración constituyen elementos normativos que deben ser integrados por la LOEXIS, que regula los requisitos de entrada. Ello es interesante porque se realizará el tipo penal promoviendo o facilitando el tráfico ilegal de personas aunque sea desde la ciudad de Ceuta o de Melilla.

El bien jurídico protegido es doble: de un lado, el interés del Estado en el control de los flujos migratorios y, de otro, la protección de los derechos de la persona del migrante, que, dada su posición de especial vulnerabilidad derivada de su situación de irregularidad en España, puede ser gravemente discriminatoria en relación con los que se encontraren regularmente.

Quedan comprendidos en el comportamiento punible el hecho mismo del transporte, su organización, su realización e incluso su posterior acogida en España en connivencia con quienes participaron o prepararon el viaje. Resulta, al respecto, interesante la lectura de la conclusión novena en la que el Ministerio Fiscal deslinda del tipo delictivo lo que recoge como *hecho aislado de acoger o albergar a inmigrantes clandestinos mientras tratan de regularizar su situación o sustraerse a la fiscalización de los agentes de inmigración o policiales(arriesgada diferenciación a juicio del autor), si esta conducta aparece desconectada de cualquier acto de colaboración con los que organizan y dirigen la entrada ilegal o que sirva de estructura previamente convenida de alojamiento*. En el delito de TSH conceptos como acoger, recibir o alojar refieren las conductas de quienes, ya sea con carácter provisional o definitivo, aposentan a las víctimas tratadas en el lugar de destino donde piensa

realizarse la dominación o explotación planificada. Es decir, a diferencia de este delito de inmigración clandestina, en el de TSH se recogería todo el proceso por el que se moviliza a una persona de un lugar a otro para su dominación y explotación (28).

Existe unidad de delito aunque sean varias las personas afectadas, pues aun cuando la actividad favorecedora de la inmigración clandestina se haya realizado en distintos actos y momentos sin solución de continuidad durante un periodo de tiempo más o menos largo, no es posible apreciarla, salvo en el caso de que se hubiera producido una interrupción del actuar delictivo que pudiera justificar una punición por separado de los distintos supuestos.

Interesante el caso de los menores que vayan acompañados por sus padres o no. En estos casos no es apreciable el tipo cualificado toda vez que no hay riesgo concreto de lesión de los derechos del niño al estar amparado por sus progenitores.

Lo anterior nos hace introducirnos en una escala de mayor entidad. Creemos que en un porcentaje muy elevado, como lo expondremos en el último epígrafe, las chicas que se dedican a esta actividad lo hacen de forma coaccionada, bien por razones personales o familiares, bien por la ilegalidad administrativa que estudiamos, lo que nos lleva a pensar que es una voluntad *viciada* (29). Se trataría de dar los pasos necesarios para conseguir el testimonio de estas personas y evitar que continúen presas de estas redes mafiosas de tráfico o trata de seres humanos, pero no lo apellidemos como un proceso migratorio desordenado que, pudieran pensar algunos, desemboca en este oscuro mundo por más que enciendan a diario esa *luz roja* que cita *The Police* en su *Roxanne*.

En España la organización policial tiene bien definida su estructura a fin de abordar este problema. Así la *Guardia Civil*, las primeras investigaciones sobre trata de seres humanos con fines de explotación sexual las llevan a cabo las Unidades Orgánicas de Policía Judicial (UOPJs) de cada Comandancia, en donde existen Secciones con Grupos especializadas en la investigación de delitos contra las personas, a los que pertenecen los EMUMEs. Cuando los casos ganan en trascendencia (por la gravedad de las conductas delictivas,

por la extensión de las redes por varias provincias, o por sus ramificaciones internacionales), las UOPJs reciben el apoyo de la Unidad Central Operativa de Policía Judicial, con sede en Madrid y competencia en todo el territorio nacional. Respecto a las técnicas de investigación, en principio se siguen los mismos procedimientos que para la instrucción de diligencias sobre cualquier otro delito relacionado con la delincuencia organizada, como veremos más adelante.

Por parte del *Cuerpo Nacional de Policía*, se ha asignado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal, para lo cual existe una Unidad Contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales (UCRIF) que ha asumido la investigación de las actividades delictivas de ámbito nacional y transnacional relacionadas con el tráfico de personas y la trata, así como la coordinación operativa y el apoyo técnico a las unidades territoriales (provinciales).

Desde la óptica de la Guardia Civil se considera que el problema es mucho más amplio que el mero enfoque desde la inmigración irregular. En las investigaciones sobre TSH la *cooperación policial internacional* juega un papel importante, debido a que los grupos organizados cuentan, como ya se ha dicho, con miembros en los países de origen y tránsito dedicados a la captación de las víctimas, a la amenaza a sus familiares y a la falsificación de documentos de viaje, entre otras actividades. Además, las condenas por estos delitos en el extranjero se tienen en cuenta en España a efectos de reincidencia. Por todo ello se debe intercambiar información operativa en ambos sentidos, tanto la generada en nuestro país para su traslado al extranjero como la que se pueda recibir de los países implicados en la TSH hacia España. Para realizar estos intercambios se han establecido diversas vías: a través de las Oficinas Nacionales de INTERPOL, de las Unidades Nacionales de EUROPOL, del Sistema de Información Schengen (SIRENE), por la red de Agregados de Interior (en las Embajadas más relevantes) y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (con Francia en Le Perthus en la Junquera, Hendaya en Irún, Somport en Huesca y Melles-Pont Du Roy en Bossot; con

Portugal en Tuy-Valença do Minho; Caya-Elvas; Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro o en Castro Marim-Ayamonte. Para la *cooperación judicial* se cuenta con EUROJUST en el entorno europeo, IberRED en el latinoamericano y los mecanismos de asistencia judicial directa (30).

El tratamiento administrativo.

Llegados a este punto de la exposición y expuesta la normativa penal sobre el asunto que estudiamos, nos introducimos en el entramado administrativo analizando el nuevo enunciado del artículo 59 así como la introducción del art. 59 bis más específico en el caso de trata de seres humanos. El nuevo artículo 59 expresa:

«Colaboración contra redes organizadas.

1. El extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores (31).

En el esbozo de su primer apartado ya incluye a todo extranjero ISAI independientemente de cómo ha llegado a dicha irregularidad y continúa indicando que sea víctima, perjudicado o testigo, lo que nos mete de lleno en el epígrafe que abordamos. El apartado segundo introduce la previsión de la concesión de una autorización de residencia y trabajo.

2. Los órganos administrativos competentes encargados de la instrucción del expediente sancionador informarán a la persona interesada sobre las previ-

siones del presente artículo a fin de que decida si desea acogerse a esta vía, y harán la propuesta oportuna a la autoridad que deba resolver, que podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor del extranjero, según el procedimiento previsto reglamentariamente. El instructor del expediente sancionador informará de las actuaciones en relación con este apartado a la autoridad encargada de la instrucción del procedimiento penal.

Significativo es que ahora se informe a la Autoridad penal, extremo que antes no se recogía. Lo que anima a que si la comparecencia de dicha persona en el ulterior proceso penal es pertinente, sea ésta Autoridad la que informe de la misma, lo que antes se reservaba al Ministerio Fiscal, aunque no se haya excluido. Siendo los puntos 3 y 4 de similares garantías para la víctima, en ellos se hace referencia al papel del Ministerio Fiscal en el impedimento de la expulsión o en el retorno, así como a la inclusión de la persona en la cobertura de la Ley Integral. Resulta interesante la inclusión de los menores extranjeros en este artículo, así como el papel de las ONG.s (respuesta posiblemente a las recientes sentencias de nuestro Alto Tribunal que otorgan al menor la capacidad de ser oído en el proceso administrativo que pueda conllevar su expulsión o retorno):

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a extranjeros menores de edad, debiendo tenerse en cuenta en el procedimiento la edad y madurez de éstos y, en todo caso, la prevalencia del principio del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la protección y reinserción de las víctimas de los delitos señalados en el apartado primero.»

Igualmente el legislativo pretende perfeccionar la coherencia normativa e introduce lo citado en el Convenio número 197 del Consejo

de Europa, de 16 de mayo de 2005, de lucha contra la trata de seres humanos, que exige brindar asistencia integral a las víctimas de trata, independientemente de si colaboran o no y de su situación administrativa. Y para ello modifica los apartados 2 y 3 del artículo 59 bis por la L.O. 10/11 de 27 de julio, (que ya había sido añadido por la L.O. 2/09 que modificó la LOEXIS) dirigido a las víctimas de la trata de personas:

Víctimas de la trata de seres humanos.

1. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005.

2. Los órganos administrativos competentes, cuando estimen que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo y elevarán a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, de acuerdo con el procedimiento previsto reglamentariamente.

Dicho período de restablecimiento y reflexión tendrá una duración de, al menos, treinta días, y deberá ser suficiente para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el período de restablecimiento y reflexión, no se incoará un expediente sancionador por infracción del artículo 53.1.a) y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. Asimismo, durante el período de

restablecimiento y reflexión, se le autorizará la estancia temporal y las administraciones competentes velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, la seguridad y protección de la víctima y de sus hijos menores de edad o con discapacidad, que se encuentren en España en el momento de la identificación, a quienes se harán extensivas las previsiones del apartado 4 del presente artículo en relación con el retorno asistido o la autorización de residencia, y en su caso trabajo, si fueren mayores de 16 años, por circunstancias excepcionales. Finalizado el período de reflexión las administraciones públicas competentes realizarán una evaluación de la situación personal de la víctima a efectos de determinar una posible ampliación del citado período.

Con carácter extraordinario la Administración Pública competente velará por la seguridad y protección de aquellas otras personas, que se encuentren en España, con las que la víctima tenga vínculos familiares o de cualquier otra naturaleza, cuando se acredite que la situación de desprotección en que quedarían frente a los presuntos traficantes constituye un obstáculo insuperable para que la víctima acceda a cooperar.

3. El período de restablecimiento y reflexión podrá denegarse o ser revocado por motivos de orden público o cuando se tenga conocimiento de que la condición de víctima se ha invocado de forma indebida. La denegación o revocación deberán estar motivadas y podrán ser recurridas según lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. La autoridad competente podrá declarar a la víctima exenta de responsabilidad administrativa y podrá facilitarle, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando lo considere necesario a causa de su cooperación

para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Asimismo, en tanto se resuelva el procedimiento de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, se le podrá facilitar una autorización provisional de residencia y trabajo en los términos que se determinen reglamentariamente.

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a personas extranjeras menores de edad, debiendo tenerse en cuenta la edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la protección y reinserción de las víctimas de la trata de seres humanos.

Obsérvese el momento en el que el legislador indica a los *organismos administrativos competentes* que informen a la víctima. Confiamos en la adecuada coordinación del Cuerpo Nacional de Policía, de sus Brigadas de Extranjería, con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pues al ser el primer citado el competente en materia de extranjería, cuando los casos les lleguen a otros cuerpos policiales deberán coordinar y “supervisar” que el ofrecimiento, la información y la conclusión sean coherentes con lo que esos otros *organismos administrativos competentes*, piensen, pues podría darse la paradoja que estimado por ese otro cuerpo policial distinto del CNP que existen motivos razonables para creer que una mujer ISAI ha sido víctima de trata de seres humanos, que informaran a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo y elevaran a dichos organismos competentes –brigadas de extranjería– para su resolución, la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, éstas no lo considerasen.

De cualquier manera e independientemente de que surjan dudas del nuevo movimiento

legislativo, no es menos cierto que se intenta proteger este tipo de circunstancias, una más, que concurren en los movimientos migratorios. Alrededor de la persona ISAI, en el caso que analizamos, mujer, como en cualquier otro que podamos ver, menores por ejemplo, cuidar la faceta de víctima de la misma ayudará probablemente a su colaboración, si bien es cierto que como se expuso, la amenaza de la expulsión rodea la actuación, aunque si la realidad está depravada para obtener por estas vías otras consecuencias administrativas bien queda recogida.

De nuevo es interesante detenerse en este punto. A las posibilidades normativo-integradoras ofertadas en la colaboración ante la justicia de las víctimas por haber sufrido en sus personas la comisión de los hechos delictivos expuestos anteriormente, se ofrece ahora una posibilidad administrativa igualmente integradora a fin de conseguir desarticular a estas bandas organizadas que han encontrado, entre amplios catálogos delictivos, poder sustituir el tráfico de drogas por el de personas y que ha llegado a concretarse en el verano de 2011 en este remozado art. 59 bis.

A ello se añade la figura del Ministerio Fiscal, invitándole a que *cuando tenga conocimiento, por cualquier vía, de que un extranjero, contra el que se ha dictado una resolución de expulsión* (aunque a veces resulte demasiado tarde), *aparezca en un procedimiento penal como víctima, perjudicado o testigo y considere imprescindible su presencia para la práctica de diligencias judiciales, lo pondrá de manifiesto a la autoridad gubernativa competente para que se valore la inexecución de su expulsión y, si se hubiese ejecutado ésta, se proceda de igual forma a los efectos de que autorice su regreso a España durante el tiempo necesario para poder practicar las diligencias precisas* (32).

Sin perjuicio de que se puedan adoptar algunas de las medidas previstas en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. En esta norma se intenta conseguir las posibilidades que se pierden de poder contar con testimonios y pruebas muy valiosos en los procesos penales ante el temor de las víctimas de sufrir represalias. Prueba de ello es que en 2008, las sentencias que se dictaron por deli-

tos de explotación sexual en España ascendieron a 16, de las cuales nueve lo fueron con condena. En las otras siete restantes se dictó la absolución y se fundamentaron “... *en que no había quedado desvirtuada la presunción de inocencia ya por desdecirse la víctima de su testimonio ya por no personarse. Ello confirma que uno de los gravísimos problemas con los que debemos enfrentarnos en la persecución de este tipo de delitos proviene de la extrema vulnerabilidad de las víctimas que, por la experiencia sufrida en manos de sus tratantes y vilezas a las que son sometidas...*” (33).

Esta norma posibilita al Juez o Tribunal la apreciación racional del grado de riesgo o peligro y la aplicación de todas o alguna de las medidas legales de protección que considere necesarias, previa ponderación, a la luz del proceso, de los distintos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

Entre las medidas que puede adoptar la Autoridad Judicial se encontrarían: preservar la identidad de testigos y peritos, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, no constando en diligencias pudiéndose para ello utilizar un número o cualquier otra clave. Asimismo que comparezcan para la práctica de cualquier diligencia utilizando cualquier procedimiento que imposibilite su identificación visual normal. También que se fije como domicilio la sede del órgano judicial interviniente. A las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se les impone evitar que se les hagan a estas personas fotografías o se tome su imagen por cualquier otro procedimiento, brindándoles a instancias del Ministerio Fiscal, protección policial, incluso facilitarles una nueva identidad, medios económicos para cambiar su residencia o lugar de trabajo. Todo a cambio que las declaraciones o informes de testigos o peritos objeto de protección durante la fase de instrucción, solamente podrán tener valor de prueba a efectos de sentencia si son ratificados en el acto del juicio oral por quién los prestó. Si se consideran de imposible reproducción, habrán de ser ratificados mediante lectura literal a fin de que puedan ser sometidos a contradicción por las partes.

Así las cosas, establecido un mayor marco protector hacia la víctima que decide colaborar, el desarrollo reglamentario lo encontramos

en los capítulos III y IV del RELOEXIS al referirse, respectivamente, a “Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales por colaboración contra redes organizadas”, (diferenciando la colaboración con autoridades administrativas policiales o no), y “Residencia Temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de extranjeros víctimas de trata de seres humanos” especificándose en el primer caso que la autoridad emitirá informe sobre dicha colaboración al órgano administrativo competente para la instrucción del expediente sancionador, a los efectos de que pueda proponer al Delegado/Subdelegado competente la exención de responsabilidad de la persona, quien decidirá igualmente sobre la suspensión temporal del procedimiento sancionador incoado o de la ejecución de la medida de expulsión o devolución (34).

De nuevo, como ocurriera en la regulación de las autorizaciones de residencia temporal en supuestos excepcionales, destaca que si se dictase resolución por la que se declare al expedientado exento de responsabilidad administrativa, la autoridad gubernativa competente podrá conceder, a elección del extranjero, y para facilitarle su integración social, autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales así como autorización para trabajar, o facilitarle el retorno a su país de procedencia, posibilitándose la revocación de la concesión de la documentación si el titular, durante el tiempo que dure el procedimiento en el que es víctima, perjudicado o testigo, cesa en su cooperación o colaboración con las autoridades policiales o judiciales.

En este momento de la exposición no queda lugar a dudas de la intención del legislador de mirar a la víctima de hechos delictivos y con especial relevancia, a las víctimas de determinados hechos sin que se deslice un ápice el listón de protección por el hecho de ser esta persona extranjera e, inclusive como el caso que estudiamos, mujer ISAI, lo que confiere a esta argumentación la razón de ser de la misma: si el profesional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la Judicatura o de los estamentos sociales afectados del orden estatal, autonómico, provincial o local tienen, por razón de ley, obligación de conocer esta normativa que enumeramos, es oportuno recordar el considerable número de

medidas que se articulan independientemente de la condición administrativa de la persona, considerándolo como una oportunidad para, en primera instancia, dismantlar al autor/es de los hechos en cuestión y en última, conseguir la tan anhelada integración por todos a través de esta colaboración y la consiguiente obtención de la autorización administrativa para residir.

EL DEBATE DE LA PROSTITUCIÓN: MUJERES ISAI ANTE UNA ACTIVIDAD ¿SOMETIDA O CONSENTIDA?

En el final del verano de 2009, en España se convirtió en motivo de debate las imágenes del mercado barcelonés de la Boquería o de la madrileña calle Montera, donde se observaba la realización de sexo explícito en la vía pública entre las chicas que se dedican a estos menesteres y sus clientes. Ante ello, sectores de la sociedad se inclinaban por su legal realización en determinados alojamientos urbanos; otros por su ubicación *extramuros*; otros por su prohibición e incluso por la expulsión de estas chicas...

La prostitución según la RAE es *“la actividad a la que se dedica la persona que mantiene relaciones sexuales con otras, a cambio de dinero”*. Este concepto de persona se encuentra directamente concretado en la mujer y más aún en la mujer ISAI (35). Evidentemente el posible reconocimiento laboral de la prostitución, al proyectarse sobre un colectivo mayoritario de mujeres ISAI, plantearía de inmediato la exigencia de una regularización administrativa para ellas. De hecho los tribunales laborales españoles vienen distinguiendo entre la actividad de prostitución (trabajo por cuenta propia) y su “límite prestacional”, la de alterne (trabajo por cuenta ajena), entendiéndolo, con carácter general, que mientras la primera no puede ser objeto de un contrato de trabajo, la segunda sí, siempre que se den las notas configuradoras de la relación laboral (voluntariedad, dependencia y ajenidad) (36).

En cualquier caso el debate está servido. Las opiniones a favor y en contra de la prostitución se multiplican. Los que se muestran a favor de este modo de conseguir sexo (actividad regulada en Alemania, Holanda o

Australia) indican que aporta seguridad a la mujer optimizando sus condiciones de trabajo, estabiliza el orden público al quedar sometidas a vigilancia sus actividades y favorece los controles sanitarios e higiene tanto para su persona como para la sociedad. Todo ello conduce a una realización del ejercicio de la libertad individual donde la clave es la *voluntariedad, el consentimiento*. Al respecto, en el Art. 1º 2. de la Directiva marco del Consejo 2002/629/JAI de 19 de julio se recoge que el consentimiento de una víctima de trata de seres humanos a la explotación, prevista o consumada, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a medios tales como coacción, fuerza, amenaza, rapto, engaño, fraude, abuso de autoridad situación de vulnerabilidad... y ahí podríamos incluir a las mujeres ISAI. La actividad de trabajar se manifiesta con un consentimiento libre y se efectúa de modo voluntario... La dificultad estriba en saber cuándo es libre (37).

Los que se muestran a favor también se apoyan en que, si bien el derecho constitucional a elegir profesión u oficio (Art. 35 CE) no es un derecho absoluto *el ejercicio de la prostitución no es proscrito por norma alguna* (38)... Lo problemático es *tanto que se asigne a las mujeres genéricamente la producción afectivo-sexual como que a la vez se construya en base a esa asignación un sistema social que niega derechos a quien se dedique a la producción afectivo-sexual (...) que no sea la experiencia masculina dominante la norma y las demás experiencias sean desviadas, devueltas o reprimidas...* (39).

En la STS 425/09 de 14 de abril, se planteaba la cuestión de la prostitución voluntaria en condiciones que no supongan coacción, engaño, violencia o sometimiento, bien por cuenta propia o dependiendo de un tercero que establece unas condiciones de trabajo que no conculquen los derechos de los trabajadores. Y se afirmaba *“...que no puede solventarse con enfoques morales o concepciones ético-sociológicas, ya que afectan a aspectos de la voluntad que no pueden ser coartados por el derecho sin mayores matizaciones...”*.

La posición contraria, que apellidan abolicionista (como el modelo sueco), incide en que el varón –el sistema patriarcal– da por sentado

su derecho a comprar personas, a establecer un comercio sexual viendo a la prostituta como una víctima puesto que el hombre -generalmente- paga y exige, excluyendo de su dignidad humana a mujeres y niñas marginadas económica y socialmente, por lo general extranjeras ISAI. Considera que es un reflejo de la desigualdad hombre-mujer, norte-sur, ricos-pobres, manifestación de la violencia de género viéndolo como un tipo más de violencia sexual masculina. Su actividad se encuentra en que hay que atacar la demanda. Esta invasión corporal a cambio de dinero es lo mismo que hacerlo a la fuerza, legitimando la violencia contra las mujeres. Y en el aspecto laboral, al faltar la libertad, no existe relación jurídica válida, por más que esa libertad se haya dado de inicio para conseguir llegar a Occidente, si luego se torna privada o limitada (40).

Por último, *en un camino intermedio* se sitúan los que identifican la explotación sexual con la prostitución consentida ... *esto es, no coactiva, no abusiva, cuando se ejerce bajo la dependencia directa y personal de un empresario que fija las condiciones de trabajo y ostenta facultades de gobierno en los aspectos esenciales de mercado (...) los abusos a esas necesarias reglas de ejercicio voluntario de la prostitución son los que podrían legitimar el recurso a la intervención punitiva* (y que se aprecian en las SSTS 2678/2004, de 8 de marzo y 438/2004, de 29 de marzo).

Dejando sentadas las diversas variantes del proceso social de discusión sobre esta realidad social, desde nuestro punto de vista consideramos que olvidamos una evidente e irrefutable gran realidad. Nos encontramos ante un tráfico, una trata de seres humanos, de una explotación de la persona. Consiste simplemente en utilizar, en provecho propio y de un modo abusivo, las cualidades de una persona, generalmente extranjera, pues *“...el consentimiento del que vende su cuerpo está viciado. Y lo está porque el ordenamiento supone que sólo una situación de extrema necesidad y, por tanto, de extrema vulnerabilidad, puede llevar a una persona a vender una parte de sí misma o a consentir una intromisión tan fuerte en su intimidad e integridad física y moral (...) hay bienes que deben considerarse ‘extra commercium’, fuera del intercambio económico lícito, ya que la sexualidad humana forma parte de la*

propia personalidad en su aspecto más íntimo, igual que los afectos familiares, la amistad, la paternidad y maternidad o la creatividad. Porque seamos francos, ¿cuántas mujeres que tengan una cierta educación y una posición económica más o menos desahogada o, por lo menos, sin necesidades vitales acuciantes desean dedicarse a la prostitución como una opción de vida? ¿Cuántos hombres de nuestras sociedades desarrolladas desean que sus hijas, esposas, madres o hermanas se dediquen a la prostitución?...” (41).

NOTAS

(1) Mujer ISAI: mujer inmigrante en situación administrativa irregular.

(2) Rojas Marcos, Luis *“Semillas y antídotos de la violencia en la intimidad”*. En *Violencia: Tolerancia Cero*. p.117 Ed. Fundación La Caixa. 2005.

(3) BOE nº 103 p. 43821.

(4) El delito de inmigración clandestina que recoge el renovado artículo 318 bis ha visto suprimido con esta modificación penal su apartado segundo (*...si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual de las personas...*), ha reenumerado los apartados 3,4,5 y 6 que pasan a ser el 2, 3, 4 y 5 y ha modificado los resultantes apartados 2 y 4, incorporando las penas a imponer cuando de conformidad con el nuevo artículo 31 bis del Código Penal una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Título. Del mismo modo ha derogado el ordinal primero del art. 313 (*...el que promoviere o favoreciere por cualquier medio la inmigración clandestina de trabajadores a España, o a otro país de la UE...*). De la Circular 5/2011 *“Sobre Criterios para la Unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de extranjería e inmigración”*. p. 34-35. En definitiva, el artículo 318 bis queda redactado de la siguiente forma: 1. El que, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión. En www.fiscal.es

(5) Es importante distinguir violencia doméstica y violencia de género. A raíz de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre (en lo sucesivo, nos referiremos a ella como la Ley Integral) de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, se distinguió dentro de la violencia en el ámbito familiar, el caso específico referido a la violencia de género. Así la *violencia doméstica* se refiere a la violencia física o psíquica, sobre el marido, ascendientes, descendientes o hermanos, menores o incapaces que convivan con el agresor, persona amparada por otra relación que se haya integrado en el núcleo de convivencia familiar y personas especialmente vulnerables sometidas a guarda o custodia en centros públicos o privados, mientras que la *violencia de género* se refiere únicamente a la violencia física o psíquica que se ejerce, por parte del hombre, sobre la mujer que sea o haya sido su esposa o sobre mujer con la que tenga o haya tenido análoga relación de afectividad, aun sin convivencia.

(6) El agente policial en todo caso realiza una Valoración del Riesgo y será la Autoridad Judicial, caso de que la víctima no desee solicitar dicha Orden, el que de oficio pudiera acordarla.

(7) Un total de 136 en 2006, 290 en 2007 y 426 en 2008. Del III Informe anual (último publicado) del Observatorio Estatal de violencia sobre la mujer 2010. www.migualdad.es

(8) En estos informes se utiliza el término “pareja” para referirse al cónyuge, conviviente o novio (y sus respectivos “ex”). Al calcular la cifra de mujeres asesinadas por su pareja (feminicidios de pareja) se ha incluido a las víctimas que fallecen en el momento del crimen y a las que lo hacen más tarde a consecuencia de la agresión. Las fuentes para la obtención de estos datos han sido tomadas de medios de comunicación, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los Juzgados encargados de la tramitación de los casos. www.reinasofia.es

(9) En Serrano Maíllo, A.; Serrano Tárraga, M.D. y Vázquez

González C., "Un estudio descriptivo y exploratorio de una muestra de delincuentes juveniles nacionales e inmigrantes de segunda nueva generación". p. 22-31. En Intersecciones teóricas en Criminología. Ed. Serrano Maíllo, A. Dykinson. Madrid 2008.

(10) A 31 de diciembre de 2009, según continente, más de las tres cuartas partes de las autorizaciones se concedieron a mujeres iberoamericanas (473, que representaban el 77,2%), 93 a mujeres africanas (15,2%), 40 a mujeres nacionales de países europeos no comunitarios (6,5%), 6 a mujeres asiáticas (1,0%) y una a una estadounidense (0,2%).

(11) El delegado del Gobierno para la Violencia de Género, Miguel Lorente, indicaba al respecto de los casos de denuncias falsas en materia de violencia machista que suponen "un porcentaje mínimo, casi inexistente", como refleja la memoria de la Fiscalía General del Estado. Según el informe de la Fiscalía, de las 135.540 denuncias por violencia machista presentadas en 2009, sólo 25 hayan sido consideradas como posiblemente falsas por los Fiscales de toda España, "sólo un 0,01 por ciento". En http://www.elnortedecastilla.es/agencias/20100922/mas-actualidad/vida-ocio/delegado-gobierno-denuncias-falsas-mujeres_201009221356.html

(12) No entramos en este estudio en los hijos de estas mujeres, que darían para otro extenso artículo. Ya la Teoría del Control social de Hirschi nos indica que la presencia de vínculos sociales, (y el primero sería la familia por lo que el legislador no ha querido ni imaginar que cabe la expulsión de la madre y dejar al hijo), sirven para restringir los impulsos naturales de las personas consistentes en buscar una gratificación inmediata a través de actos como robar o beber alcohol. Existe control en la calidad de las vinculaciones de una persona a otras. De este modo, el control es fundamentalmente social, (comenzando por lo familiar) y existen mientras continúan las vinculaciones, que con la expulsión finalizarían. En Cullen, F.T.; Daigle, L.E. y Chapple, C.L. "El desarrollo de la criminología del curso vital en EEUU: tres teorías centrales". En Derecho Penal y Criminología como fundamento de la Política Criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez (J.L. Guzmán Dálbora y A. Serrano Maíllo edit. Madrid. Dykinson. 2006). También encontramos literatura al respecto en la Teoría del autocontrol, imaginemos en el caso de familias monoparentales, donde el vínculo madre-hijo, posibilitará inhibir la persecución de objetivos a corto plazo, afianzando el respeto a padres y a amigos, las relaciones interpersonales, y el desarrollo de un capital social. Una gran parte de los comportamientos criminales violentos ponen en peligro estos intereses a largo plazo y suelen impedirse mediante unos mayores niveles de autocontrol. Y ahí es donde la familia tiene una gran importancia, aún en su condición de monoparental, ejemplos habituales en personas extranjeras. En Gottfredson, M.R. "Una Teoría del control explicativa del delito". En Derecho Penal y Criminología como fundamento de la Política Criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez (J.L. Guzmán Dálbora y A. Serrano Maíllo edit. Madrid. Dykinson. 2006).

(13) Los países de Europa occidental y Europa central examinados como los de destino de las víctimas de la trata son los siguientes: Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kosovo (Serbia), Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza y Turquía. <http://www.apramp.org/documento.asp?id=163>

(14) Aprobado en diciembre de 2008, es fruto del trabajo coordinado de hasta once Ministerios en colaboración con instituciones como la OSCE o el Consejo de Europa. Se trata del primer instrumento estratégico integral puesto en marcha en nuestro país para combatir esta lacra y contempla 62 medidas repartidas en 5 áreas de intervención: *medidas de sensibilización, prevención e investigación; medidas de educación y formación, medidas de asistencia y protección a las víctimas, medidas legislativas y medidas de coordinación y cooperación*. La Policía y la Guardia Civil han detenido en 2009 a 726 personas (un 34 % más que en 2008), 412 por delitos de explotación sexual y 314 por trata de seres humanos. De ellos, el 66 por ciento son hombres. Además se ha actuado contra 158 grupos criminales (un 12 por ciento más que en 2008). El 95 por ciento de las víctimas son mujeres, con edades comprendidas entre los 23 y los 32 años, siendo trece de ellas menores. No obstante la presencia de las policías autonómicas distorsionan u olvidan datos. Es sabido que las estadísticas policiales no reflejan la evolución real de la delincuencia. En efecto, dichas estadísticas "...están influenciadas por factores legales, estadísticos, sustanciales y de política criminal, que afectan a su validez

como indicadores de la delincuencia...podemos concluir que actualmente no se publica una estadística nacional de la delincuencia en España..." En Aebi, M.F. y Linde A., "El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas españolas". Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. p.2, 12-07, Agosto 2010.

(15) Antes de abordar por separado el tratamiento policial de este fenómeno criminológico, no podemos obviar indicar que remitimos al lector a dos normativas policiales que resultan de interés para el tema que tratamos y que se han dictado por tal motivo: la Directiva de Servicio 40/2009 de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, Ámbito Guardia Civil, de 11 de noviembre de 2009 sobre *Actuación contra la trata de seres humanos y la Instrucción 1/2010 de la SES sobre Aplicación transitoria a las víctimas de la trata de seres humanos, del art. 59 bis de la LOEXIS*, antes incluso de su modificación en 2011.

(16) http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/human_trafficing/human_trafficing_1004_es.pdf

(17) «TÍTULO VII bis. De la trata de seres humanos» 1. *Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiére, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad. b) La explotación sexual, incluida la pornografía. c) La extracción de sus órganos corporales.*

(18) Storini, C. "La trata de personas como problema de violación de los derechos humanos. Una visión desde el derecho comparado". En Serra Cristóbal, R. (Coord.) "Prostitución y Trata: Marco jurídico y régimen de derechos". Tirant. Valencia. 2007.

(19) Ver STS 1045/2003 de 30 de octubre. Sala 1ª de lo Civil. Recurso 256/2001. Ponente D. Alfonso Villagómez Rodil. Y de la misma forma en la STS 2205/2002 de 30 de enero. Sala 2ª de lo Penal. Recurso 1425/01. Ponente Cándido Conde-Pumpido Tourón.

(20) BOE número 152 de 23 de junio de 2010. P.54832

(21) Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

(22) Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

(23) Maqueda Abreu, ML "Hacia una interpretación de los delitos relacionados con la explotación sexual". Revista jurídica La Ley, nº 6430, pp 1-3.(2006)

(24) Equivale a fuerza física directamente ejercida sobre la víctima con capacidad para anular o limitar permanentemente la libertad de acción o decisión, delitos de coacciones, pero no exige que se traduzca en lesiones corporales de la víctima ni es preciso que llegue a producirse una situación adicional de privación de libertad constitutiva de detención ilegal.

(25) Se corresponde con fuerza psíquica o moral, con amenazas en sentido estricto o ejercicio de fuerza sobre las cosas, dirigidas a la víctima o a un tercero (generalmente familiares) con la finalidad de doblegar su voluntad.

(26) Equivaldría a fraude eficiente para determinar la voluntad viciada de la víctima, que se puede lograr a través de múltiples mecanismos como proposición ficticia de ofertas de trabajo, contratación simultánea, seducción amorosa, hechizos...

(27) Incluye relaciones de prevalimiento derivadas de una situación de superioridad respecto a la víctima, bien en un estado de necesidad en el que ésta se encuentra o bien de su específica vulnerabilidad por razón de su corta edad, enfermedad... Incluso no solo los que tengan su causa en el pleno sometimiento de la víctima al padre, marido, patriarca o líder comunitario que todavía se producen en determinadas culturas, sino también aquellos en que la víctima se encuentre previamente tratada o en régimen asimilable a la esclavitud.

(28) El artículo 53.2.apartado d) de la LOEXIS califica como infracción grave "...Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita..." Por el contrario no cabría el apartado c) puesto que la entrada es legal "...Promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del

infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización...”.

(29) Tanto la Criminología clásica como la neoclásica ven el delincuente a un ser racional, un ser libre para tomar decisiones sobre la base de los costes y beneficios que una conducta presumiblemente va a proporcionarles. Puesto que la toma de estas decisiones no la hacen en un marco ideal, sino dentro de numerosas limitaciones se propone una racionalidad limitada y no perfecta. Y este es el marco donde interactúa la mujer ISAI víctima de estas mafias organizadas, próximas en muchas ocasiones a ser partícipes de los mismos hechos delictivos que las mismas cometen tales como tráfico de drogas, armas... En Serrano Maíllo, A. *“Introducción a la Criminología”*. p. 306. 6ª Edic. Edit. Dykinson 2009.

(30) En el seno de INTERPOL se organizó en 2001 un *Grupo de Trabajo Sobre Trata de Mujeres para su Explotación Sexual*, que convoca a los especialistas en la lucha contra este fenómeno de todos los países que lo deseen. En abril del año 2006 celebró su VII reunión anual en Bucarest (Rumanía). Dicho Grupo ha elaborado un manual de buenas prácticas para investigadores un extenso documento que recoge las líneas generales de la investigación policial de la TSH con fines de explotación sexual, que se ha difundido a todas las unidades especializadas de la Guardia Civil. INTERPOL también cuenta con páginas web de acceso restringido en las que se publican noticias y hechos de interés sobre los distintos fenómenos criminales. Respecto a la TSH existen páginas propias en las que se encuentran disponibles informes de situación nacional de aquellos países que los han aportado (entre ellos España, que elabora un informe nacional de situación conjunto entre la GC y el CNP), informes de análisis de la Secretaría General, las actas de las reuniones del Grupo de Expertos, las presentaciones que se expusieron en las reuniones anuales, y listas con directorios de expertos en el ámbito internacional para facilitar los contactos policiales.

(31) El anterior precepto, tachado de ser redactado con “deficiencia técnica” puede, antes como ahora, resultar sumamente útil para el desmantelamiento de tales redes, objetivo, por lo demás, marcado ya por el Consejo Europeo de Tampere dentro de los hitos a conseguir en una política de asilo y migración común de la UE. En Asensi Sabater, J. (Coord.) *“Comentarios a la ley de extranjería”*, pp. 314-315, AA.VV, ed. Edijus, (2001).

(32) Sorprende que la norma no haga extensiva esta posibilidad al Juez Instructor e incluso al Juez encargado de dictar sentencia. E incluso a otras partes personadas como ONG,s., aunque sí se cita en el artículo 142.1. pfo. 2º del RELOEXIS.

(33) En estos informes se acaba concluyendo por algunas Fiscalías en que sería interesante un paralelismo con la orden de protección dada a la mujer en los tipos de violencia de género con los de tráfico de seres humanos lo que sería una medida no sólo humanitaria y asistencial, sino un instrumento procesal para lograr primero y preservar después, el testimonio de la víctima, con el fin de conseguir la condena y desmantelamiento de

este tipo de redes. Del informe de la Fiscalía General del Estado 2009. (p. 719) En www.fiscal.es.

(34) En el artículo 241.2 del RELOEXIS, al hablar sobre la *“Concurrencia de procedimientos”* se nos indica que si se comprobase que en el marco de un procedimiento relativo a autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales del artículo 59 bis(entre otros), y se comprobase que consta contra el solicitante una medida de expulsión no ejecutada por concurrencia de una infracción grave del 53.1.a y b (estancia irregular o encontrarse trabajando sin autorización) ésta será revocada siempre que del análisis de la solicitud derive la procedencia de la concesión de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

(35) Castells, J. *“Observatorio global: crónicas de principios de siglo, ¿Prostitución legal?”*, p. 423, La Vanguardia Ediciones S.A., Barcelona, 2006. *“...En España (...) resulta muy llamativo, cuando no sorprendente, el falso discurso de la prostitución libre y voluntaria, cuando el 90 por ciento de las mujeres prostituidas son inmigrantes, en su mayoría mujeres en situación de irregularidad. El 95 por ciento de la prostitución, según todos los datos de los que hoy todos disponemos, dicen que no se ejerce la prostitución de forma voluntaria, a pesar de que la imagen que se ha difundido de la prostitución es la de una actividad libre. Respecto al 5 por ciento restante, dicha voluntariedad no puede analizarse sin tener en cuenta las condiciones de vida, culturales, sociales, económicas y la asunción también de roles de género que afectan a estas mujeres, porque en definitiva, tanto la prostitución libremente ejercida como la que no lo es, es una forma de desigualdad de la mujer y una aceptación del dominio del hombre sobre la propia mujer...”*.

(36) SAN de 23 de diciembre de 2003(AS 2003/3692).

(37) Gay Herrero S., *“Formulas jurídicas reconocedoras de los derechos profesionales de las trabajadoras sexuales”*, p. 137, en Serra Cristobal, R. (Coord.) *“Prostitución y Trata: Marco jurídico y régimen de derechos”*. Tirant. Valencia. 2007

(38) Fita Ortega, F. *“El trabajo sexual en la doctrina judicial española”* (p. 239). en Serra Cristobal, R. (Coord.) *“Prostitución y Trata: Marco jurídico y régimen de derechos”*. Tirant. Valencia. 2007

(39) Mestre i Mestre, R.M. *“Trabajo sexual, igualdad y reconocimiento de derechos”* (pp. 26-37) en Serra Cristobal, R. (Coord.) *“Prostitución y Trata: Marco jurídico y régimen de derechos”*. Tirant. Valencia. 2007

(40) Maqueda Abreu, M.L. *“La trata de mujeres para la explotación sexual”* p.p. 302-303 en Serra Cristóbal, R. (Coord.) *“Prostitución y Trata: Marco jurídico y régimen de derechos”*.- Tirant. Valencia. 2007

(41) En el año 2008 no se formuló ninguna calificación provisional por delitos de explotación sexual en que la víctima fuera de nacionalidad española. (p. 718). Informe de la Fiscalía General del Estado 2009. www.fiscal.es

LA GESTIÓN DEL CAMBIO EN GRANDES CORPORACIONES. LA GUARDIA CIVIL, UN MODELO DE SUPERVIVENCIA

PEDRO MERINO CASTRO

Comandante de la Guardia Civil
Diplomado en Estado Mayor

INTRODUCCIÓN

Del estudio y análisis de las distintas teorías y procesos de cambio, el autor del presente trabajo considera que nunca será posible ni siquiera comenzar a pensar en un cambio si antes no se buscan y ponen en práctica mecanismos de *comunicación*.

Evidentemente la *comunicación* no debe limitarse al entorno interno de la empresa. Ni siquiera al externo exclusivamente. Más bien debe haber un equilibrio entre ellos en el que la primera (interna) tenga un mayor peso que la segunda (externa). Esta es pues la hipótesis de trabajo con la que vamos a llevar a cabo el presente documento. Es decir, gestión eficaz de cambio equivale a una gestión eficaz de la *comunicación* en todas las direcciones o sentidos posibles.

El cambio, la innovación, la calidad, el conocimiento e incluso la creatividad no son conceptos nuevos en el marco del desarrollo organizacional.

Ya en los años 50 se habían propuesto diferentes modelos de cambios organizacionales como el modelo de las tres etapas de Lewin (1) (1951). Este autor distingue tres fases diferentes para todo proceso de cambio: descongelamiento, cambio y congelamiento.

Más recientemente, a principio de los noventa, emerge el concepto de gestión del cambio (2) como motor de las nuevas economías y desarrollos organizacionales.

En la actualidad, gestionar el cambio es uno de los grandes retos a los que se enfrentan no sólo las organizaciones, sino también los individuos que, por una parte, han de acompañar a las organizaciones en sus procesos de cambio y, por otra parte, deben ejercer la función

de agentes del cambio cuya función consiste básicamente en poner en marcha y coordinar los procesos de cambio e innovación dentro de las organizaciones.

Para la puesta en marcha e implementación de un proceso de cambio, es necesario que las empresas u organizaciones cumplan con unos requisitos generales, como por ejemplo, un estilo de dirección que fomente la *comunicación* y el diálogo, y una cierta jerarquización de los diferentes niveles.

En resumen, un cambio o transformación no puede ser impuesto desde arriba, sino que ha de ser comprendido y asumido por todas las personas involucradas, a fin de minimizar la resistencia al cambio que obstaculiza e impide la puesta en marcha de este tipo de procesos. Además, aunque parezca una paradoja, los cambios son procesos lentos, pero que son necesarios para dar respuestas a necesidades imprevistas y urgentes.

El reposo absoluto, la estabilidad definitiva, sólo existen en los cementerios. Por eso, abordar estas cuestiones es algo más que realizar un ejercicio académico: estamos tocando el núcleo de nuestra actividad personal y el de las organizaciones en las que se desarrolla la mayor parte de nuestra existencia. Todos los implicados en el gobierno de alguna empresa estamos inmersos en el permanente reto de mejorar lo que hacemos y de intentar ofrecer a los demás el servicio más esmerado posible. No obstante, llegamos a la conclusión de que muchas de las aportaciones aquí volcadas lo son de una manera casi intuitiva.

De ahí la primera regla: el primer paso, y más complejo de un cambio es el desaprendizaje de lo que las personas saben. La gente tiene que sentir la necesidad de cambio. Si no la siente no iniciará el proceso de desaprendizaje inicial.

DE LA TEORÍA...

Punto de partida para la gestión del cambio.

Son múltiples las variables que pueden ocasionar cambios o transformaciones en las diferentes actividades de las organizaciones, bien del entorno empresarial, tecnológico, medio-

ambiental o laboral. Ello provoca que sea prácticamente imposible anticiparse al cuándo, qué y dónde se producirá el cambio.

Para adaptarse a estos cambios rápidos y constantes y poder hacer frente con éxito a este nuevo entorno cambiante, es necesario un cambio profundo de los conocimientos y competencias necesarios en los miembros de las organizaciones.

En concreto el nuevo entorno exige que la institución sea capaz de aprender, pues las nuevas situaciones y retos necesitan nuevas respuestas; y que la corporación ubique al recurso humano en el centro de actuación de la organización, puesto que son las personas las responsables de su éxito, su desarrollo y su control.

Agentes del cambio.

La palabra agente significa “aquel que practica la acción, que actúa”(3). Es el autor, el causante, el promotor o el propulsor. El agente del cambio es capaz de desarrollar actitudes y procesos que permiten a la organización interactuar proactivamente con los diversos aspectos del medio, interno y externo.

El gestor del cambio es la persona que trata de hacer más fácil a las personas la transición desde la situación actual a la situación final deseada por la empresa. Debe involucrar a los empleados en los valores que la compañía desea inculcar para su nueva estrategia de negocio; para ello, tiene que vencer las resistencias que más adelante se verán, tratando los sentimientos de los empleados y animando a éstos en la ejecución de sus tareas.

Cabe afirmar, sin duda, que el agente del cambio ha de ser un verdadero líder. Durante muchos años, liderazgo (4) y administración o gerencia venían a ser términos equivalentes, pero ya no cabe discrepar en que los roles desempeñados por uno y otro son totalmente diferentes. Así, la gerencia responde a las necesidades a corto plazo, a los desafíos operativos cotidianos de la organización; por su parte, el liderazgo se concentra sobre los problemas a largo plazo: dónde debería estar la organización en el futuro. La gerencia obtiene un compromiso para el rendimiento a través de los acuerdos contractuales; el liderazgo, a través de la capacitación y la delegación.

El agente del cambio puede pertenecer a la organización o ser una persona ajena a ella (por ejemplo, un consultor).

Los agentes de cambio internos son personas que pertenecen a la organización, y a quienes, por su nivel y experiencia, se les considera con la capacidad necesaria y suficiente para llevar a cabo con éxito el proceso de cambio. Conocen la organización a fondo; su presencia diaria y constante les permite conocer las mejores fuentes de información dentro de la organización; pueden verificar constantemente cualquier variación del proceso; y su capacidad les permite prestar los mismos servicios que el consultor externo.

Las desventajas de emplear un agente de cambio interno provienen del conocimiento que el personal tiene de él. Esto puede provocar que no todos lo consideren un experto; además, puede sentirse frenado por los niveles directivos, dada la autoridad que se ejerce sobre él; y, en todo caso, su experiencia puede limitarse a esa organización.

Los agentes de cambio externos son personas ajenas a la organización que se dedican profesionalmente al desarrollo de este tipo de procesos; por lo general, atesoran más experiencia que el agente interno y suelen ser más aceptados por los altos niveles de la organización. Conocen y están actualizados en las nuevas tecnologías y en su uso y aplicación, lo que les permite ser más innovadores. Suelen ser más imparciales, debido a que sus intereses se concentran en el trabajo contratado; y, al estar desligados de la organización, se sienten con libertad para hacer más propuestas.

Entre las desventajas de utilizar esta figura cabe citar su desconocimiento de algunos detalles formales e informales de la organización, lo que les obliga a necesitar más tiempo para informarse. Otro inconveniente es la falta de confianza que puede generar en determinados grupos, al ser una persona externa y, por tanto, desvinculada a la organización.

¿Agente de cambio interno, o agente de cambio externo? Parece que lo más correcto sería contar con ambas posibilidades, de modo que se complementaran sus conocimientos y experiencias y se asegurara el éxito del proceso de cambio.

Objetivos y tipos de cambio.

a) *Objetivos del cambio.*

¿Cuáles son los objetivos que pretendemos lograr mediante la introducción de cambios o innovaciones dentro de una organización?

Los podríamos agrupar en dos tipos de objetivos a conseguir: un enfoque económico, que busca una mejora rápida de la *capacidad competitiva* de la organización y un enfoque orientado a la cultura corporativa, que se concentra en el *recurso humano* de la organización.

Las iniciativas de cambio centradas en incrementar la competitividad de la organización suelen llevarse a cabo mediante cambios estructurales como procesos de fusión, reducción o traslado de unidades operativas o la introducción de un sistema de trabajo como la "lean organisation" (organización ágil) (5).

Mientras que las iniciativas de cambio centradas en el recurso humano se caracterizan por fomentar el desarrollo de la personalidad, la ergonomía en el puesto de trabajo y el grado de satisfacción de sus empleados.

Cada empresa o institución deberá optar, por un enfoque u otro, o en el caso óptimo, lograr una combinación de ambos.

Se requiere, pues, por parte de la institución un fuerte liderazgo, mecanismos de *comunicación* eficaces, una estructura flexible, personas acostumbradas y dispuestas al cambio y en su caso más óptimo disponer de una sistematización de los procesos de cambio (capacidad de adaptación), factores determinantes para la consecución de sus objetivos.

b) *Tipos de cambio.*

Del intento para alcanzar esos objetivos se desprenden los distintos tipos de cambio, y que podemos resumir en los siguientes:

El cambio reactivo.

Es el que viene impuesto por las circunstancias. Su necesidad aparece de repente y suele ir acompañado de tensiones financieras. Es la consecuencia de no haber cambiado a tiempo. En algunos casos no se analizan suficientemente las modificaciones y tendencias del sector o la región geográfica y, cuando se

hacen evidentes, la necesidad de cambio también es manifiesta. Ésta es una de las ventajas del cambio reactivo. Está claro que hay que cambiar.

Pero los dos problemas más acuciantes en estos procesos son los financieros y los laborales. Estos cambios suelen ir acompañados por reestructuraciones de plantilla (6). Los asesores más convenientes en el cambio reactivo son, por tanto, los laborales y los financieros.

La experiencia aconseja también que el estratega del cambio y el implementador o agente del mismo sean personas diferentes. Ambos (7) deben tener libertad de espíritu para poder criticar la situación anterior. La conveniencia de que el estratega y el agente de cambio sean personas distintas se debe a tres hechos:

- Normalmente el agente de cambio está metido en la refriega diaria del cambio. Esto hace que a veces pueda perder la perspectiva general de la situación. El estratega mantiene esta perspectiva. Evita que los “árboles impidan ver el bosque”.
- Una segunda razón es que a veces en la negociación el agente necesita tiempo, entonces puede recurrir a la necesidad de consultar al estratega. Es un elemento táctico útil. Otras veces son las otras partes las que necesitan tener la posibilidad de recurrir a alguien con mayor autoridad, lo que se conoce en derecho administrativo como el recurso de alzada.
- La tercera razón es que el agente de cambio tiene grandes posibilidades de “quemarse” en el proceso. Se necesita alguien que dé continuidad al cambio si hay que sustituir al agente de cambio.

El cambio proactivo.

Cuando la necesidad de cambio no es imparable, ni evidente, es probablemente el momento de realizar un cambio para evitar las sorpresas del futuro. Son los cambios proactivos, aquellos que se realizan a pesar de que pocos lo sienten necesarios. Nadie, excepto el líder o el grupo de la coalición para el cambio, cree que es bueno cambiar (8). Creer en la

visión del futuro que tiene el líder es un acto de fe.

En estos casos el impulso para el cambio no viene de circunstancias externas sino de la convicción inicial de una o pocas personas. Es la visión del liderazgo la que pone en marcha el proceso. Por tanto, la capacidad de generar nuevas visiones de negocio de ese líder es más importante que en el cambio reactivo.

La mayor parte de los componentes de la organización no ven la necesidad del cambio. Convencerlos es necesario para vencer su resistencia al mismo. Por eso la capacidad de *comunicación*, las habilidades psicosociales del líder y su equipo inicial son imprescindibles.

Por eso, en estos cambios es muy útil el principio de tener éxitos a corto plazo. Es la forma de comunicar más rápida. Tener éxitos añade rápidamente nuevos aliados a la coalición para el cambio. También es importante establecer indicadores de gestión que permitan medir el nivel del éxito y utilizarlos para comunicar ese éxito.

Esta necesidad de esforzarse en los procesos de comunicación hace que en los cambios proactivos el estratega y el agente de cambio debían ser la misma persona.

En resumen el cambio proactivo es difícil porque pocos ven la necesidad de su puesta en marcha; requiere una formidable capacidad de *comunicación*; tener éxitos a corto e indicadores de gestión claros; las mayores resistencias proceden de la Alta dirección; su clave está en el proceso de liderazgo; y su riesgo es equivocarse en la definición de la visión.

El cambio institucionalizado.

Para evitar los riesgos del cambio proactivo y los traumas del reactivo hay una tercera opción: la institucionalización del cambio. Consiste en crear una organización que se esté modificando continuamente mediante micro cambios y reversibles. Esta cultura de innovación exige a su vez la generalización del trabajo en equipo. Otra condición es, por tanto, la cercanía entre clientes y donde se toma la decisión. Aquí los agentes de cambio son todos los miembros de la organización.

Por tanto, los continuos procesos de prueba y error dan lugar a una evolución continua, a

una adaptación constante a los cambios del entorno, sin grandes riesgos.

La necesidad de una cultura fuerte de innovación exige procesos de formación y aprendizaje que no sean solo técnicos, sino también culturales. Sólo por el hecho de ser la cultura la fortaleza de esas empresas buscar asesores externos es muy difícil. Los verdaderos expertos están dentro de la organización. No obstante, una cultura tan fuerte puede ser un peligro, dado que puede ser un freno si se necesita hacer un cambio de mayor envergadura.

Fases en el Proceso de Cambio.

Se considera que todo proceso de cambio se desarrolla según tres fases claramente definidas: preparación, implementación y seguimiento (9).

Fase de preparación al cambio.

En primer lugar, los directivos deben identificar aquellos elementos que estén impidiendo una mayor efectividad organizacional. Podemos encontrar ese problema en la propia estructura de la organización, en la tecnología o en el personal que la integra.

Con respecto al cambio en la estructura, éste implica renovar y optimizar las relaciones internas. Ello requiere la modificación de variables como las relaciones de autoridad-responsabilidad, los sistemas de *comunicación*, los flujos de trabajo, el tamaño y la composición de los equipos de trabajo.

Por su parte, el cambio en la tecnología puede requerir alterar o modificar factores como sus herramientas, equipos, maquinaria, dirección de investigación, sistema de producción, métodos y procedimientos, etc.

Finalmente, cambiar al personal puede exigir la regeneración de las políticas y procedimientos de reclutamiento y selección, las actividades de entrenamiento y desarrollo, los sistemas de recompensa, la dirección administrativa y los sistemas de *comunicación*, y las creencias, valores, funciones y actitudes de los empleados.

El cambio que se precisa puede ir dirigido a uno o a los tres elementos. Para diagnosticar dónde está el problema y solucionarlo se precisan métodos tanto cuantitativos como cuali-

tativos encaminados a extraer la información necesaria. Además, hay que comunicar a los empleados la necesidad del cambio, su justificación y la importancia de su colaboración para conseguir los objetivos fijados y los datos que hay que aportar.

Sin embargo, cabe preguntarnos quién efectuará todo esto. En este punto se hace pertinente la creación de una coalición conductora, es decir, un equipo formado por un agente de cambio interno y otro externo, que lleve a cabo su implementación en la organización. Es necesario destacar el apoyo de la dirección, ya que, si ésta se desentiende, el fracaso del cambio está más que asegurado.

Fase de implementación del cambio.

Dentro de esta segunda fase es necesario poner en práctica las siguientes acciones:

a) *Comunicar la visión.* Mediante la *comunicación* intentaremos hacer partícipes en el proyecto de cambio a todos los empleados. Es en este momento cuando desempeñan su principal función los líderes de la coalición conductora. Se decidirá si la visión que han elaborado responde a la cantidad de interrogantes que les serán planteados. Es importante comunicar el porqué del cambio: si la razón es obvia, la gente lo apoyará.

Las claves de una *comunicación* exitosa se basan en que debe resultar sencilla. Esto es que goce de claridad y de un lenguaje accesible. Es muy conveniente el utilizar metáforas, analogías y ejemplos para apoyar las imágenes. También debemos enviar el mensaje a través de cuantos canales podamos, con el fin de que, mediante alguno de ellos, la información llegue a los receptores. Es fundamental la repetición, es decir, poca cantidad de información, pero en repetidas ocasiones, da mejores resultados que una conferencia de tres horas en la que nuestros empleados no absorberán el mensaje de manera tan profunda. El hecho de liderar la *comunicación* a través del ejemplo resulta de muchísima eficacia. Y finalmente, debemos generar una *comunicación* bilateral (por la necesidad de feedback). Si entablamos una conversación con los empleados, seremos capaces de responder a sus preguntas y dudas de manera que les ayudemos en la

transición, hasta el convencimiento de la necesidad del cambio. Aunque puedan surgir tenaces oposiciones, éstas nos pueden ayudar a determinar la viabilidad de la visión y a modificarla si fuera necesario.

Tan pronto como halla que llevar a cabo las reducciones de plantilla, ajustando los perfiles del personal, deberemos incrementar la *comunicación* para evitar las tensiones y que las personas se preocupen más de mantener sus puestos de trabajo que de realizar correctamente las tareas que tienen encomendadas.

Las personas clave que resultan necesarias para el proceso de cambio han de ser identificadas para ofrecerles participar activamente en las labores de cambio (10).

b) *Facultar a los empleados o lo que se conoce como "empowerment"*. Significa crear un ambiente en el que todos los empleados sientan que ejercen influencia real en la marcha del negocio dentro de sus áreas de responsabilidad.

La necesidad de profundas reestructuraciones de la empresa para adecuarse a los cambios pertinentes, suelen venir provocadas por estructuras formales y no alineadas con la nueva visión.

La formación, en competencias tanto de gestión como técnicas, resulta de vital importancia cuando los empleados carecen de las competencias adecuadas para llevar a cabo las nuevas tareas. Además, tomando en consideración los mecanismos de "feedback" se podrán medir las áreas en que la nueva visión necesita incidir.

c) *Generar logros a corto plazo*. La generación de logros a corto plazo, previamente planificados, y su debida comunicación hacen que la visión gane en credibilidad, puesto que las personas quieren observar datos fehacientes que muestren que sus esfuerzos sirven para lograr el cambio deseado.

Los logros a corto plazo disipan las dudas que podían quedar vivas entre los miembros de la organización. Los que se resistían al cambio se quedan de manera progresiva sin argumentos en contra, del mismo modo que la visión se fortalece a su alrededor. No obstante, estas celebraciones no deben llegar al punto de relajar: el sentido de la urgencia debe prevalecer intacto para acometer las siguientes tareas que encaminen al cambio.

Fase de seguimiento del cambio.

Una vez que se han llevado a cabo los cambios planificados con éxito, el proceso de cambio no llega a su fin mientras aquéllos no forman parte de lo habitual de la empresa.

No obstante, aun cuando los cambios se han asentado en la organización, resultando ya actividades cotidianas, no por ello se relajan las conductas orientadas al cambio, sino que se deben aprovechar las energías generadas para continuar con el movimiento de la organización hacia nuevas visiones, más ambiciosas que las anteriores y que mejoren la posición competitiva de la organización.

Finalmente -y según estudiemos uno u otro autor-, cabe indicar que las tres fases principales del cambio expuestas han sido objeto de diferentes denominaciones, si bien su contenido resulta similar (11).

Resistencias y procesos de cambio.

Es fácil crear falsas expectativas cuando se habla de este tipo de iniciativas, pero si no se logran los resultados esperados, la consecuencia inmediata es la desilusión. Por consiguiente, es imprescindible que, antes de iniciar un proceso de cambio, se analice muy bien qué pretendemos lograr, cómo y en qué parte de la empresa debo implantarlo, con qué recursos, quiénes deben intervenir y cómo, qué tiempo con qué recursos y qué beneficios se obtendrán de todo ello.

La empresa puede extinguirse tanto por inestabilidad revolucionaria no resuelta como por el consenso pacífico y conformista.

Es muy importante por la frecuencia con que se pasa por alto, el ser conscientes de que en la mayoría de los casos el cambio en sí mismo es un perjuicio para los trabajadores, al modificar un statu quo conocido por ellos, por lo que, aritméticamente, los beneficios del cambio tendrán que ser, para ellos, mayores o iguales al perjuicio directo que genera su mera existencia.

Como señalaba Lewin, todo tipo de intervención realizada en la organización, provoca el surgimiento de fuerzas opuestas al cambio. Por tanto, el que se presenten resistencias es un hecho previsible y perfectamente normal (12).

Podemos diferenciar tres tipos de fuerzas opuestas al cambio que pueden ser de tipo individual, interpersonal y organizacional (13).

Cualquier cambio provoca, desde su origen hasta que se consuma, el paso por distintos estados de comportamiento humano con características diferentes. La gestión de estas actitudes es lo que se conoce como Management Emocional del Cambio. A continuación veremos las fases de resistencia al cambio:

El presentimiento.

Esta primera fase puede ser corta o ni siquiera existir, porque muchos cambios comienzan, de hecho, en la siguiente fase: en el shock, en el cambio mismo. Damos por supuesto aquí que la mayoría de los cambios en las organizaciones no son de tipo “traumático”, sino que vienen precedidos por una fase anterior de “pre-cambio” de preparación al mismo.

Aún no se ha hablado públicamente de lo que va a cambiar pero hay quien comienza a otearlo en el horizonte. Existen rumores, señales anunciadoras y cierta intranquilidad en el ambiente. La gente empieza a preocuparse por lo que se imagina que va a ocurrir y por lo que pueda ocurrirles a ellos. La preocupación es la emoción predominante en este estadio.

El Shock.

Cuando alguien anuncia y comunica el cambio y da a conocer sus detalles principales despeja la preocupación pero aparece una emoción nueva: el miedo. Miedo a lo desconocido, a lo nuevo, a no saber qué hacer ante las nuevas condiciones existentes.

La resistencia.

Los afectados intentan ganar seguridad frente a la nueva situación anclándose en el estado anterior de cosas. Crece así la energía empleada en hacer cosas tal como se venían haciendo, como demostración de que no todo iba tan mal antes y que el cambio no es tan necesario. La irritación y el enfado crece pero

la energía también, aunque no en la dirección deseada.

La aceptación racional.

Gracias a la superación paulatina de los brotes de resistencia característicos de la etapa anterior, comienza a predominar la convicción de que el cambio es necesario. En esta fase se hace necesario un enfoque individual. Se precisa ajustar el cambio a las necesidades de cada uno de los afectados (14). En esta fase hay que resolver dudas de carácter práctico. El predominio de la duda, de la desorientación típica de esta etapa, hace aparecer sentimientos de frustración y deseos de volver atrás.

La aceptación emocional.

Cuando todo el mundo parece convencido de que el cambio es inevitable y de que no hay vuelta atrás posible, es que se ha llegado al punto crítico emocional en el proceso de cambio. Es el punto de inflexión emocional. La frustración predominante en la fase anterior se convierte paulatinamente en nostalgia de cómo eran las cosas antes del cambio, que se va tornando paulatinamente en confianza en la nueva situación. La gente empieza a mirar hacia delante en vez de hacia atrás.

La apertura.

Superada la etapa anterior, comienza a olvidarse el pasado y la gente empieza a mirar con curiosidad y optimismo a “lo nuevo”. En esta fase se ven los objetivos del cambio de una manera realista y se comienza a percibir con claridad lo que dista entre la situación actual y la deseada. En este momento es más fácil canalizar la energía y la productividad de acuerdo a los nuevos modos.

La integración.

Tras las experiencias de éxito y los errores superados, se crea una experiencia de superación de las dificultades y de progresiva confianza en las nuevas maneras de hacer y en la bondad del cambio.

...A LA PRÁCTICA

Todos los elementos vistos hasta aquí no son sino la base teórica de lo que luego se refleja en menor o mayor medida en los procesos prácticos del cambio. Es, pues, este nuevo aspecto de la gestión del cambio la que pretendemos plasmar en este capítulo.

En no pocas ocasiones nos encontramos ante el dilema de que sabemos que el cambio es necesario pero no sabemos realmente cómo hacer que suceda. ¿Por dónde empezar? ¿A quién involucrar?

La gestión práctica del cambio.

Tanto si está considerando un pequeño cambio o si desea realizar un gran cambio en todo el sistema organizativo, es usual sentirse incómodos e intimidados por la magnitud del reto (15).

Hay muchas teorías acerca de cómo “hacer” el cambio. Muchas de ellas provienen de John Kotter (16), un profesor de la Escuela de Negocios de Harvard y un muy renombrado experto en cambios, que señala el proceso en ocho pasos, a modo de catálogo o manual:



Fuente: *Elaboración propia.*

Paso 1: *Cree sentido de urgencia.*

Para que ocurra el cambio, es relevante que toda la empresa realmente lo desee. Debemos desarrollar un sentido de urgencia alrededor de la necesidad de cambio. Esto puede ayudar

a despertar la motivación inicial para lograr un movimiento.

Kotter sugiere que, para que el cambio ocurra con éxito, el 75% de los directos y gerentes de la compañía deben “comprar” el cambio.

Para generar este sentido de urgencia parece un buen proceso el comenzar por identificar potenciales amenazas u oportunidades y desarrollar escenarios que muestren lo que podría suceder en el futuro. Trasladar estos escenarios a toda la organización solicitando el apoyo de sus miembros para reforzar sus argumentos.

Paso 2: *Forme una poderosa coalición.*

Convenza a la gente de que el cambio es necesario. Esto a menudo implica un fuerte liderazgo y soporte visible por parte de gente clave (coalición o equipo de personas influyentes) dentro de la organización. Gestionar el cambio no es suficiente. También tiene que liderarlo (17).

Para ello habrá que identificar los verdaderos líderes de su organización; a los que se les “exigirá” un compromiso emocional (18). Es fundamental que el equipo esté formado por una buena mezcla de personas de diferentes departamentos y diferentes niveles de la empresa.

Paso 3: *Cree una visión para el cambio.*

Al empezar a pensar en un cambio, probablemente habrá muchas grandes ideas y soluciones dando vueltas. Vincule esos conceptos a una visión general que la gente pueda entender y recordar fácilmente (19). Una visión clara puede hacer entender a todos el por qué le pedimos que hagan algo. Cuando las personas ven por sí mismas lo que están tratando de lograr, las directrices que les son dadas cobran más sentido.

Para formular una visión del cambio habrá que determinar los valores que son fundamentales y redactar un breve resumen del futuro de la organización. Es vital, además que su coalición pueda describir la visión en unos minutos, así como que se ponga en práctica su “declaración de la visión” de manera frecuentemente.

Paso 4: *Comunique la visión.*

Su mensaje debe comunicarlo frecuentemente y con fuerza, e incluirla dentro de todo lo que haga. No se limite a llamar a reuniones extraordinarias para comunicar su visión. Hable de la visión cada vez que pueda. Use diariamente la visión para tomar decisiones y resolver problemas. Cuando se la mantenga fresca en la mente de todos, ellos recordarán la visión y actuarán en respuesta a ella. Lo que usted hace es mucho más importante - y creíble - que lo que usted dice.

Paso 5: *Elimine los obstáculos.*

La eliminación de los obstáculos puede potenciar a las personas que usted necesita para ejecutar su visión y puede ayudar a avanzar en el cambio (20).

Para ello se requiere que se reconozca y recompense a la gente que trabaja para el cambio así como que se identifique a las personas que se resisten al cambio y ayudarles a ver que lo necesitan. En definitiva, debería revisar la estructura orgánica, puestos, y sistemas de recompensas para asegurarse de que están en consonancia con su visión.

Paso 6: *Asegúrese triunfos a corto plazo.*

Nada motiva más que el éxito. Dentro de un breve período de tiempo usted va a tener que lograr resultados palpables por su gente. De otra manera, la gente crítica y negativa podría lastimar el proceso. Cree metas a corto plazo y no sólo un objetivo a largo plazo. Usted desea que cada pequeño logro sea posible, con poco margen para el fracaso.

Buscar proyectos de éxito asegurado contribuirá a que pueda implementar sin la ayuda de aquellos que sean críticos del cambio, y no elegir metas tempranas que sean costosas contribuirá a incentivar a los resistentes al cambio y fortalecer el entusiasmo de los ya motivados.

Paso 7: *Construya sobre el cambio.*

Kotter sostiene que muchos proyectos de cambio fallan porque se declara la victoria muy tempranamente. Las victorias tempranas son

sólo el comienzo de lo que se necesita hacer para lograr los cambios a largo plazo (21). Cada victoria proporciona una oportunidad para construir sobre lo que salió bien y determinar qué se puede mejorar.

Paso 8: *Anclé el cambio en la cultura de la empresa.*

Por último, para lograr que cualquier cambio se consolide, éste debe formar parte del núcleo de la organización. La cultura corporativa a menudo determina qué hacer, por lo que los valores detrás de su visión deben mostrarse en el día a día.

También es importante que los líderes de su empresa sigan apoyando el cambio. Si pierde el apoyo de estas personas, podría terminar donde empezó.

Para asegurar este paso se requiere, entre otras cosas, el reconocimiento público de los principales miembros de su coalición del cambio original, y asegúrese de que el resto del personal - nuevos y viejos - se acuerden de sus contribuciones. También el hecho de hablar acerca de los avances cada vez que se dé la oportunidad establece otro punto de anclaje en la cultura de la institución.

Ya hemos visto cuales son los principales obstáculos para la implementación del cambio. Pero, ¿qué herramientas podemos utilizar para hacerles frente, en el plano del pragmatismo? Se plantean básicamente tres tácticas que pueden ser utilizadas para prevenir los efectos negativos de la resistencia al cambio:

- Sensibilizar al cambio a través de la *capacitación de los empleados* y la *comunicación* abierta con ellos puede ayudarles a ver la lógica del cambio, así como su necesidad. Es imprescindible conseguir que los empleados se sientan involucrados en ese proceso de transformación, ganando así su confianza y, a la vez, su credibilidad.
- Es difícil que los empleados se resistan a un cambio en el que han participado desde sus orígenes. Por ello, resulta fundamental que se logre su *compromiso, a través de la participación*.
- Ir *comunicando a los empleados* los pequeños avances que se vayan

logrando, recalcando la importancia de la intervención de los empleados para su obtención. La ansiedad y el temor disminuyen cuando la gente obtiene beneficios inmediatos.

La gestión emocional del cambio.

La resistencia es un buen indicador del cambio porque nos refleja el grado de bloqueo de la energía productiva y la necesidad de canalización que existe.

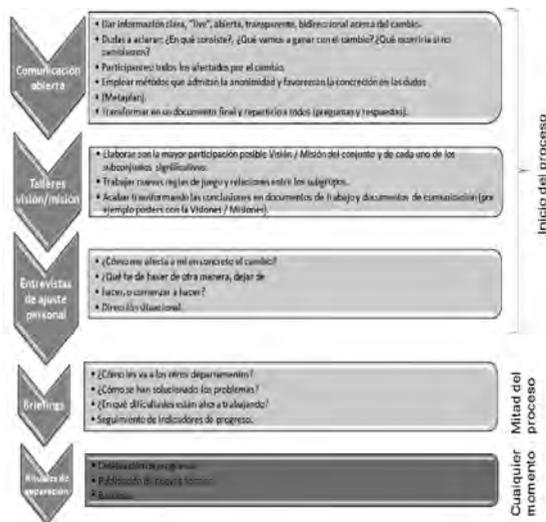
La labor fundamental del responsable de gestionar el proceso de cambio consiste en mantenerse al tanto del estado emocional predominante en cada uno de los grupos afectados por el cambio. Esto implica la habilidad de percibir las señales correspondientes a los diferentes estados emocionales típicos (22).

El manejo de la preocupación y la inseguridad típicas de la fase de presentimiento es quizá la más importante de las contribuciones del facilitador del cambio. La existencia de una cierta preocupación o una cierta inquietud por el futuro es el mejor impulsor del cambio.

La ausencia de inquietud y preocupación suele generar pasividad, actitudes de “no hay nada de qué preocuparse”. Si estas actitudes están muy extendidas acaban frenando el cambio, deteniendo el movimiento desde su mismo inicio. Sin embargo, una excesiva preocupación e inquietud además de frenar puede provocar pérdida de energía y de productividad.

Uno de los objetivos primarios y condición *sine qua non* en cualquier proceso de cambio es sensibilizar a la gente sobre su necesidad: ¿por qué es mejor cambiar que permanecer igual?

Es esencial que cualquier proceso de cambio comience abriendo espacios de *comunicación* global (todos reciben la misma información) (23), formal o informal pero viva, bidireccional (preguntas y respuestas), en sesiones en las que se trate de manera clara, directa y transparente los motivos del cambio, sus ganancias, lo que se va a perder y las dificultades que se prevén. Pero esa *comunicación* debe perdurar durante todo el proceso de cambio. He aquí ciertas herramientas que se pueden utilizar y el momento más recomendable para su empleo:



Fuente: *Gestión del cambio*. www.epise.com y elaboración propia.

El cambio desde una posición de fuerza.

Muchas organizaciones esperan demasiado para introducir transformaciones y solo lo intentan cuando las circunstancias adversas son evidentes (24). El problema es que ese intento, a veces llega demasiado tarde. Por el contrario, las empresas de alto rendimiento cambian antes de que la situación las obligue a ello, puesto que saben que la mejor manera de introducir cambios es hacerlo desde una posición de fuerza, asumiendo, eso sí, ciertos riesgos en un mundo de cambios demasiado vertiginosos (25). Dicho de manera sencilla, el éxito de hoy no garantiza el éxito de mañana.

En estas empresas (de alto rendimiento), el diseño y la cultura de la organización están pensados para fomentar una especie de «inquietud creativa», un práctico equilibrio entre temor e interés, fruto de superar retos de forma exitosa.

Por otro lado, las organizaciones que tienen problemas saben «dónde les duele». Sin embargo, cuando el dolor no es evidente, precisan mejorar las capacidades de percepción para detectar sus necesidades de transformación, así como mejorar la capacidad para actuar en función de la información, ya que cambiar desde una posición de fuerza muchas veces requiere alterar áreas de la actividad que en el momento presente tienen éxito o,

como mínimo, son rentables. Además, la probabilidad de encontrar resistencia interna frente a este tipo de cambio es mucho mayor (26).

¿Cómo logran los hábiles y precoces transformadores tener una visión tan amplia y profunda, obteniendo datos incluso más allá de su visión? Extraen ideas de los profesionales de primera línea, miran más allá de los límites de su empresa y de su sector y escuchan con atención lo que dicen sus críticos, sobre todo externos (27).

Otro sistema es lo que la empresa denomina su «catálogo eureka», un catálogo on-line de nuevas ideas y productos prometedores, exhaustivamente investigados y documentados, que están a disposición de toda la organización para su ulterior consideración (28).

En muchas ocasiones, la falta de éxito de los programas de cambio puede achacarse a la falta de sintonía, aceptación y respaldo activo por parte del equipo directivo. Esto resulta especialmente evidente en las empresas cuyos intentos de cambio no vienen impulsados por una situación adversa.

Para que las nuevas iniciativas funcionen, deben estar respaldadas por los mejores recursos y el mejor talento disponibles. A lo largo del tiempo se desarrollan estructuras de poder y feudos que rivalizan entre sí. Es necesario eliminarlos, ya que, si los barones actuales no están en sintonía con la agenda del futuro, acapararán los recursos, reservándose unos presupuestos y unos profesionales cualificados que podrían utilizarse más eficazmente en las nuevas iniciativas.

Las empresas de alto rendimiento impiden la creación de feudos llevando a cabo continuos cambios en la alta dirección. Se considera que los líderes son recursos que pertenecen a toda la organización, no a las unidades o actividades que gestionan en un momento determinado. Por tanto, periódicamente se les solicita que presten sus servicios en cargos nuevos. Gracias a esta movilidad, las empresas de alto rendimiento impiden que la excelencia en un puesto presente sea un obstáculo para la reasignación de funciones (29).

Son pocos los líderes capaces de llevar a la práctica con éxito un programa de cambio en solitario. Por tanto, es fundamental identificar y recompensar a los potenciadores del cambio,

del mismo modo que es esencial corregir aquellas actitudes que pueden hacer fracasar el programa (30).

Si se cambia demasiado pronto o con demasiada frecuencia, el cambio puede resultar más contraproducente que beneficioso. Si se cambia demasiado tarde, es posible que la recuperación ya no sea posible.

¿Y SI SE TRATA DE UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA?

La gestión del cambio en el sector público.

Podría decirse que, si el cambio en el sector privado equivale a un título de grado, el cambio en el sector público sería el postgrado.

Un gerente público, de aquellos escasos que han logrado transformaciones exitosas y radicales, tiene más habilidades y posibilidades de lograr cambios en el sector privado, que un gerente privado exitoso de gestionar cambios en el sector público.

Si la gestión del cambio en empresas es difícil, toma tiempo, y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito aún menores. Mayor razón para abordarla de manera sistemática y profesional, pues de su éxito suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos, que pertenecen a todos los ciudadanos.

Las restricciones al cambio en el sector público.

Toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces éstos se relacionan con el escepticismo, y con la dificultad y tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo (31).

En el caso del sector público se suman, o más bien se multiplican y potencian, las restricciones políticas, la necesidad de realizar estos cambios a la vista del público y la prensa, presiones externas, múltiples accionistas con agendas contradictorias, presiones de sectores políticos por proteger los cargos

de sus afiliados cualquiera sea su desempeño, dificultades en la modificación de normas y leyes, rigideces presupuestarias y administrativas, capturas institucionales (32) difíciles de romper, etc.

También debe destacarse otra dificultad frecuente y propia del sector público: la difícil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales. En ocasiones, el reformador se encuentra con un calendario acelerado y complejo de cambios, y recibe una llamada del control político, para ser informado de que “la cosa está difícil” y no es el momento adecuado. A la inversa, hay ocasiones en que el reformador ha planificado cuidadosamente su cronograma de intervenciones en una escala de meses o años, para luego ser informado de que el Presidente anunciará los cambios este fin de semana. Por lo general, las reformas institucionales requieren años para madurar, y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo.

Errores frecuentes.

El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser solicitar el organigrama, observarlo meticulosamente... y ¡cambiarlo! Esto suele generar verdaderos desastres institucionales. Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas y las relaciones de poder en una institución suele provocar el caos y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma.... pero provoca una excitante sensación de poder al hacerlo.

A continuación, algunos de los “errores de Kotter”, pero con “condimento público”.

Error n° 1: No generar convicción en la cúpula. Sólo cuando cerca del 75% de la cúpula de una organización está realmente convencida de la necesidad de cambios importantes, se puede comenzar el proceso.

Por cierto, la oposición no la integran aquellos que tienen un proyecto alternativo para la institución... ojalá fuera así. Son los funcionarios que se quedan en la inactividad, pasividad o, peor aún, en acciones en pro de la estanqueidad frente a las propuestas de cambio (33).

Error n° 2: No generar una “coalición para el

cambio”. Generalmente los programas de cambio surgen en pocas personas. Por eso se requiere campaña, slogan, seducción... agrandar la coalición (34). Si esto lo dijo Kotter refiriéndose a empresas como IBM, imaginemos cuánto más importante es en el caso de una entidad pública.

Error n° 3: No generar una visión seductora del futuro. ¿Ud. remaría con fuerza en un bote, si no le explicaran hacia dónde se dirige éste? Yo no. Una visión de futuro es el “sueño ambicioso pero realizable”, es la institución que quisiéramos ver más adelante si todo sale bien. Además, es necesario ser capaz de explicar la visión en unos pocos minutos y generar con ello reacciones de comprensión e interés.

Error n° 4: Comunicar y discutir poco la nueva visión estratégica. En las instituciones públicas, *weberianas* (35) y cuasi militarizadas, los funcionarios hacen y creen lo que les dice el jefe directo, y no hacen ni creen lo que no les dice el jefe directo... aunque lo diga el Ministro. Por ende, la transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio sólo pueden hacerse por *comunicación* personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”. Los “posters”, los noticieros ministeriales, los sitios web, ayudan sólo marginalmente.

Lo anterior no significa que el proceso de cambio deba ser vertical, autoritario y sin participación de los funcionarios. La cúpula, en las conversaciones en cascada, va recogiendo la retroalimentación de los funcionarios y perfeccionando el modelo continuamente. Si los directivos no están dispuestos a invertir su tiempo en esto, en resolver las legítimas dudas y temores que surgirán en los funcionarios, en acoger sus sugerencias, y prefieren dedicar su tiempo a labores de “alta política”, entonces es preferible no embarcarse en la aventura del cambio.

Error n° 5: No atreverse a remover los obstáculos de la nueva visión. Es difícil encontrar procesos de transformación que no tengan su “día D”, la batalla crucial, el “día D” llega de manera inevitable.

En las primeras etapas del cambio, se puede ser abierto e invitador con todos, y convivir con estos obstáculos (36), pero a la larga llega inevitablemente el día en que éstos deben ser confrontados con decisión, aun a costa de que el reformador esté dispuesto a perder el cargo.

Si esto no se hace, si el reformador se “achica” y baja la cabeza, no se pierde una batalla, sino la guerra completa.

Error n° 6: No planear la aparición sistemática de triunfos de corto plazo (37). Sin logros en el corto plazo, aun cuando sean menores, el proceso de transformación pierde credibilidad, y mucha gente se desanima o se une a la oposición.

En vez de declarar la victoria total, deben declararse frecuentemente las victorias parciales, y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos (38).

Error n° 7: Dejarse vencer por la cotidianidad. Abordar un proceso de transformación institucional significativo va a requerir inevitablemente de una cúpula convencida, altas dotes de liderazgo en toda esa cúpula, una dedicación significativa de energía, mucha comunicación, mucha persistencia en el tiempo, y mucha paciencia. Todo en la concentración del proceso de cambio tratando de minimizar el tratamiento de los asuntos cotidianos que desvirtúan esa dedicación especial.

Error n° 8: Las menospreciadas prácticas de trabajo. No siempre las transformaciones institucionales están basadas en grandes cambios de política pública, estrategia, o modelos de gestión. Hay humildes prácticas de trabajo de los directivos y los funcionarios, que tienen más que ver con ciertas disciplinas y valores profesionales que con grandes épicas conceptuales. Por eso no debemos olvidar que la realidad es lo que ocurre en el terreno, cómo se atiende al ciudadano ante sus quejas, cómo se reducen costes en recursos logísticos, etc.

Enfrentando la natural resistencia al cambio (39).

Para los directivos, esta es una gran aventura intelectual, una oportunidad para mejorar sustantivamente las cosas, y de paso, triunfar profesional y/o políticamente. Para los funcionarios, el cambio no fue buscado por ellos, no es bienvenido, es percibido como disruptivo y amenazante, saca la situación de balance, los deja fuera de su “zona de control”.

Los peores vicios desde el lado directivo pueden resumirse en que rotan frecuentemente, con escasas habilidades de liderazgo y

talento gestor, con el consecuente deterioro en el clima organizacional; escasez en la consulta de opiniones relevantes, y escasa comunicación de mensajes relevantes; y la errónea creencia de que, si hay un mal clima organizacional, “este es un problema para el Responsable de Recursos Humanos”. Ciertamente no es así. Es un problema del liderazgo que cada directivo ejerce con su personal.

Por otro lado los vicios del empleado público se reducen a la defensa de la no evaluación, o de la evaluación ritual, en que todos deben obtener la calificación máxima, bajo una variedad de argumentos, que van desde la “subjetividad de la evaluación” a “el perjuicio para nosotros si todos los demás ponen calificación máxima” (40), lo cual es verídico pues en general los directivos prefieren no asumir problemas en esta materia; la oposición pasiva o activa a cualquier tipo de reforma que pueda directa o indirectamente afectar la influencia del grupo sindical o seudo sindical; y a la defensa de parcelas de poder.

Esta serie de errores solo es subsanable abriendo un proceso sólido conversacional entre todas las partes de la organización: no se logra con boletines, sitios web ni carteles. Solo se logra con una gran cantidad de conversaciones, en pequeños grupos o individualmente, y en cascada: los directivos superiores con los mandos medios, los mandos medios con los funcionarios, en numerosas ocasiones. El principal obstáculo a estas conversaciones es el temor o la falta de dedicación de los directivos o mandos medios a hablar con sinceridad y a escuchar, y esta es la principal razón por la que se requiere una gran dosis de persistencia, paciencia y reiteración, y una dedicación especial de tiempo al proceso de cambio, lo cual no se logra en los ratos de ocio.

El rol de las tecnologías de información.

Es raro observar, a inicios del siglo XXI, alguna entidad pública que haya tenido razonables éxitos de transformación, en que no haya existido una componente relevante de uso de tecnologías (41). Los grandes proyectos tecnológicos enfrentan en todo el mundo enormes dificultades, altas tasas de fracaso total o parcial, resistencias al cambio, y caren-

cia de dirección estratégica por parte de las autoridades superiores, que suelen creer que este es un problema para el jefe del departamento de informática.

Las tecnologías de información son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública. Además, una vez que una tecnología ha sido implantada con éxito, y a través de ella se han formalizado procesos y prácticas adecuadas de trabajo, la vuelta atrás es difícil y además no deseable.

Estrategias genéricas de cambio.

Un dilema frecuente respecto a los cambios institucionales es tener que escoger entre el enfoque rápido y sucio o el lento y limpio. El primero suele darse cuando la autoridad decide dar un giro radical, probablemente con una legislación nueva, que altera en forma significativa la estructura o funciones institucionales. Si ésta llegara a alterar intereses de los funcionarios, va a estar acompañada inevitablemente de una dosis de conflicto.

Cabe agregar otra dimensión estratégica del proceso de transformación institucional: de *arriba abajo (top down)* vs *abajo arriba (bottom up)*. El proceso *top down* está de algún modo relacionado con el *rápido y sucio*, aunque no son equivalentes. Se refiere a transformaciones diseñadas en la cúpula institucional, y después implantadas sin demasiadas consultas a los funcionarios, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos, que podrían perder poder, bienestar o el propio trabajo.

El proceso *bottom up* suele ser liderado por directivos con una filosofía participativa, y el diseño de las transformaciones es efectuado por equipos de funcionarios, con las técnicas propias del trabajo en equipo y los grupos de calidad. El estilo *bottom up* suele estar asociado a cambios adaptativos y de menor envergadura estratégica.

La realidad es más compleja, con algunas etapas más cerca del *top down* y otras más *bottom up*. Si se actúa en forma excesivamente *top down* en una institución en que las

bases tienen poder real (42), los cambios son poco aceptados y el fracaso está garantizado. Los procesos excesivamente *bottom up* son difíciles de implementar cuando el personal que participa en los rediseños es de un nivel bajo, o está muy desmotivado, o en conflicto con las autoridades.

Después de los cambios mayores, siempre sobrevendrá una etapa de ajustes menores, mucho más participativa. Lo que no debe hacerse nunca es el proceso inverso: iniciar un proceso participativo y posteriormente sorprender a la gente con anuncios mayores.

Crear buenas instituciones desde cero es más fácil que transformar una institución grande, con décadas de tradición burocrática.

Un ejemplo de supervivencia: La Guardia Civil.

No cabe duda que la Guardia Civil desde su creación en 1844 ha sido -y aún lo es- la organización pública, de naturaleza militar, que mejor se ha adaptado a los cambios. Cambios de todo tipo (43). Desde organizativos, funcionales o de tareas, de dependencias jerárquicas, y hasta de intento de su propia supresión (debidos fundamentalmente a cambios de sistemas de gobierno). Ojala siga siendo así.

La dispersión geográfica global (44) que caracteriza a esta Institución ha venido provocando el más grave inconveniente para una eficaz gestión de cambios: una correcta *comunicación* de directrices, órdenes e instrucciones.

Desde el telégrafo, la radio, el teléfono y, por fin, el entorno virtual de Internet, han sido las soluciones (evidentemente no exclusivas en la Guardia Civil) para cada momento. Cabe recordar aquí que en ciertos periodos de su historia, el “puesto de la Guardia Civil” (45) (era la vanguardia de las tecnologías de la *comunicación* en España).

Cuando intentamos contestar el por qué la Guardia Civil ha superado grandes cambios acaecidos a lo largo de la historia, la respuesta está en el hecho de tener en todo momento absolutamente clara la visión de su cúpula: Saber que la Guardia Civil ha de existir para el cumplimiento de una misión, que paradójicamente no ha sufrido grandes cambios. Así pues, el mantener la visión y la misión perfectamente definidas, adaptando la primera a las

circunstancias políticas, sociales y económicas de cada momento, es en mi opinión la fórmula que explica este epígrafe.

Vuelve a aparecer la necesidad de una *comunicación* ágil y rápida; y, además, vencer (46).

Como ya se ha apuntado, el proceso de cambio es precisamente eso, un recorrido sin aparente destino final, sino más bien paradas intermedias para coger y soltar ideas nuevas y viejas respectivamente.

CONCLUSIONES

El cambio no es un momento puntual, sino todo un proceso que nos llevará desde la situación actual hasta la deseada.

A la hora de gestionar el cambio se debe hacer especial hincapié en el aspecto humano de la organización, ya que son las personas quienes más acusan ese cambio. Por ello, la organización debe establecer las acciones oportunas para desarrollar en la empresa un sistema de *comunicación* e información eficiente, que será la base de una cultura participativa de la organización. Además son los recursos humanos de la organización quienes imponen una resistencia al cambio, debido a la propia inercia de las situaciones anteriores (47). La implantación de una cultura de cambio constituye la herramienta más útil para la reducción de esa resistencia (48).

Será necesario sensibilizar a los miembros del equipo directivo para que sean capaces de ver la utilidad y rentabilidad de las acciones de mejora continua y calidad y, al mismo tiempo, que se impliquen y sean el motor del proceso de cambio. Además de una plena implicación, la dirección debe llevar a cabo la tarea de liderar el cambio. El agente del cambio ha de ser un verdadero líder.

Asimismo, resultará de gran importancia finalizar completamente el proceso de implantación de los cambios, no abandonándolo a mitad de camino por la falta de resultados inmediatos. Las victorias tempranas son sólo el comienzo de lo que se necesita hacer para lograr los cambios a largo plazo, pero el éxito de hoy no garantiza el éxito de mañana.

Por eso, en estos cambios es muy útil el principio de tener éxitos a corto plazo. Es la forma

de comunicar más rápida. Tener éxitos añade rápidamente nuevos aliados a la coalición para el cambio. Nada motiva más que el éxito.

Las empresas ya no pueden “esperar” a analizar los gustos y las modas existentes para actuar en consecuencia: deben anticiparse a su aparición, deben integrarse en sus entornos de tal forma que puedan adivinar qué van a necesitar las personas a las que pretenden servir en el próximo futuro y deben contar con unos mecanismos de respuesta enormemente rápidos y flexibles.

Si se cambia demasiado pronto o con demasiada frecuencia, el cambio puede resultar más contraproducente que beneficioso. Si se cambia demasiado tarde, es posible que la recuperación ya no sea posible.

En el ámbito público, por lo general, las reformas institucionales requieren años para madurar, y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo.

Debemos pues insistir en que, a través de todos los medios a nuestro alcance, es vital mejorar nuestra *Comunicación* e Información interna, usando un lenguaje comprensible por todos, para que los trabajadores conozcan el devenir diario de la Compañía, sus problemas y sus oportunidades, sus proyectos de futuro y sus realizaciones prácticas (49). Sin embargo, hay que tener en cuenta que lo que se hace es mucho más importante (y creíble) que lo que se dice.

Este proceso conversacional no se logra con boletines, sitios web ni carteles. Solo se logra con una gran cantidad de conversaciones, en pequeños grupos o individualmente, y en cascada: los directivos superiores con los mandos medios, los mandos medios con los funcionarios, en numerosas ocasiones. El principal obstáculo a estas conversaciones es el temor o la falta de dedicación de los directivos o mandos medios a hablar con sinceridad y a escuchar, y esta es la principal razón por la que se requiere una gran dosis de persistencia, paciencia y reiteración, y una dedicación especial de tiempo al proceso de cambio, lo cual no se logra en los ratos de ocio.

Hay veces que crear buenas instituciones desde cero es más fácil que transformar una institución grande, con décadas de tradición burocrática.

(1) Kurt Lewin, psicólogo polaco nacionalizado estadounidense. Reconocido como el fundador de la Psicología Social moderna. En 1951 escribe su obra "Teoría de campo en las ciencias sociales"

(2) Distintos teóricos han hablado del tema. Desde Adler, 1981; Dutton y Duncan, 1987, Miller y Friesen, 1980; Amburgey y Miner, 1992; Kelly y Amburgey, 1991; Hambrick, Geletkanycz y Fredrickson (1993); Kotter (1995); hasta Schein, E. (1985).

(3) Real Academia Española de la Lengua.

(4) El cambio organizacional: la importancia del factor humano para lograr el éxito del proceso de cambio. Alfonso Ortega Giménez, Profesor Colaborador de Derecho Internacional Privado de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

(5) Las distintas teorías organizativas y de gestión empresarial han ido desarrollando y aplicándose toda una serie de conceptos vinculados a la gestión del cambio que van desde el "Business Reengineering" (cambio radical, top down, nueva concepción de la organización), "Lean Management" (Lucha contra la ineficacia -p. ej. disminución del consumo de energía, retrasos en los servicios, tasa de fluctuación de personal, absentismo, grado de implicación en el trabajo, etc.-), hasta el "Total Quality Management" (Concepto de dirección orientado a los clientes, toda la organización asume la responsabilidad de la calidad).

(6) Esto hace que sean siempre traumáticos, ya que inciden en la autoestima de los empleados. Éste es un consejo en estos cambios: la cirugía, si hay que hacerla, cuanto antes mejor. En caso contrario se producirá un retraso en el proceso de cambio y se hará sufrir a las personas. José Ramón Pin Arboledas. Estrategias para el cambio en las organizaciones humanas. Ariel, 2003.

(7) Por ello, aunque no siempre, es útil que procedan del exterior de la empresa.

(8) Ver apartado 3, capítulo III, cambiar desde una posición de fuerza.

(9) El cambio organizacional: la importancia del factor humano para lograr el éxito del proceso de cambio. Amparo Quirant Espinosa y Alfonso Ortega Giménez. Revista de Empresa. Octubre - Diciembre 2006.

(10) Hay ciertas pautas de acción que pueden seguirse para incentivar la satisfacción del empleado que deseamos retener: aumentar la calidad de la relación con los superiores, incrementar el desafío del puesto, acentuar la disponibilidad de tiempo libre, aumentar el reconocimiento y, lo que es más importante, involucrarlo en el futuro de la empresa.

(11) Un ejemplo de ello lo encontramos en Lewin, quien nos dice que las fases de todo proceso de cambio son las siguientes:

Primero. Descongelamiento (fase de preparación).

Segundo. Movimiento hacia la nueva situación (fase de implantación).

Tercero. Recongelamiento (fase de seguimiento).

(12) Decía también Lewin que existen unos principios básicos que pueden servir de gran ayuda para superar tal resistencia:

Primer principio: ¡No hay cambio sin resistencia!

Segundo principio: ¡La resistencia contiene siempre un "mensaje oculto"!

Tercer principio: ¡Ignorar la resistencia conduce a situaciones de bloqueo!

Cuarto principio: ¡No ir contra la resistencia sino con ella!

(13) individual: p.ej. incertidumbre, pensar que su seguridad laboral está amenazada. // interpersonal: p.ej. diferentes percepciones de la situación entre los miembros de un departamento. // organizacional: p.ej. inercia de la estructura.

(14) ¿qué tengo que cambiar yo?, ¿qué he de hacer de distinta manera?

(15) Ver apartado 5 del capítulo II, resistencia al cambio.

(16) Kotter presenta su proceso de 8 pasos hacia el cambio en su libro "Liderando el cambio" ("Leading Change"), publicado en 1995.

(17) El liderazgo como motor del cambio. Documentos de Seguridad y Defensa. CESEDEN septiembre 2010. La personalidad del Líder. Las crisis y la permanencia de valores. Rafael de Ramón García, ex Director General de Recursos Humanos de la Compañía Saint-Gobent.

(18) Ver apartado 2, capítulo III, la gestión emocional del cambio.

(19) Aquí se reconoce como un instrumento de gran utilidad buscar un "slogan", a modo de concepto publicitario. Por ejemplo, "volvó, una marca de seguridad"

(20) Ya hablamos anteriormente que estos obstáculos siguen unas

fases que inciden directamente sobre las conductas de los miembros de la organización. Se trata de un proceso en el que poco a poco vamos reajustando nuestra percepción y nuestra conducta a unos cambios, a una realidad diferente, procesos emocionales o fases psicológicas. Ver apartado 5 del capítulo II, resistencia al cambio.

(21) El lanzamiento de un nuevo producto utilizando un sistema completamente nuevo está muy bien. Pero si puede lanzar 10 productos nuevos, eso significa que el nuevo sistema funciona.

(22) Ver apartado 5 del Capítulo II, resistencia al cambio.

(23) Ayuda mucho mantener bien visible el objetivo final a lograr, la visión que origina el cambio. En esta fase 4 resultan útiles: Documentos, gráficos, mensajes cortos que resuman los objetivos y los "por qué" del cambio Talleres de "envisioning" orientados a colectivos determinados.

(24) Ver apartado 3 capítulo II, tipos de cambio.

(25) Cambio: cómo anticiparse a la curva. www.accenture.com/Outlook_2007

(26) Dicho popular: "si algo funciona ¿por qué cambiarlo?"

(27) Howard Schultz, presidente de Starbucks Corporation, ha indicado que su empresa no se dedica al negocio del café, sirviendo a las personas, sino que se dedica al negocio de las personas, sirviendo café.

(28) La excepcional capacidad de Nokia para catalizar y acelerar el cambio es fruto, en parte, de una activa ampliación de su red de personas que influyen en la estrategia. Cada seis meses, Nokia pide a 400 de sus profesionales que dediquen un máximo de dos meses a la investigación y elaboración de informes sobre cuestiones de interés esenciales para la alta dirección. Gracias a la utilización de las aportaciones procedentes de todos los niveles de la organización, los directivos tienen acceso a problemas, inquietudes e ideas que les permiten vislumbrar las demandas del mercado y los retos del negocio.

(29) Sin embargo, puede surgir un «batallón de muertos vivientes». Estos líderes, al encontrarse en puestos alternativos en los que no se sienten realizados, pueden convertirse en fuentes de disensión y en obstáculos para las iniciativas de cambio.

(30) Los atenuadores se hallan ocultos, ya que pueden ser directivos con una estupenda capacidad para ascender, que muestran a sus subordinados y compañeros un rostro diferente al que revelan a quienes evalúan su rendimiento de manera tradicional.

(31) Si no lo cree, obsérvese a sí mismo en sus intentos de cambiar sus hábitos alimenticios o sus rutinas cotidianas. Imagine ahora hacerlo en 300 o 2000 personas.

(32) La captura institucional ocurre cuando un grupo de agentes, empresas o personas han logrado "apropiarse" de una institución por conductos informales, para su propio beneficio. Por cierto, esto no es privativo del sector público, pero ocurre con mayor frecuencia. Los "capturadores" no vacilarán en recurrir a cualquier herramienta para resistir el cambio y expulsar a los reformadores.

(33) Son lo que dicen: "colega, no te preocupes, no hagas nada ni digas nada.... déjalos hacer... total, en poco tiempo más ellos se van y nosotros seguiremos aquí".

(34) "Transformar una institución de, por decir una cifra, 2000 funcionarios, es una aventura políticamente equivalente a la de ganar una elección en un municipio de 100.000 personas". Mario Weissbluth, Gestión del cambio en el sector público, 2008.

(35) Son aquellas instituciones que siguen las teorías de Maximilian Carl Emil Weber (nacido en 1920), filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno, anti positivista, de la sociología y la administración pública. Define a las instituciones públicas en la órbita del Estado que considera una entidad que detenta el monopolio de la violencia y los medios de coacción.

(36) La "oposición pasiva" sigue "sentada en las graderías" viendo como se desenvuelve el partido, y diciendo "mira... yo te dije... no se van a atrever... fulanito lleva meses oponiéndose a todo y no le pasa nada... aquí no va a pasar... nada". Gestión del cambio en el sector público. Mario Weissbluth. Diciembre, 2008

(37) Algunos autores lo denominan "quick wins" o ganancias rápidas. (38) El anuncio de que "en los primeros dos meses de trabajo logramos reducir a la mitad el tiempo de atención en la ventanilla" convence, y mucho. Solo así la "oposición pasiva" comienza crecientemente a murmurar que "parece que esta vez es verdad, y mejor nos subimos a ese carro". Gestión del cambio en el sector público. Mario Weissbluth. Diciembre, 2008

(39) Hay otro clásico de Paul Strelbel que se refiere a la natural resistencia al cambio de empleados o funcionarios. Strelbel, Paul. ¿Por qué los

empleados se resisten al cambio? Harvard Business Review. 1996.

(40) Hecho que se da actualmente en las Fuerzas Armadas Españolas.

(41) Ver apartado 2 del capítulo IV, un ejemplo de supervivencia, la Guardia Civil.

(42) Como por ejemplo los médicos en un hospital, o un sindicato particularmente poderoso. Los procesos *top down* lucen muy bien en la mesa del diseñador, pero su materialización en la práctica es muy difícil... las personas no sienten los cambios como propios.

(43) Desde la absorción del Cuerpo de Carabineros en 1940, la asunción del control del tráfico desde 1959, hasta el nombramiento de un Director General único para el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil en 2006, o la adquisición de medios NUNCA empleados antes (aviones, embarcaciones oceánicas,...), pasando por la última revolución procedimental tecnológica con el Sistema Integral de Gestión Operativa (SIGO).

(44) Entendiendo la dispersión geográfica de ámbito global no circunscrita solamente a capitales de provincia. Hoy esto solo aparece en la Guardia Civil, presente en todo el territorio nacional repartido en más de 2700 pueblos y municipios.

(45) Acuartelamiento y división orgánica más básica y periférica de la Institución.

(46) El uso de servicios web, de aplicativos informáticos para consulta de bases de datos, de intercambio de información, formal o informal, entre todos los miembros (ejemplo, la consulta de nómina, del boletín oficial, de bases de delincuencia, etc., vía telemática), son las herramientas empleadas en nuestros días.

(47) La empresa puede extinguirse tanto por inestabilidad revolucionaria no resuelta como por el consenso pacífico y conformista.

(48) "nuestro mayor orgullo es que nuestros hombres y mujeres sean leales y estén comprometidos con los objetivos de la Compañía". Juan Antonio Díaz Álvarez, La Gestión del Cambio en la Empresa, Cuadernos Empresa y Humanismo nº 31, noviembre 1990.

(49) Visión parecida fue expuesta, durante "el panel de terrorismo", el pasado 18 de enero de 2011, en el XII CEMFAS, por el señor Llera Ramos, al afirmar que: "para lograr la derrota del terrorismo en España, es necesaria una unidad de diagnóstico con la misma unidad del mensaje que se pretende dar y por ende una unidad de acciones a tomar". Esto es perfectamente válido si consideramos el conseguir nuestra libertad frente al terrorismo como un proceso de gestión de cambios.

EL ESTADO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA 5.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 7 BIS DEL CPM

JOSÉ LUIS MARTÍN DELPÓN
Capitán Auditor

INTRODUCCIÓN (1)

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 12/2007, por la que se aprueba el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, modifica la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, por la que se aprueba el Código Penal Militar, añadiendo un nuevo artículo 7 bis, cuyo tenor literal dispone que *“Las disposiciones de este Código no serán de aplicación a las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto. No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares”* (2).

Como correlato a esta modificación, la propia Ley Disciplinaria contempla, en su Disposición transitoria segunda, las normas del régimen transitorio relativo a la aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil. Dichas normas afectan a tres estadios procesales concretos: la comisión de hechos punibles tipificados en el CPM hasta la entrada en vigor de la norma -23 de enero de 2008-, la revisión de las sentencias no ejecutadas en el momento de dicha entrada en vigor

y, por último, en relación con la pena privativa de libertad que estuviesen cumpliendo en establecimientos penitenciarios militares.

Así, el párrafo primero dispone que *“Los hechos punibles cometidos por los miembros de la Guardia Civil, en su condición de militares, hasta la entrada en vigor de esta Ley serán castigados conforme al Código Penal Militar, a menos que las disposiciones del Código Penal sean más favorables para el reo, en cuyo caso, previa audiencia del mismo y oído el Ministerio Fiscal y las demás partes personadas, la Jurisdicción Militar, de oficio o a instancia de cualquiera de los mencionados, se inhibirá a favor de los Tribunales o Juzgados de la jurisdicción ordinaria”* (3).

Por su parte, el párrafo segundo dispone que *“El Tribunal sentenciador revisará, de oficio o a instancia de parte, las sentencias firmes no ejecutadas totalmente que se hayan dictado antes de la vigencia de esta Ley, y respecto de las cuales hubiere correspondido la absolución o una condena más beneficiosa para el reo por aplicación taxativa del Código Penal y no por el ejercicio del arbitrio judicial.”* Igualmente, reconoce que *“En las sentencias dictadas conforme al Código Penal Militar y que no sean firmes por hallarse pendientes de recurso, se aplicarán de oficio o a instancia de parte los preceptos del Código Penal, cuando resulten más favorables al reo, previa audiencia del mismo”*.

Finalmente, el apartado tercero de esta disposición transitoria establece que *“Los miembros de la Guardia Civil que por aplicación de lo dispuesto en el Código Penal Militar, o por revisión de la sentencia, estuvieren cumpliendo penas de privación de libertad en establecimientos penitenciarios militares, seguirán en ellos hasta la extinción de dichas penas”*.

El objeto del presente trabajo se centra en el análisis de este artículo 7 bis y de los problemas de interpretación que han dado lugar, a su vez, de un pequeño pero incipiente cuerpo jurisprudencial de la Sala 5.^a al respecto.

LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA 5.^a EN RELACIÓN A LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 7 BIS DEL CPM

A pesar de que hayan existido más sentencias que las que se van a reseñar, en la que se

ha llevado a cabo una labor de interpretación jurisprudencial del artículo 7 bis del CPM, destaco fundamentalmente las siguientes:

Sentencia de 5 de mayo de 2010, en resolución del Recurso de Casación 101/93/09.

En ella los miembros de la Sala confirman que, junto con el Ministerio Fiscal, los miembros del Benemérito Instituto, atendidos los antecedentes históricos y legislativos, ni tan siquiera indiciariamente han perdido, actualmente, su condición militar, quedando esta circunstancia por las siguientes normas:

a) La vigente Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que en su artículo 9 .b), atribuye a la Guardia Civil la condición de Instituto Armado de naturaleza militar.

b) La Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Personal de la Guardia Civil.

c) La Ley de la Defensa Nacional, Ley Orgánica 5/2005 de 17 de Noviembre.

d) La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los Derechos y Deberes de los Miembros de la Guardia Civil, coetánea a la Ley Orgánica 12/07 de Régimen Disciplinario, que recuerda y reafirma en su artículo 1.1, su naturaleza militar.

e) La Ley 39/2007, de 19 de noviembre de la Carrera Militar, que confirma en su artículo 1.3 que *“La naturaleza militar de dicho Instituto Armado y la condición militar de sus miembros”*.

f) El Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, y que en su artículo 2.2, una vez más, confirma la naturaleza militar de dicho Instituto Armado, y la condición militar de sus miembros (4).

g) Finalmente, la propia jurisprudencia de esta Sala, por la sentencia de 16 de abril de 2009, al declarar que tanto esta Sala, como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH 2-11-06, caso Dacosta Silva), tienen establecido que los miembros del Instituto, están incluidos en el artículo 8 del Código Penal Militar (que no ha sido modificado); y por consiguiente son potenciales sujetos activos de los delitos tipificados en el Código Penal Militar; destacada-

mente de aquellos en que la autoría corresponde a quienes reúnan la condición de militar, ya formen parte de las Fuerzas Armadas, o bien del Instituto Armado a que, por lo demás, se refieren los artículos 28 y 29 de la Constitución Española.

La Sentencia de 1 de julio de 2009, en resolución del recurso de casación número 101/71/2008.

Desde la Sentencia de 16 de abril de 2009, se consolidó la doctrina por la cual el Código Penal Militar no ha dejado de ser aplicable a los miembros de la Guardia Civil, ya que la modificación operada por Ley Orgánica 12/2007, “sólo reduce su ámbito de aplicación a aquéllos en determinados casos” y, añade la Sala, “habrá de tenerse en cuenta si, en cada caso concreto, el Código Penal Militar ha dejado de ser aplicable, pues la efectividad sin más de la regla transitoria supondría excluir de la norma penal castrense acciones u omisiones que, con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, estarían subsumidas en ella, lo que hace imprescindible indagar antes de su aplicación el sentido de la reforma penal representada por el nuevo artículo 7 bis”.

Frente a esta Sentencia se dictó voto particular por el magistrado Calvo Cabello para dejar constancia de que, en su opinión, “el artículo 7 bis del Código Penal Militar, por las razones que expuse en los votos particulares de 17 y 21 de abril, 7, 11 y 28 de mayo, y 3 y 17 de junio de 2009, establece el principio de inaplicabilidad del Código Penal Militar sin otras excepciones que las enunciadas en su segundo párrafo: tiempo de guerra, estado de sitio, cumplimiento de misiones de carácter militar e integración de los guardias civiles en Unidades militares”.

La Sentencia de 30 de junio de 2009, en resolución del recurso de casación número 101/110/2008.

En esta Sentencia, la Sala 5.^a reconoce una idea esencial en el desarrollo jurisprudencial de la aplicabilidad del CPM al personal de la Guardia Civil y es que la competencia de la Jurisdicción Militar, viene atribuida no por la Disposición Transitoria y el artículo 7 bis del

CPM, “sino por la aplicación de las disposiciones contenidas en las normas competenciales procesales, y en concreto en los artículos 12 y 14 de la LOCOJM que determinan las reglas de atribución de competencia, con ocasión de delito, a la jurisdicción Militar, y así debe tomarse en consideración lo señalado en el artículo 12.1, que le atribuye con carácter general la competencia para conocer de los delitos comprendidos en el Código Penal Militar”.

A lo largo de sus sentencias de 16 y 20 de abril y 6, 8, 12 y 27 de mayo de 2009, la Sala 5.^a tuvo la ocasión de afirmar que aunque “la mera y simple lectura de dicha Disposición Transitoria, en su literalidad, parece estar ordenando la inhibición a la Jurisdicción Ordinaria de todas las causas pendientes, o bien la revisión de sentencias firmes no ejecutadas de manera también incondicional respecto de cualesquiera hechos punibles cometidos por los miembros de la Guardia Civil, en su condición de militares, cuando la aplicación del Código Penal Común u Ordinario les sea más favorable ...es necesario partir de la interpretación que razonablemente merezca este precepto (el artículo 7 bis), en cuanto antecedente indispensable para la operatividad de la Disposición Transitoria, pero solo en los casos en que se hubiera producido alguna innovación respecto del régimen punitivo que anteriormente regía respecto de dichos sujetos activos, porque en la medida en que se concluyera que ningún cambio ha sobrevenido, la Disposición Transitoria no tendría ocasión de entrar en funcionamiento”.

En definitiva, “esto sólo podría ocurrir en el supuesto de que, de la redacción del nuevo precepto penal, pudiera extraerse la conclusión de que el Código Penal Militar en su integridad ha dejado de ser aplicable a los miembros de la Guardia Civil, por lo que, al no ser así, habrá de contemplarse antes, caso por caso y a partir de los hechos enjuiciados, si estos han quedado fuera de la aplicación del Código castrense”.

Admite, sin duda, el carácter militar de los miembros de la Guardia Civil, invocando todo el cuerpo normativo al que ya se ha hecho referencia, y, por ello considera que éstos se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 8 del CPM. De ahí que, el artí-

culo 7 bis sea simplemente una excepción a la aplicación del CPM que no opera en las cuatro circunstancias ya indicadas.

Es decir, la conclusión de la Sala se basa en los siguientes puntos:

1. A los miembros de la Guardia Civil se les aplica el CPM como regla general.

2. A esa vinculación se excepciona los casos en que éstos lleven a cabo acciones u omisiones consideradas como delito, en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto. En este caso, será independiente que el delito esté encuadrado en el CPM o en el CP.

3. Pero en el caso de que los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil cometan delitos, esta vez de los incluidos en el CPM, éste les será aplicable en las circunstancias siguientes: en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares. En este caso, independientemente de que los delitos los cometan en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

A esta postura llega la jurisprudencia de la Sala 5.^a no sólo de la propia literalidad del texto sino de otros datos recogidos en los Fundamentos de estas resoluciones, los cuales se pueden sistematizar en los siguientes:

a) Si el legislador hubiera querido que la aplicación del CPM hubiera quedado limitada únicamente a los supuestos del párrafo segundo del indicado artículo 7 bis, habría declarado que sólo se aplicaría en tales supuestos, no incluyendo la limitada excepción del párrafo primero.

b) Este mismo legislador ha considerado, vía preámbulo de la nueva Ley Disciplinaria, que muchos de los tipos penales militares “*resultan en circunstancias cotidianas de nula o escasa aplicabilidad a los integrantes de un Cuerpo*

cuyas funciones ordinarias están mayoritariamente asociadas al ámbito policial, y no al castrense”, añadiendo que “de ahí que la aplicabilidad del Código Penal Militar, en su integridad, al Cuerpo de la Guardia Civil pase a quedar circunscrita a aquellas situaciones extraordinarias que, por su propia naturaleza, exigen dicha sujeción, como sucede en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en Unidades Militares”.

c) Es decir, en todas aquellas situaciones que no sean las específicamente previstas en el párrafo segundo del artículo 7 bis, el CPM se seguirá aplicando, con excepción de aquellas conductas punibles que se cometan en la realización de los “*actos propios*” del servicio que los miembros de la Guardia Civil presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto.

d) La Sentencia de 16 de abril de 2009 reconoció que los miembros de la Guardia Civil, una vez admitida su condición de militar, podrán incurrir en comportamientos que lesionen bienes jurídicos propios del orden castrense, como son la disciplina, la relación jerárquica o el cumplimiento de deberes esenciales.

e) La Sentencia de 27 de mayo de 2009 precisó que este artículo 7 bis “*acota el ámbito funcional en que opera la exclusión aplicativa del CPM, al requerir que las acciones u omisiones se produzcan en la realización del servicio y además formen parte de los actos propios del mismo, es decir, que guarden relación con lo que constituye su prestación ordinaria y no se desvinculen o desconecten de la función encomendada, porque si el hecho resultara ajeno al servicio en el sentido de no formar parte del mismo, ni siquiera como extralimitación o exceso funcional, entonces no puede sostenerse que se esté ante “actos propios de servicio” que se presten en el desempeño de las funciones que define el párrafo primero del art. 7 . bis”, por lo que, afirmamos en dicha sentencia, “cuando la acción u omisión punible lesione o ponga en peligro un bien jurídico de*

naturaleza militar, distinto del servicio policial que presta el sujeto activo, en tal caso el hecho dejaría de estar amparado por dicha exclusión”.

Las anteriores consideraciones no fueron objeto de aprobación unánime por parte de los miembros de la Sala. De hecho en todas las sentencias que conforman el cuerpo de doctrina de los años 2009, fundamentalmente, y en menor medida de 2010, se dictaron votos particulares. Los puntos de convergencia o el denominador común a estos pronunciamientos disidentes son los siguientes:

a) Dejando de lado alguna consideración al respecto del régimen transitorio previsto en la Ley Orgánica 12/2007, que se aleja del objeto del presente estudio, los votos parten de la base de que el CPM no será de aplicación en los actos propios del servicio, en los actos policiales por su habitualidad. No obstante, el párrafo segundo contempla una excepción a la regla, es decir el CPM es aplicable cuando los miembros de la Guardia Civil se encuentren en alguna de las situaciones allí previstas y tantas veces relacionadas.

b) Estiman que la mayoría de la Sala ha convertido en regla general lo que el legislador ha querido que sea excepción. Por ello estiman que “el Código Penal Militar sólo es aplicable a los miembros de la Guardia Civil cuando, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 7 bis, actúen *“en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares”*.

c) Es decir, única y exclusivamente en estos casos será aplicable el CPM y fuera de estos casos, no. La razón que arguyen es la siguiente: sólo en esos casos, bien por la naturaleza de las situaciones extraordinarias (estado de guerra, estado de sitio) o bien por la proximidad -casi identificación- a los miembros de los Ejércitos (realización de misiones militares o integración en Unidades Militares), procede aplicarles, a fin de establecer un tratamiento unitario, el Código Penal Militar (5).

d) Dicha conclusión se alcanza por las siguientes razones. La primera: ninguna duda existe de que el legislador ordinario, al que el

legislador constituyente dejó libertad para atribuir al Instituto de la Guardia Civil una u otra naturaleza, decidió atribuirle la naturaleza militar. Pero tan cierto como que tiene atribuida esa naturaleza -susceptible de ser modificada por el legislador ordinario- es que se trata de un Cuerpo de Seguridad del Estado, como expresamente establece el *artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; Cuerpo de Seguridad que centra su actuación, como, con apoyo en la Constitución Española, dice la Exposición de Motivos de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre*, en el ejercicio de funciones propiamente de seguridad ciudadana, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo. Esta actuación de cada día (la excepcional es la contemplada en el segundo párrafo del artículo 7 bis del Código Penal Militar), es la que, en mi opinión, fundamenta la significación que el Instituto de la Guardia Civil tiene para los ciudadanos. La importancia y significación del Instituto se basa en el ejercicio de las funciones dirigidas a proteger la vida y los bienes de los ciudadanos, y no en su naturaleza militar. La segunda de las razones parte de que la mayoría de la Sala parece llegar a su conclusión mediante el siguiente argumento: como únicamente las acciones policiales están excluidas de la aplicabilidad del Código Penal Militar, éste es aplicable en los demás casos, es decir tanto en las situaciones extraordinarias descritas en el párrafo segundo del artículo 7 bis, porque así lo dispone, y cuando no realicen ninguna clase de actividad porque se trata de una situación no excluida y en ella está presente la condición de militares. Por eso los votos particulares estiman que esta interpretación es literalista y deja al margen la razón de ser de la reforma, la finalidad perseguida por el legislador con la reforma introducida por la Ley Orgánica 12/07 y concluyen, en suma, afirmando que si el legislador hubiera querido que el Código Penal Militar fuera aplicable *ad intra*, esto es, cuando los guardias civiles no realicen ninguna actividad, lo hubiera dicho expresamente como ha hecho cuando se encuentren en las situaciones extraordinarias ya descritas.

Los argumentos que manejan para advertir la voluntad del legislador son los siguientes.

En primer lugar, consideran que el legislador ha querido superar el tratamiento distinto que existía entre los miembros de la Guardia Civil y el resto de los funcionarios de la Administración General del Estado. Lo dice de forma expresa con ocasión de justificar la elevación de uno a seis años de la duración máxima de la sanción de suspensión de empleo cuando fuera impuesta por la comisión de una falta muy grave. Y por ello, concluye que en ese intento de superar las diferencias no quede ahí, en la agravación expuesta, sino que llegue a la inaplicabilidad del Código Penal Militar, pues tampoco se aplica a los demás funcionarios de la Administración General del Estado. Las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 12/07, entre las que su Preámbulo cita la del Código Penal Militar, tienen como objeto *“actualizar el marco jurídico regulador del Instituto armado, de manera específica, pero también acorde con el proceso de modernización que atraviesa el régimen estatutario del resto de servidores públicos”*. Difícilmente se lograría esta finalidad de igualar el Estatuto de los Guardias Civiles con el de los demás servidores públicos, si se mantuviera aplicable el Código Penal Militar a las acciones u omisiones de aquellos, fuera de las excepciones ya comentadas.

En mi opinión, este razonamiento puede ser rebatido por lo siguientes puntos:

a) El legislador no ha querido nunca superar el tratamiento entre los miembros de la Guardia Civil y el resto de funcionarios públicos. Desde el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, la ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de agosto de 1984 o el mismo Estatuto de la Función Pública, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, anterior, por cierto, a las Leyes Orgánicas 11 y 12/2007, el legislador no ha tenido duda alguna. En dichos textos no ha mostrado ni la más mínima intención de acercar el régimen de los funcionarios públicos a los miembros de la Guardia Civil, ya que siguiendo el razonamiento del voto particular, si el legislador lo hubiera querido, desde la promulgación del artículo 104 de la CE y la LO 13/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lo hubiera hecho.

b) La elevación de uno a seis años en la duración de la sanción de suspensión de empleo responde a una decisión de política criminal que nada tiene que ver con el pretendido acercamiento de los miembros de la Guardia Civil al estatuto de los funcionarios públicos. El artículo 92 de la Ley 7/2007 reconoce como sanción disciplinaria la *“Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años”*, mientras que la Ley Orgánica 12/07, en su artículo 13 reconoce que *“La sanción de suspensión de empleo implicará el pase a la situación administrativa del mismo nombre con los efectos económicos inherentes a dicha situación y privará al interesado de todas las funciones propias de éste por el período que se determine”*. Además para los miembros de la Guardia Civil esta sanción conlleva una serie de efectos específicos por la pertenencia a un cuerpo de naturaleza militar como es el quedar inmovilizado el infractor en su puesto y empleo que ocupe, y el tiempo transcurrido no será de abono para el servicio, como que una vez concluida la suspensión, finalizará la inmovilización en el empleo y la pérdida de puestos será definitiva o, en tercer lugar, que cuando la sanción de suspensión de empleo tenga una duración superior a seis meses, determinará el cese en el destino que venía ocupando el infractor, así como la imposibilidad de obtener otro, durante un período de dos años, en la misma Unidad o especialidad que determine la resolución sancionadora.

c) Pero es que, además, el voto particular considera que este acercamiento no sólo queda acreditado con la modificación disciplinaria sino también con la inaplicabilidad del CPM *“tampoco se aplica a los demás funcionarios de la Administración General del Estado”*. Sorprende esta afirmación por su obviedad. Cuando además debería recordarse que el artículo 8 del CPM establece quién tendrá la consideración de militar a los efectos del mismo, lo cual sumado a la consideración militar de los miembros de la Guardia Civil, permite concluir que el legislador lo que ha querido ha sido matizar la aplicabilidad del CPM a los miembros de la Guardia Civil, por razón de sus funciones policiales, no por querer un acercamiento a la figura del funcionario

público, insisto acercamiento que el legislador nunca ha querido.

d) No se puede afirmar que un pretendido proceso de modernización del servidor público pase por la inaplicabilidad de una ley penal especial que reviste la forma de Ley Orgánica cuando la norma rectora de éstos tienen la forma de Ley y, por tanto, de menor rango normativo. El CPM es una manifestación, sin más, del ius puniendi del Estado que incide directamente en el artículo 25 de la CE y donde se prevén una serie de conductas delictivas que llevan aparejadas una pena. Este esquema básico de la ley penal nada tiene que ver con un proceso de remozamiento de la función pública. Y, desde luego, la modernización o no de los miembros de la función pública no pasa por la inaplicabilidad de una norma penal. Sea cual sea la voluntad del legislador para actualizar las estructuras de la función pública, el artículo 404 y siguientes del CP y todos los delitos en los que está previsto que un funcionario público pueda cometerlo seguirán vigentes. No tiene sentido, por tanto, vincular un designio del legislador para la modernización de la función pública con la sujeción al régimen penal que les corresponda.

e) Alega que *“difícilmente se lograría esta finalidad de igualar el Estatuto de los Guardias Civiles con el de los demás servidores públicos, si se mantuviera aplicable el Código penal militar”*. Esta afirmación carece, en mi opinión, de cualquier fundamento toda vez que: uno, el legislador no quiere igualar el estatuto de los Guardias Civiles con los demás servidores públicos (entre los que se encuentran por cierto los miembros de las FAS) y dos, adaptar el estatuto de una parte de la función pública a otra que nada tiene que ver con la aplicabilidad de una norma penal vigente.

En segundo lugar, consideran que la supresión de determinadas figuras jurídicas, sobre todo el arresto disciplinario al que considera el legislador que resulta desfasada y difícilmente justificable y excesivamente gravosa, y a la precisión del ámbito material de aplicación del CPM a los miembros de la Guardia Civil, donde *“muchos de los tipos penales que éste recoge resultan, en circunstancias cotidianas, de nula o escasa aplicabilidad a los integran-*

tes de un Cuerpo cuyas funciones ordinarias están mayoritariamente asociadas al ámbito policial, y no al castrense”.

En este sentido, mis consideraciones críticas parten de una doble base. El arresto disciplinario de la Ley Orgánica 11/1991 ha estado vigente, con el beneplácito de la interpretación del TC, hasta la promulgación y entrada en vigor de la nueva ley Disciplinaria. Ello implica que durante diez años esta sanción ha estado vigente y aplicable. No ha habido declaración alguna de inconstitucionalidad. Ahora bien, que el legislador estime que es una figura excesivamente gravosa no justifica que el razonamiento llegue hasta el punto de considerar que el CPM no debe ser aplicado a los Guardias Civiles. En este sentido, existe un argumento con gran peso específico: existen situaciones en las que los Guardias Civiles pueden estar sometidos a las disposiciones de la Ley Disciplinaria Militar y, por ello, se les puede aplicar la sanción de arresto, tanto por falta leve como por falta grave, de conformidad con el artículo 9 de la citada ley. Y a esta afirmación el magistrado disidente no hace mención alguna.

El nivel de aplicabilidad o no en circunstancias cotidianas de una norma penal no justifica en modo alguno la desvinculación a dicha norma. A lo mejor existen delitos contra el medio ambiente que no han sido aplicados desde 1995, pero eso no implica que el legislador deba quitarlos de la norma penal. ¿Cuál es la razón de la vinculación a una norma penal? Pues, aunque el magistrado disidente no lo aprecie así, es la puesta en peligro o lesión de los bienes jurídicos que el Estado considera dignos de protección mediante la *ultima ratio* del derecho: la ley penal. El principio del artículo 9.3. de la CE, el principio de seguridad jurídica, permite otorgar tranquilidad a los miembros de la comunidad que ven como esos bienes jurídicos están protegidos mediante la norma penal.

Finalmente, el preámbulo de la Ley Orgánica 12/2007 reconoce que: *“De aquí que la aplicabilidad del Código penal militar, en su integridad, al Cuerpo de la Guardia Civil, pase a quedar circunscrita a aquellas situaciones extraordinarias que, por su propia naturaleza exigen dicha sujeción como sucede en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de*

sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en Unidades Militares". Según, el DRAE, circunscribir significa "reducir a ciertos límites o términos algo", una aplicación "circunscrita a" quiere decir que no puede ir más allá de sus límites. En opinión de esta expresión significa que "cuando los guardias civiles se encuentren en alguna de las situaciones extraordinarias descritas en el párrafo segundo del artículo 7 bis, sus acciones u omisiones, realicen o no funciones, estarán sujetas siempre al Código Penal Militar". Y matiza este razonamiento diciendo que "en tales casos, únicamente en ellos, los miembros de la Guardia Civil están equiparados disciplinaria y penalmente a los militares de los Ejércitos y no a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado" (6).

Evidentemente que la acción de circunscribir implica la aplicación dentro de unos límites, pero ese límite no es el párrafo primero del artículo 7, es el artículo 8 del CPM donde se recoge quién será militar a los efectos del mismo. Como ya he apuntado, admitida la naturaleza militar de la Guardia Civil, es evidente la aplicación del artículo 8, puesto que no dejan de ser militares a los efectos del CPM, pero con las limitaciones del párrafo primero del 7 y, no obstante lo anterior, aplicándose en los casos del párrafo segundo, de conformidad con el criterio de la Sala.

Por ello, concluye que la no aplicación del Código Penal Militar a las acciones u omisiones de los miembros de la Guardia Civil cuando se encuentren fuera de todo servicio no crea ningún espacio de impunidad. La mayoría de la Sala entiende que los bienes jurídicos castrenses han de estar protegidos por el Código Penal Militar. Así en el fundamento tercero de dicha sentencia, la mayoría de la Sala se refiere a "la disciplina, la relación jerárquica, la unidad y cohesión interna, la protección de los medios y recursos puestos a su disposición o al desempeño de funciones o cumplimiento de deberes esenciales no encuadrables en los "servicios policiales" ni abarcados tampoco por las situaciones enumeradas en pfo. segundo del precepto". Pero sucede, de un lado, que estos bienes jurídicos están adecuadamente protegidos por el régimen disciplinario, hoy más riguroso, y por el

Código Penal, en el que pueden ser subsumidas las acciones u omisiones contrarias a ellos y, del otro, que también los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado tienen bienes jurídicos propios y no están protegidos por la aplicación del Código Penal Militar, sino por su propio régimen disciplinario y por el Código Penal.

Se contradice, en mi opinión, el magistrado disidente al valorar de una manera equívoca el concepto de bien jurídico protegido y su incidencia en el régimen disciplinario. Los bienes jurídicos son una categoría esencialmente penal, lo que ocurre es que los regímenes disciplinarios se ocupan de aquellas conductas que por no ser consideradas tan graves no tienen su encuadre en la norma penal y sí en la norma disciplinaria. No es el sitio para valorar los límites formales entre el régimen penal y el régimen disciplinario y su vinculación al principio de mínima intervención, pero lo que sí es claro es que por una mera aplicación del principio de legalidad del artículo 25 de la CE, de conformidad con el artículo 8 los miembros de la Guardia Civil son militares y por tanto se aplica el CPM, mientras que a los miembros de la Policía Nacional no se les aplica este código porque no están recogidos en el artículo 8 de la citada Ley Orgánica.

LA JURISPRUDENCIA DEL TC: COMENTARIO A LA SENTENCIA 73/2010, DE 18 DE OCTUBRE

El presente comentario tiene por objeto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2010 en el que se analiza la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, la cual fue derogada por la más reciente Ley Orgánica 12/2007, por el que se establecía el nuevo sistema sancionador para los miembros del Benemérito Instituto (7).

La Sala, en cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 9429-2008 deferida por el Pleno en virtud de lo dispuesto en el 10.1.c) de la LOTC en su redacción vigente dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha resuelto en relación a la constitucionalidad o no de los artículos 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991,

al entender que vulnera el artículo 25.3 de la Carta Magna, el cual dispone la CE.

Además, tal y como sanciona el artículo 37.3 LOTC, se ha procedido a dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que en el plazo de quince días alegaran lo que estimaran pertinente, dejando, por ende, en suspenso el recurso de amparo núm. 6925/2004 origen de la presente cuestión.

Los fundamentos del Abogado del Estado.

En primer lugar, el representante de los Servicios Jurídicos del Estado solicito en su día la desestimación de la cuestión planteada toda vez que la sanción de arresto para los miembros de la Guardia Civil, tal y como la preveía la LO 11/1991, ha sido derogada por la nueva Ley Orgánica 12/2007 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, añadiendo que la aplicación retroactiva en lo que fuera más favorable que la derogada, *“minimiza el interés práctico de una eventual declaración de inconstitucionalidad del artículo”*.

En segundo lugar, considera que cuando la nueva Ley Orgánica 12/2007 limita las sanciones de arresto para aquellos casos en los que la Guardia Civil realiza misiones de carácter militar o cuando personal de dicho cuerpo se integre en unidades militares, obedece *“no tanto a motivos constitucionales sino a la evolución y modernización de la Administración Pública española”*. Conecta lo anterior, con el hecho de que la ley disciplinaria derogada establecía el carácter dual de los miembros de la Guardia Civil tanto desde una perspectiva civil como militar, lo cual no implicaba que las sanciones específicamente disciplinarias militares como era el arresto debiera ser eliminada de las posibles sanciones a imponer a los miembros del Benemérito Instituto (8).

En relación a éste punto, la evolución legislativa a la que he hecho referencia en líneas anteriores, demuestra como el carácter dual o, en otros términos, la vinculación civil y militar de los miembros de la Guardia Civil no ha variado de la LO 11/1991 a la LO 12/2007.

Los fundamentos del Fiscal General del Estado.

Parte, en primer lugar, el Ministerio Público con el análisis del artículo 25.3 de la CE y lo hace *“a sensu contrario”*, estimando que si la Administración Civil no puede imponer sanciones que sean privativas de libertad, significa que la Administración Militar - la cual está expresamente mencionada como tal en el artículo 97 de la CE - sí que podrá imponer estas sanciones. Admite, por un lado, la naturaleza mixta de la institución de la Guardia Civil y estima, por otro, que el TC no es el competente para poder determinar con fijeza qué actos de la Guardia Civil son de naturaleza civil o militar y, a raíz de aquí, juzgar la inconstitucionalidad de la sanción de privación de libertad. La esencia del razonamiento es la determinación de la verdadera naturaleza de la Guardia Civil, ya que no es *“posible que el guardia civil sea sancionado por un acto no militar por una Administración Civil con una sanción de privación de libertad”*.

Aborda el Ministerio Público, en segundo lugar, la problemática de la reserva al CEDH. Afirma y considera que el Estado debería haber formulado o actualizado esa reserva desde el momento en que se promulga la LO 11/1991, el primer instrumento normativo específico de la Guardia Civil para el desarrollo de su régimen disciplinario. A ello hay que añadir que la Ley Orgánica 12/1985, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, fue aplicada a los miembros de la Guardia Civil hasta la entrada en vigor de la de 1991 y, todo lo anterior, permite a la Fiscalía afirmar que la reserva no le era aplicable a ésta última norma.

La LO 11/1991 supuso claramente que, por un lado, quedaba desglosado el régimen disciplinario de las FAS del de la Guardia Civil y, por otro lado, *“que la pena de arresto que se introducía en los arts. 10.1 y 10.2, aquí cuestionados, venía ligada, a la naturaleza militar de la infracción. Seguramente, ésta sería la razón por la que en ambos artículos se contemplan alternativas a la imposición de la pena privativa de libertad cuales son, la repreñión y la pérdida de haberes para el supuesto de comisión de faltas leves y la pérdida de haberes y de destino para las faltas graves, ofreciendo al aplicador de la norma una alterna-*

tiva, en principio, menos gravosa, que podría corresponderse con infracciones de los miembros de la Guardia Civil de naturaleza no militar como las cometidas en su condición de miembros de la policía judicial bajo la dependencia del Ministerio del Interior”.

En tanto en cuanto, la LO 12/2007 suprime para toda clase de faltas disciplinarias la pena de arresto, concluye el Fiscal General del Estado que, si bien se mantiene el carácter militar de la Guardia Civil con una estructura militar y con la presencia de los principios de jerarquía, subordinación, y restablecimiento pronto del orden perturbado por la infracción, el Benemérito Instituto actúa y desempeña sus funciones genuinas de fuerza policial - investigación criminal, prevención delictiva o auxilio jurisdiccional - bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Este es el motivo por el cual la responsabilidad disciplinaria en que pueden incurrir en la ejecución de estas labores policiales que le son propias no podría estar incardinada en el ámbito castrense y, así, *“si la Administración sancionara a aquellos miembros con penas privativas de libertad estaría situándose extramuros del art. 25.3 de la CE que impide a la Administración Civil imponer sanciones que directa o indirectamente impliquen privación de libertad”.*

Los fundamentos de la Sala.

Tres son los argumentos de la Sala que voy a analizar y en los que voy a centrar el presente comentario. El primero vendría dado por la pérdida sobrevenida de objeto en la cuestión de inconstitucionalidad; el segundo se ubicaría en la interpretación jurisprudencial del artículo 25.3 de la CE y el tercero en la constitucionalidad o no del antiguo artículo 10 de la LO 11/1991 en el que se regulaba y preveía la aplicación de la sanción de arresto para la comisión de faltas disciplinarias de los miembros de la Guardia Civil.

La pérdida sobrevenida de objeto en la cuestión de inconstitucionalidad. Este primer fundamento queda planteado en términos sencillos: el TC, en octubre de 2010, decide acerca de la inconstitucionalidad de un artículo que ya ha sido derogado por una ley posterior y que, por tanto, ya está expulsado de nuestro sistema normativo (9).

Dejando de lado los razonamientos que la Sala hace en relación a la pérdida sobrevenida de constitucionalidad de la norma impugnada, en concreto el artículo 8 de la LO 11/1991, el alto intérprete constitucional hace unas valoraciones interesantes acerca del régimen sancionador disciplinario de la Guardia Civil (10):

a) Parte en su razonamiento del artículo 25.3 de la CE que establece que *“la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.* Desde la STC 21/1981, de 15 de junio, el Tribunal Constitucional ha declarado que la Constitución en este precepto reconoce la singularidad del régimen disciplinario militar, y que del mismo se deriva, a sensu contrario, que la denominada Administración militar pueda imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privaciones de libertad (11).

b) Pero, el hecho de que se puedan aplicar penas privativas de libertad sin la participación inmediata de la autoridad judicial debe considerarse como una posibilidad excepcional, justificada por la especial naturaleza y función de la Administración militar y las Fuerzas Armadas, dentro de la regla general de intervención judicial. Así, la STC 44/1983, de 24 de mayo, dispuso que por un lado las especialidades de la acción disciplinaria en el ámbito militar se centran en el reconocimiento de la subordinación jerárquica y de la disciplina como valores primordiales, pero que, por otro lado, ello no obsta a que se deje de lado el sistema de valores y principios de alcance universal *“que subyacen a la Declaración Universal y a los diversos convenios internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico”.*

c) ¿Cuál es la naturaleza de la sanción de arresto tal y como la preveía el artículo 10.1 y 2 de la LO 11/1991? El TC utiliza dos argumentos para llegar a la misma:

- En primer lugar, la sanción de arresto domiciliario no es una simple restricción de la libertad, sino una verdadera privación de aquélla (12).

- El segundo aspecto pasa por la consideración mixta de las funciones que la Guardia Civil desarrolla, habiéndosele encomendado históricamente al citado Cuerpo funciones, tanto de naturaleza militar, como otras estrictamente policiales. Ahora bien, recuerda la Sala que el legislador no quiso que a los miembros de la Guardia Civil se les aplicara el régimen disciplinario de la Policía Nacional, ya que su naturaleza jurídica de “*instituto armado de naturaleza militar*” le remite a su norma específica (13).

d) Así concluye la Sala estableciendo que, con la base de la singularidad de la potestad disciplinaria de la Administración militar o su reconocimiento constitucional en el propio art. 25. CE y la imposibilidad de aplicar en tal contexto las garantías de los arts. 5 y 6 CEDH, pues España, al ratificar dicho Convenio, y de conformidad con el art. 64 del mismo, se ha reservado la aplicación de tales preceptos en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (14), el artículo 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, sólo resulta acorde con la Constitución si se interpreta en el sentido de que la imposición de las sanciones privativas de libertad procede cuando la infracción ha sido cometida en una actuación estrictamente militar y así se motive en la resolución sancionadora.

CONCLUSIONES

1. Desde una óptica meramente subjetiva, los miembros de la Guardia Civil son militares a los efectos penales militares, por tanto incluidos en el artículo 8 del CPM que reconoce quienes serán militares a los efectos de la ley penal.

2. Esta naturaleza militar viene dada no sólo por el legislador a través de una ley ordinaria, sino en varios casos por leyes orgánicas, las cuales gozan de una especial posición jerárquica dentro del sistema de fuentes del derecho, según el artículo 81 de la CE. Así, la vigente Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los Derechos y Deberes de los Miembros de la Guardia Civil, la Ley Orgánica 12/07 de Régimen Disciplinario, la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de Noviembre, de Defensa Nacional o la Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las FAS así lo ratifican.

3. El propio legislador en la regulación específica de la Guardia Civil así lo ha querido, tal y como lo demuestran, además de las Leyes Orgánicas 11 y 12/2007, la propia Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Personal de la Guardia Civil.

4. La jurisprudencia de la Sala 5.^a, del TC e incluso del TEDH ha establecido que los miembros del Instituto están incluidos en el artículo 8 del Código Penal Militar, precepto, tal y como ya se ha apuntado, no ha sido objeto de reforma.

5. Desde una óptica meramente material, el artículo 7 bis del CPM puede dar lugar a dudas de interpretación respecto a la aplicabilidad o no del CPM, lo que puede conducir a afirmar que la inclusión del artículo 7 bis no ha sido tan acertada como en principio se hubiera podido prever.

NOTAS

(1) El presente trabajo tiene su origen en el Ciclo de Conferencia celebrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, en mayo de 2011.

(2) En relación con la naturaleza jurídica de la Guardia Civil, en tanto que instituto armado de naturaleza militar, puede consultarse la siguiente bibliografía, entre otras obras: MILLAN GARRIDO, A. (1992), *Régimen disciplinario de la Guardia Civil*, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid, MARTÍN VICENTE, M.A. (1980), “Caracterización jurídica de la Guardia Civil”, en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 55, pp.187-209; BARCELONA LLOP, J. (1988, 1996), *El régimen jurídico de la policía de seguridad: (un estudio de derecho administrativo)*, Instituto Vasco de Administración Pública y del mismo autor “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.48, septiembre-diciembre 1996, pp.81-118; BLANQUER CRIADO, D.V. (1996), *Ciudadano y soldado: la Constitución y el servicio militar*, Civitas, DOMINGUEZ-BERRUETA, J.M. (1997), *Constitución, policía y fuerzas armadas*, Marcial Pons, CASADO BURNANO, P. (1986), *Iniciación al derecho constitucional militar*, EDESA, Madrid y FERNANDEZ SEGADO, F. (1978), “Las fuerzas armadas: artículo 8”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil, Madrid, Cortes Generales, pp.409-465.

(3) La jurisprudencia de la Sala 5.^a ha insistido en que la finalidad de esta disposición no es otra que establecer un régimen temporal para aquellos casos en los que la nueva normativa pueda ser más favorable para el justiciable que la norma aplicable en la regulación anterior, porque como ha recordado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 85/2006, de 27 de marzo, el art. 9.3 de la Constitución, además de establecer la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, garantiza también, interpretado a contrario sensu,

la retroactividad de la Ley penal o sancionadora más favorable y “*las disposiciones transitorias y la garantía de retroactividad de la ley penal más favorable autorizan la aplicación de normas penales, no vigentes en el momento de ocurrir los hechos enjuiciados, pero sí más beneficiosas para el reo*”. En este sentido, véase la STC 215/1998, de 11 de noviembre.

(4) En este sentido, se puede apuntar la Sentencia de 13 de febrero de 2012, en resolución del recurso 4/2011, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo por la que se desestima la pretensión de la Unión de Oficiales de la Guardia Civil por la cual se pretendía decretar la nulidad del Real Decreto 1437/2010, de 5 de noviembre, por el que se declara de aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para Fuerzas Armadas.

(5) En este punto me interesa subrayar que, aunque los guardias civiles tengan la condición de militares a causa de que el Instituto al que pertenecen tiene naturaleza militar, el legislador, cuando se refiere a ellos, los denomina “*militares de carrera de la Guardia Civil*”, tal y como lo hace el artículo 2.1. de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre.

(6) El mayor rigor del régimen disciplinario tiene como contrapartida, porque lo impone el equilibrio que se buscó en la preparación del texto normativo, la inaplicabilidad del CPM a los miembros del Instituto de la Guardia Civil, como regla general. Sólo así se comprende la elevación de la duración máxima de la sanción de la suspensión de empleo cuando se trata de faltas muy graves; la extensión del tiempo de prescripción de todas las faltas disciplinarias (los dos años de las muy graves han pasado a ser tres años; los seis meses de las graves son ahora dos años; y los dos meses de las leves se han convertido en seis meses), y la inclusión entre las faltas disciplinarias muy graves de, por ejemplo, la figura de la desobediencia, que en la LO 11/91 no estaba tipificada como falta muy grave, y ahora, en la vigente ley, aparece tipificada como falta de esa clase en el artículo 7.15 en los términos siguientes: “*La desobediencia grave o la indisciplina frente a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que estas constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico*”, en términos muy similares a los que el CPM utiliza para describir el delito de desobediencia, en su artículo 102.

(7) La Sentencia comentada fue promulgada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por los Magistrados don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera- quien actuó como ponente-, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez.

(8) El Abogado del Estado incide igualmente en el carácter de la Reserva española a los artículos 5 y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y a los últimos pronunciamientos del TEDH respecto de la misma y estima que, aunque la reserva se ceñiría a la legislación sobre el régimen disciplinario de la Fuerzas armadas, donde originariamente se incluía al personal de la Guardia Civil, no sería de aplicación al nuevo régimen disciplinario de la Guardia Civil independiente del de las Fuerzas armadas. Con posterioridad se incidirá en este punto.

(9) Aporta como argumento la Sala una mención expresa al preámbulo de la LO 12/2007 donde se recoge que, entre los aspectos más novedosos de la misma es el tratar de “*encontrar un equilibrio correcto entre los instrumentos que el Cuerpo de la Guardia Civil precisa para el mantenimiento de un modelo disciplinario eficiente y actual, con la supresión de determinadas figuras jurídicas cuya aplicación, en circunstancias ordinarias, resultan desfasadas, difícilmente justificables y excesivamente gravosas para los miembros de la Guardia Civil*”. Además, el propio legislador de 2007, ciñéndose al ámbito propio de la sanción de arresto, dispone en el mismo preámbulo que esta sanción queda limitada su eventual aplicación “*para los supuestos en que se lleven a cabo misiones de*

naturaleza militar o cuando el personal del Cuerpo se integre en Unidades Militares”.

(10) Una vez que la Sala considera que no hay incidencia de la nueva Ley Disciplinaria, la Ley Orgánica 12/2007, sobre las sanciones impuestas bajo la vigencia de la Ley anterior, en virtud del principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable. A pesar de la Disposición Transitoria Primera de la LO 12/2007, estas reglas, de hecho, no tienen afectación alguna al objeto de amparo constitucional solicitado ya que en el momento en que éste se interpuso, el recurrente “*ya había cumplido la sanción de tres días de arresto que le había sido impuesta por la comisión de una falta leve, de modo que no hay lugar a que sea sancionado conforme a la nueva regulación o a que se proceda a revisar de oficio la resolución sancionadora*”.

(11) PARDOS ALDEA, J. (2006). “El arresto en el régimen disciplinario de la Guardia Civil”, *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, núm. 34, pp. 1-8.

(12) Reiterada jurisprudencia del TC ha ratificado esta conclusión. Así, las SSTC 31/1985, de 5 de marzo, FJ 3, STC 61/1995, de 19 de marzo, FJ 4 o la STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 9 han reconocido que entre la libertad y la detención no existen zonas intermedias. Es más, este carácter de privación de libertad no se perdía ni siquiera en el caso en los que el arresto se imponía sin perjuicio del servicio, porque la persona no recupera su situación de libertad porque se le autorice a acudir a su trabajo habitual. La STC 56/1997, de 17 de marzo, FJ 10 apuntó esta idea diciendo que “*es algo que se conpadece con dificultad con los presupuestos de un orden político que se comprende a sí mismo como un régimen de libertades (art. 10.1 C.E.)*”. Si esto es así en relación con el arresto domiciliario, tanto más debe serlo en cuanto al que tiene lugar en establecimiento disciplinario.

(13) A pesar de que hasta 1991, los miembros de la Guardia Civil se les aplicaba la Ley Orgánica de régimen disciplinario militar de 1985. En este sentido, LOPEZ VIADERO, J.M. (1997), “La Guardia Civil, cuerpo de naturaleza militar, con un régimen disciplinario específico”, *Constitución y jurisdicción militar/coord.* por Manuel Ramírez Jiménez, pp. 119-124.

(14) Cabría recordar la STEDH de 2 de noviembre de 2006 (caso Dacosta Silva c. España) en la que se advirtió que el objeto de la reserva española era el régimen disciplinario de las fuerzas armadas, regido por el Código de Justicia Militar vigente en el momento de la reserva y, posteriormente, por la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, que España comunicó al Consejo de Europa en 1986, por lo que difícilmente podía sostenerse que la reserva española sea aplicable a una norma posterior, como es la Ley Orgánica 11/1991. En concreto, el TEDH recuerda que la reserva había y ha tenido siempre por objeto el “*régimen disciplinario de las fuerzas armadas*”, y que si desde 1991 la Guardia Civil, como “*fuerza y cuerpo de seguridad del Estado*” y no como “*fuerza armada*”, tiene por imperativo legal un régimen disciplinario específico, distinto del de las fuerzas armadas, y regido por una Ley Orgánica propia. En este sentido, PEREZ SOLA, N. (2008), “El régimen disciplinario de la Guardia Civil y su compatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos: a propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Dacosta Silva v. España”, *Revista de derecho político*, núm. 71 -72, pp. 675-699 y DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A. (2008), “Tribunal Europeo de Derechos Humanos -TEDH- Sentencia de 02.11.2006, Dacosta Silva c. España, 69966/01 - Arresto domiciliario - Inaplicabilidad de la reserva española al régimen disciplinario de la Guardia Civil”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 12, núm. 30, pp. 527-544.

LAS NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL: ANÁLISIS DE UNA INTERVENCIÓN NECESARIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PAÍS

MANUEL MONTOYA VICENTE

Coronel de la Guardia Civil

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

INTRODUCCIÓN

Hace poco más de doce años del inicio de la Misión de las Naciones Unidas en Timor (UNAMET), y sin embargo, aún permanece en el recuerdo de quien escribe estas líneas, la llamada telefónica del Comandante de la Guardia Civil Jefe del contingente policial español en la recién constituida Operación de Paz, solicitando desde Darwin los fondos necesarios para adquirir equipo adicional específico para vivir y prestar servicio en la Misión, y que ya únicamente podía comprarse con urgencia en suelo australiano (1).

Posteriormente, y aunque no hubiera ocasión para realizar un seguimiento operativo exhaustivo de las vicisitudes de los guardias civiles y policías nacionales destacados en la UNAMET, sí se compartieron algunos momentos de incertidumbre, al no quedar nuestros observadores policiales fuera de situaciones de peligro real (2), en los delicados momentos posteriores al referéndum para la independencia, que por desgracia volvían a mostrar las atrocidades de las décadas anteriores. En esa coyuntura triste, en la que múltiples voces (3) volvieron a solidarizarse con el pueblo de Timor Oriental, nuestros agentes demostraron el saber hacer que siempre ha caracterizado la participación de contingentes y observadores militares y policiales españoles al servicio de las Naciones Unidas.

La sencilla referencia anterior es posi-

blemente una primera razón para la elección del proceso que va desde aquella etapa inicial, hasta su actual heredera -la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Leste (UNMIT)- y que a día de hoy aún encuadra a guardias civiles y miembros del Cuerpo Nacional de Policía entre sus Observadores Policiales (4), como objeto del presente trabajo. Junto a esa motivación básica, han sido igualmente elementos atractivos para abordar el presente estudio, otros aspectos de mayor alcance como el difícil pero esperanzador camino de aquella sociedad hacia su plena capacidad decisoria, y los desafíos que periódicamente en estos años han venido sacudiendo al proceso de consolidación democrático en el país. Como afirma Manero Salvador (5), el caso timorense es uno de los más significativos entre los ejemplos de participación de una OMP en conflictos surgidos del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos.

De igual modo, tampoco es ajeno a esta elección, el hecho de que en aquella minúscula nación (6) convergen un dispar número de factores decisorios de peso, tanto humanos (ciertas distinciones étnicas o culturales hasta ahora casi inexistentes) como de carácter socio-económico (explotación de importantes recursos naturales, estado real de derechos humanos básicos, movimientos geoestratégicos de potencias, etc.), que hacen del análisis de su proceso de supervivencia, un estudio particularmente sugerente.

Por otra parte, no quisiera concluir esta breve introducción sobre algunos de los motivos que han impulsado la realización de este estudio, sin recordar que numerosas fuentes sitúan en alrededor de 200.000 vidas, las arrancadas por la generación de ocupación indonesia de *Timor Leste*, lo que equivale aproximadamente al aniquilamiento de la cuarta parte de la población existente entonces en la antigua colonia lusa. Este genocidio, pues no puede calificarse de otro modo, ha hecho que algunos pensadores estimen que este caso de crímenes contra la humanidad, pudiera ser en la historia del ser humano, uno de los episodios más vergonzosos, superado solo por situaciones tan extremas como el holocausto judío.

Finalmente, el próximo 20 de mayo se cum-

plen 10 años desde el acceso de Timor Oriental a su independencia, por lo que este hito puede ser una buena referencia para valorar cuanto se ha hecho bajo el liderazgo de las Naciones Unidas en el país, y desde luego, para esbozar cuanto queda aún por hacer que no es poco.

EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO HASTA EL ESTABLECIMIENTO DE LA PRIMERA MISIÓN DE NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL

El mundo en 1975 y la invasión de Indonesia.

Sin entrar en antecedentes históricos más lejanos que sitúan a la parte oriental de la isla de Timor bajo control de la corona portuguesa desde principios del siglo XVI, el año clave para la historia reciente de esta joven nación es 1975, y poco se entendería de las vicisitudes próximas de ese pueblo sin una rápida visión global en aquellos momentos.

El 25 de abril de 1974, con la “revolución de los claveles”, el nuevo orden portugués establece la premisa de conceder la independencia a sus colonias africanas antes de que finalice el año siguiente. Si en algunos casos la guerra de guerrillas ya había logrado resultados definitivos o amenazaba desde hacia tiempo al poder de Lisboa (7), en otros casos, la concesión de la independencia fue una situación sobrevenida y no siempre realmente anhelada por una gran parte de la población del nuevo Estado (8). Sin embargo, fruto de una estrategia mundial de bloques propia de la guerra fría, en acciones de “cerco-contracerco”, el bloque soviético logra alcanzar el poder en los 5 nuevos Estados africanos (Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Sao Tomé y Príncipe), que conformarán repúblicas “democráticas” de partido único y corte comunista.

Paralelamente a este éxito del bloque soviético en el África lusófona, durante 1975, en el Sureste Asiático, la situación no discurre de manera más halagüeña para el bloque occidental, y en tan solo 13 días se instaura un régimen inicialmente prochino en Camboya (17 de abril toma de Phnom Penh por los jemeres rojos de Pol Pot) y el 30 de abril cae

Saigón consumando la derrota norteamericana en la guerra de Vietnam. Antes de que acabe el año, el 2 de diciembre, el comunista Pathet Lao, con el apoyo de la URSS y del Ejército vietnamita instaura la República Democrática de Laos.

En síntesis pues, el bloque chino-soviético extiende su poderío de norte a sur desde las estepas siberianas hasta el Mar de China meridional, amenazando una de las principales vías de comunicación marítima del planeta, con la posibilidad de aislar Filipinas y Japón, y sin que las democracias occidentales dispongan de más aliado fuerte para frenar la expansión comunista que Indonesia (9).

En esta coyuntura geoestratégica parece evidente que Estados Unidos no podía permitir que, a semejanza de lo que ya había ocurrido en el África portuguesa, una posible deriva desde la ideología socialista del *Frente Revolucionaria de Timor-Leste Independiente* (Fretilin), pudiera dar lugar a la instauración de una nueva república prosoviética de partido único en el antiguo Timor portugués, justamente envolviendo el archipiélago indonesio desde las costas survietnamitas.

Por ello, cuando el 28 de noviembre el Fretilin declara unilateralmente la independencia de Timor Oriental, Estados Unidos no duda en apoyar (10) la voluntad expansionista del Presidente Suharto, y el Ejército indonesio invade al pequeño país solo nueve días más tarde. El 15 de julio de 1976, el territorio de Timor Oriental pasará a constituir formalmente la 27 provincia indonesia, con la denominación de *Timor Timur*.

El proceso hacia la independencia.

“En septiembre pasado (2008) se descubrió un osario cerca del aeropuerto de Dili. En él se amontonaban los restos de víctimas muertas entre 1975 y 2002 por el ejército indonesio de ocupación, que recibió la ayuda de policías, militares y milicianos de Timor Oriental, parte de los cuales permanecen impunes. Hoy el poder gubernamental toma la decisión, ampliamente rechazada, de la amnistía, con el supuesto objetivo de la pacificación. Esta cultura de la impunidad socava un número nada desdeñable de iniciativas tendientes a establecer un Estado de derecho” (11).

Los 27 años de ocupación indonesia de Timor Leste no son todavía simple pasado, sino parte del presente en la vida de casi todas las familias del joven país. Nadie escapa a aquella vivencia, como tampoco nadie consiguió superar esa generación de represión sin perder a algún ser querido. El propio Ramos-Horta (12) perdió a cuatro de sus once hermanos durante los primeros días de la ocupación, en los combates en torno a Soibada, su pueblo natal.

Por consiguiente, y ésta es una reflexión siempre presente en el breve análisis sobre el periodo de anexión indonesia, el último cuarto del siglo XX representa aún hoy en Timor Oriental uno de los mayores desafíos a superar por sus gentes para la definitiva consolidación del Estado de Derecho en aquel.

Como en toda coyuntura de trascendencia, tras la ya citada “Revolución de los Claveles”, los dirigentes sociales timorenses se agruparon en torno a tres ideas esenciales:

- El mantenimiento de lazos estables con Portugal, pero dentro de un nivel autonómico fuerte, prácticamente de carácter federal. En defensa de esta posición se constituyó la Unión Democrática de Timor (UDT).
- La creación de una república soberana e independiente, para lo que una gran parte de todo el movimiento independentista ya existente contra la metrópoli portuguesa se agrupó en el Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente (FRETILIN) de corte socialdemócrata.
- La integración como una nueva provincia en la vecina República Indonesia, contando para ello con un claro impulso nacido en el Consulado indonesio de Dili, que logró conformar con líderes locales la denominada Asociación Popular Democrática de Timor (APODETI).

Con la sucesión frenética de acontecimientos que se produjo en la segunda mitad de 1975 (intento de toma del poder por la UDT y abandono de las autoridades coloniales, anuncio de insurrección general por el FRETILIN seguida de declaración de independencia, y finalmente invasión

indonesia), de las tres líneas políticas descritas, solo dos polarizaron a la población el día después del desembarco de las tropas indonesias: quienes agrupados en el FRETILIN luchaban por la libertad de su pueblo, ya con las armas en la mano, y quienes asumían en mayor o menor medida su incorporación a Indonesia, y en consecuencia, colaboraban con el Ejército de Yakarta.

Esta fractura social, potenciada a lo largo de décadas de abusos (13) y medidas contrainsurgentes generalizadas contra la población por la maquinaria indonesia, con especial referencia a los *Kopassus* (14), supondrá un motor de inestabilidad política y social de primer orden. Entre los habitantes de cualquier ciudad, aldea o asentamiento se sabía durante todo este proceso quienes colaboraban con los indonesios y quienes podían tener algún lazo con la guerrilla. Esa situación generaba poder hacia los primeros y represión hacia los segundos, cuestión difícil de superar y olvidar para personas que en muchos casos siguen viéndose a diario en la actualidad. Otro tanto cabría referir sobre la actual aceptación de los indonesios originarios de Java que fueron asentados en Timor durante la ocupación.

Desde el mismo momento de la anexión indonesia, la Comunidad Internacional reacciona condenando el hecho. Así, la Asamblea General de Naciones Unidas, solo 5 días después (15) declara de manera contundente que: *“deplora profundamente la intervención militar de las fuerzas armadas de Indonesia en el Timor portugués; ... Exhorta al Gobierno de Indonesia a que se abstenga de toda nueva violación de la integridad territorial del Timor portugués y retire sin demora sus fuerzas armadas del Territorio, a fin de que el pueblo del Territorio pueda ejercer libremente su derecho a la libre determinación y la independencia”*.

El Consejo de Seguridad diez días después (16), también reafirma la posición de la Organización, y tras deplorar la pérdida de vidas humanas y la intervención indonesia, *“insta al Gobierno de Indonesia a que retire sin dilación todas sus fuerzas del Territorio”*.

Por otra parte, desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario, opiniones muy cualificadas (17) en el seno del propio

Comité Internacional de la Cruz Roja, han considerado siempre que Timor era escenario de un conflicto armado y por consiguiente en el que eran de aplicación los cuatro Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de guerra, cuestión ésta que nunca aceptó Indonesia.

Respecto a la acción constante de los timorenses contra el invasor, queda claramente reflejada en el preámbulo de su actual Constitución, en la que literalmente se declara (18):

“La Resistencia fue dividida en tres frentes:

El frente armado fue asumido por las gloriosas Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste (FALINTIL) cuya empresa histórica debe ser elogiada.

La acción del frente clandestino, astutamente desarrollada en el territorio hostil, implicó el sacrificio de miles de vidas de mujeres y hombres, sobre todo entre la juventud, que luchó con abnegación por la libertad y la independencia.

El frente diplomático, armoniosamente realizado en todo el mundo, permitió el pavimento del camino para la liberación definitiva.

En su perspectiva cultural y humana, la Iglesia católica en Timor Oriental siempre fue capaz de abordar el sufrimiento de toda la gente con dignidad, situándose por sí misma a su lado en la defensa de sus derechos más fundamentales”.

La década decisiva: Timor muy presente en la agenda de la Comunidad Internacional.

Con altibajos en su repercusión internacional, la sangría de Timor Oriental se prolongó durante demasiado tiempo, hasta que una serie de acontecimientos escalonados a lo largo de la década 1989-1999, vendrán a hacer inevitable el cambio para aquellas tierras. Los cinco que se refieren a continuación, de la más variada naturaleza, tienen en común, junto a otros muchos -y en ello coinciden muchas opiniones autorizadas- que lograron que se formara una conciencia global sobre el genocidio en Timor Oriental y la necesidad de acabar con aquel statu quo:

- La visita de Juan Pablo II a Indonesia (incluyendo Timor Oriental) de 11 y 12 de octubre de 1989, en la que se entrevista con Suharto, y gracias a la que algunos medios creyeron entrever ciertos movimientos de apertura del régimen de Yakarta (19). Con posterioridad a la homilía en Dili se reprimirán diversas manifestaciones populares para el cambio, pero la presencia del Pontífice supondrá una vuelta del conflicto a las agendas internacionales.
- La masacre de Santa Cruz, en la que en la mañana del 12 de noviembre de 1991, el Ejército y la Policía indonesia abren fuego contra la población concentrada en el cementerio de Santa Cruz en Dili, tras portar desde la iglesia de Matoel el féretro con los restos del activista Sebastiao Gomes Rangel. La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Leste (CAVR) (20) le dedica a este crimen más de 30 páginas de su informe final (21) y cita la posibilidad de que se produjeran en la masacre más de 200 asesinatos y una cifra similar de desaparecidos (22). Pudiera haber sido un episodio más de la ocupación, pero los hechos fueron filmados por reporteros gráficos y cámaras internacionales, y las imágenes dieron la vuelta al mundo, devolviendo Timor Oriental a la primera página de la política internacional.
- La concesión de Premio Nobel de la Paz en diciembre de 1996 al obispo de Dili Felipe Ximenez Belo y al entonces presidente de la delegación permanente del FRETILIN ante la ONU, José Ramos-Horta. El acto de entrega de los premios, con más de 1.000 invitados y con asistencia entre otros, de los reyes de Noruega o el Presidente de Portugal, fue igualmente un gesto decidido de respaldo hacia la aspiración de Timor de alcanzar la independencia.
- La entrevista entre Nelson Mandela y Xanana Gusmao el 15 de julio de 1997. Durante su visita oficial a Indonesia, el Presidente de la república Sudafricana solicita al Presidente Suharto que el líder del FRETILIN sea excarcelado y pueda reunirse con él. Autorizada la reunión y concedido un permiso especial a Gusmao,

el encuentro se produce en la casa de huéspedes aneja al palacio presidencial de Yakarta. Lejos de constituir una iniciativa aislada, la reunión debe enmarcarse en una acción concertada con Naciones Unidas, como evidencia el Informe del Secretario General de la ONU sobre la cuestión de Timor a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de 25 de febrero de 1998 (23).

- La renuncia de Suharto el 21 de mayo de 1998, tras meses de movilizaciones generales a raíz de las medidas de austeridad económicas dictadas para afrontar los compromisos asumidos con el FMI para superar la crisis vivida por el país dentro de todo el colapso financiero asiático de 1997. Tanto por sus posiciones generales en política interior como por sus supuestos intereses económicos familiares sobre extensiones de Timor, la presidencia de Suharto siempre fue considerada como un obstáculo para la solución del conflicto timorense, y desde luego, el presidente Habibie cuestionará más claramente la necesidad de mantener la costosa presencia indonesia en Timor.

No obstante, si bien estos hitos vendrán a configurar la coyuntura que finalmente desembocará en el éxito para la paz y seguridad internacional que supondría el acuerdo de mayo de 1999 para la realización de la consulta popular en Timor, no por ello hay que pensar que las inercias de las partes cambiarían drásticamente. Así, parece haber quedado constatado que hasta el último momento, muchos resortes de poder local y regional indonesio en la zona, se resistieron a toda costa a ese cambio (24).

BASES JURÍDICAS DEL PROCESO, MISIONES DESPLEGADAS Y MANDATO DE LA ACTUAL OPERACIÓN DE PAZ EN TIMOR ORIENTAL

Bases jurídicas del proceso de libre determinación del pueblo de Timor Oriental.

Con sustento último en las Resoluciones 1514 (XXV) (25) y 2615 (XXV) (26) de la

Asamblea General de Naciones Unidas, el proceso que finalmente dará lugar a la independencia de Timor Oriental y que permitirá la constitución de las diferentes operaciones de las Naciones Unidas en la nueva república hasta llegar a la UNMIT, tiene su base jurídica primordial en el *Acuerdo entre la República de Indonesia y la República Portuguesa sobre la cuestión de Timor Oriental, suscrito en Nueva York el 5 de mayo de 1999, y sus dos acuerdos suplementarios* (27).

El citado Acuerdo no podía ocultar lo encontrado de las posturas entre la antigua metrópoli secular y la potencia regional que sin mayores rodeos invadió y se anexionó el territorio 24 años antes. Así, en el Informe del Secretario General del mismo día, queda claro que si bien ambas naciones le confían la celebración de la consulta popular, tanto Portugal como Indonesia dejan clara su posición de partida:

- Indonesia: “... en caso de que la consulta popular dé por resultado la aprobación por una mayoría del pueblo de Timor Oriental de la autonomía especial propuesta, el Gobierno de Indonesia iniciaría la adopción de las medidas constitucionales necesarias para la aplicación del marco de autonomía y el Gobierno de Portugal iniciaría en las Naciones Unidas los procedimientos necesarios para la eliminación de Timor Oriental de la lista de territorios no autónomos de la Asamblea General y la supresión de la cuestión de Timor Oriental de la lista de temas del Consejo de Seguridad y del programa de la Asamblea General.” (Artículo 5).
- Portugal: “... si la consulta del pueblo da por resultado el rechazo por la mayoría del pueblo de Timor Oriental de la autonomía especial propuesta, el Gobierno de Indonesia adoptaría las medidas constitucionales necesarias para poner fin a los vínculos de Indonesia con Timor Oriental, restableciendo así, con arreglo a las leyes indonesias, el régimen jurídico que tenía Timor Oriental antes del 17 de julio de 1976, y que los Gobiernos de Indonesia y Portugal acordarían con el Secretario General las disposiciones para

un traspaso pacífico y ordenado de la autoridad en Timor Oriental a las Naciones Unidas, que iniciarían entonces un proceso que permitiese a Timor Oriental poner en marcha la transición hacia la independencia”. (Artículo 6).

El desafío conformado por el propio pacto alcanzado era muy notable, y para verificar ese carácter de auténtica “prueba de fuego” para el Sistema de Naciones Unidas, sobra con recordar dos de las condiciones establecidas:

- 46 días (del 10 de mayo al 15 de junio) para todo el planeamiento y despliegue operativo de verificación de las condiciones de seguridad, con fiscalización de la actitud y actividades de las Fuerzas indonesias.
- 40 días (del 13 de junio al 23 de julio) para la preparación-inscripción de las listas electorales, exposición de las mismas, e impugnaciones. Además se tenía derecho de voto por haber nacido en Timor Oriental, por ser hijo de quien hubiera nacido allí, o por ser esposo de alguien en quien se diera alguna de esas dos circunstancias.

Como todos sabemos, finalmente la inmensa mayoría de los timorenses votó “la rechazo” a la pregunta “¿Rechaza usted la autonomía especial propuesta, lo que dará lugar a que Timor Oriental se separe de Indonesia?”, lo que aunque con otro periodo inmediatamente posterior de violencia y desánimo, finalmente daría lugar al camino de la libertad para este pueblo.

Misiones de la ONU en Timor Oriental que han precedido a la UNMIT.

Con anterioridad a la Operación de Paz en curso, cuatro Misiones de Naciones Unidas se han sucedido en el territorio de Timor Oriental, con diferencias importantes en algunos aspectos de sus respectivos mandatos, pero también consolidando un notable bloque de directrices comunes, entre las que la preservación del frágil entorno de seguridad general ha ocupado siempre un lugar preferente. Estas Operaciones de Paz son:

- *Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET). 11 de junio de 1999 a 25 de octubre de 1999.* (Consulta popular 30 agosto 1999). Totalmente orientada (28) al reto de amparar la celebración del referéndum sobre la independencia, cuestión que logró a pesar de todas las dificultades y gracias finalmente al apoyo directo e inmediato de la “Fuerza Internacional para Timor Oriental” (INTERFET). De esta primera Misión cabe señalar que si bien se inicia con un éxito palpable, sin embargo evidencia en su corto desarrollo, la precariedad y los riesgos innecesarios que conlleva la falta de realismo de un determinado mandato. Un grupo reducido de observadores para afrontar un brote violento y sectario más que previsible, no son un ejemplo a seguir en intervenciones futuras de la Organización. Solo el despliegue rápido de una fuerza expedicionaria tutelada por Australia permitió reconducir la situación desencadenada. De otro modo, el drama vivido hubiera sido mucho mayor.
- *Administración Transitoria de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET). 25 de octubre de 1999 a 20 de mayo de 2002. (Independencia 20 de mayo de 2002).* La Operación encarnó la Administración de Naciones Unidas como soporte jurídico, legislativo y ejecutivo para dirigir al pueblo timorense hacia su independencia, preparando todas sus estructuras estatales para iniciar la andadura. En síntesis, esta Misión muestra ya en su propio mandato una determinación meritoria (29), pues el Consejo le confiere a la UNTAET, nada menos que “*la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental otorgándole facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia*”. Así, el órgano garante de la paz y la seguridad, asumiendo las posibilidades que le confiere el Capítulo VII de la Carta, y estimando que efectivamente la situación de Timor Oriental es una amenaza para la paz y la seguridad mundial, decide que sea la propia Organización la que administre directamente el territorio, como modo de evitar males mayores.
- *Misión de las Naciones Unidas en Apoyo a Timor Oriental (UNMISSET). 20 de mayo de 2002 a 20 de mayo de 2005.* Con base nuevamente en el Capítulo VII de la Carta, esta Misión tendrá un mandato plenamente orientado al logro de la seguridad del país (30), y por consiguiente, en gran medida en su vertiente policial. Para ello, se exhorta a asistir a las estructuras administrativas básicas del país, contribuyendo muy especialmente a la seguridad interior y exterior del país, e igualmente a aplicar la ley y garantizar la seguridad pública, creando para ello una policía timorense que pueda llegar a asumir esas responsabilidades (31). Esta Misión, a pesar de la reducción de efectivos especializados, supondrá una etapa de consolidación de lo iniciado con la UNTAET, y una muy eficiente relación entre recursos y resultados.
- *Oficina de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNOTIL). 20 de mayo de 2005 a 25 de agosto de 2006.* Inicialmente con un perfil de apoyo político y también de consolidación de estructuras de seguridad, se verá finalmente sobrepasada por la espiral de violencia y la crisis institucional de la primavera de 2006. Apoyada por la Fuerza Multinacional de la “*Operación Astute*” desde el 24 de mayo de 2006, cederá el relevo a la actual UNMIT. No es sino una nueva muestra de falta de la menor proporcionalidad entre mandato y realidad. Si en la UNAMET el error fue una carencia de información acerca de la situación sobre el terreno de las milicias proindonesias, en la UNOTIL la disfunción fue el afán de transferir rápidamente responsabilidades mediante una presencia muy reducida y privada de poderes ejecutivos y armamento (32), sin comprender que el sistema timorense no resistiría la menor incidencia, cuestión que ocurrió desgraciadamente. Nuevamente una intervención en fuerza, bajo el auspicio sustancial del vecino australiano, será la única fórmula viable para deshacer el entuerto (33).

En síntesis, los siete años que transcurren

desde la primera intervención de Naciones Unidas en Timor Oriental hasta el inicio del mandato de la actual UNMIT, muestran las luces de la decisión de la comunidad internacional y de la voluntad del pueblo de Timor, pero también las sombras de la precariedad de medios, de la inconsistencia de determinados mandatos o de las prisas por zanjar una crisis que aún tenía y tiene problemas importantes que superar. De igual modo, toda la intervención de las Naciones Unidas hasta la vigente Operación no deja de ser un pulso constante para superar la inseguridad general del territorio y la frágil contención de los odios derivados de los 25 años de anexión indonesia. De ahí que, junto al favorecimiento de un entorno general seguro, la concepción, desarrollo, implantación, monitorización y supervisión de una fuerza policial y de un sistema judicial penal básico, haya sido la esencia inacabada de la intervención de Naciones Unidas hasta el arranque de la UNMIT.

Análisis del mandato originario, de su actualización, y de las consiguientes responsabilidades de la UNMIT: la coherencia sustancial de los medios desplegados.

La Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) fue establecida por el Consejo de Seguridad en su resolución 1704 de fecha 25 de agosto de 2006 (34). De su mandato originario, cabía ya extraer las siguientes conclusiones básicas:

- Una buena parte de las 13 líneas de esfuerzo tenían una componente íntimamente ligada a la actuación policial, presente de modo directo en prácticamente la mitad de estos fines, y orientada hacia aspectos pragmáticos de gobierno y administración:
 - Labor de policía general con poderes ejecutivos en un esquema de Observadores de Policía Civil de Naciones Unidas, hasta tanto tal responsabilidad no pudiera ser íntegramente transferida a la Policía Nacional de Timor Leste (PNTL).
 - Formación y capacitación profesional de

los nuevos integrantes de la PNTL.

- Capacidad de trabajo y enlace con la Observación Militar, en el control policial de la zona fronteriza con Indonesia (distritos de Cova Lima, Bobonaro y Oecussi).
 - Asesoramiento y creación de capacidades suficientes en el ámbito gubernamental de la Seguridad, lo que además del esfuerzo relativo a la Defensa, también incluía una fuerte componente de consejería en materia de Interior y de fortalecimiento institucional de la Policía.
 - Investigación policial en apoyo directo de la Fiscalía General de Timor-Leste en la investigación de violaciones graves de los Derechos Humanos cometidas en 1999.
- Otros fines básicos de la Misión, si bien no eran específicamente policiales, si debían contar con una aportación estimable de personal especializado en velar por los derechos y deberes ciudadanos, para su correcta consecución:
- Apoyo al gobierno y a las instituciones pertinentes para la consolidación de la estabilidad.
 - Seguridad y libertad deambulatoria del personal e instalaciones de las Naciones Unidas.
 - Seguimiento y valoración de los objetivos propuestos, entre los que lógicamente se encontraban los que precisaban de un conocimiento técnico-policial contrastado para la fijación de indicadores y metas, y análisis del grado de cumplimiento.
- Finalmente, cabe señalar aquellas otras finalidades que, con el rasgo común de perseguir logros trascendentes y esenciales para la propia Misión, ligados sustancialmente a la justicia social, no podían dejar de estar presentes con permanencia en la mente de todos los hombres y mujeres de la UNMIT:
- Favorecimiento de la igualdad ciudadana en una perspectiva de género y de apoyo

a la infancia.

- Promoción de la reconciliación nacional y de la cohesión social
- Asistencia y socorro a los tramos de población más necesitados, particularmente a los desplazados.
- Conformación de políticas de reducción de la pobreza y crecimiento económico.
- Fortalecimiento del sector de la justicia, y desarrollo de pactos generales para la articulación de programas prioritarios de desarrollo humano.

Pero si interesante es la valoración sobre la posible valía de la orientación general de trabajo conferida por el Consejo de Seguridad, no menos trascendente es la posibilidad de analizar mínimamente si -a diferencia de lo ocurrido en otras Misiones de la Organización en el país- en este caso se daba desde un principio, una coherencia básica entre los fines y los medios desplegados por la UNMIT. Para ello, nada más sencillo que desgranar los efectivos humanos presentes en la Operación tras aquel mandato originario, asumiendo para ello las cifras ofrecidas por los propios Departamentos de Mantenimiento de la Paz y de Información de Naciones Unidas (35):

- Personal uniformado: 1.485, de los que 1.452 son agentes de Policía Civil incluyendo Unidades Formadas de Policía (38 países) y 33 Observadores Militares (14 nacionalidades).
- Personal civil internacional: 371.
- Personal civil local: 908.
- Personal Voluntario de Naciones Unidas: 128.

Como conclusión rápida cabe señalar que excluyendo al personal local de la Misión, generalmente empleado en labores de apoyo a las tareas de la Organización misma, los efectivos internacionales (uniformados, civiles y de voluntariado) mostraban una proporcionalidad muy ajustada a los grandes bloques de dedicación diseñados por el Consejo de Seguridad, siendo prácticamente tres de cada cuatro (73,18%) componentes internacionales de la UNMIT, agentes de Policía Civil al servicio de la Misión.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad

decidirá hasta la fecha en otras tres ocasiones (36), prorrogar el mandato de la Misión hasta el 26 de febrero de 2012, manteniendo siempre la dotación autorizada de recursos humanos ya expuesta, y por consiguiente unos efectivos generales muy similares en su conjunto (37).

Las últimas actualizaciones en las responsabilidades inherentes a la UNMIT, no son sino nuevos hitos del desarrollo de su mandato esencial, por lo que los aspectos de reforzamiento institucional, y sobre todo de mejora real del Estado de Derecho mediante la acción de las fuerzas de seguridad, ocupan una buena parte de los 22 puntos expuestos por el Consejo de Seguridad (38). Ese catálogo de vectores de esfuerzo puede resumirse en dos niveles, uno de carácter general y otro específicamente policial:

– *Cuestiones generales de carácter político:*

- Prestación del apoyo necesario para el normal desarrollo del proceso electoral a nivel parlamentario y presidencial, a desarrollar en 2012, y siempre siguiendo peticiones de las propias autoridades timorenses.
- Superación de los problemas críticos tanto políticos como de seguridad que amenazan al país, mediante procesos inclusivos y de colaboración que fortalezcan una cultura de gobernanza democrática.
- Favorecimiento de la igualdad ciudadana en una perspectiva de género y de apoyo a la infancia.
- Consolidación de la paz mediante una acción gubernamental que propicie una reducción de la pobreza, la mejoría en la educación, la promoción de los medios de vida sostenibles y crecimiento económico.
- Potenciación de la acción de gobierno entre los jóvenes y en el mundo rural, potenciando las capacidades agrarias y las infraestructuras.
- Logro de una capacidad real para el desarrollo de funciones judiciales sustantivas, incluyendo un esfuerzo formativo y de especialización entre los jueces y abogados nacionales.

– Aspectos directamente vinculados a la Policía Nacional del país (PNTL):

- Delimitación de las funciones y responsabilidades de las Falintil-Forças de Defesa de Timor Leste (F-FDTL) y de la PNTL, mejorando los mecanismos de supervisión de ambos cuerpos de seguridad.
- Resolución rápida de los delitos graves y faltas disciplinarias en los que hay encausados miembros de la policía timorense, como modo de darle credibilidad e integridad a la Institución (39).
- Previo acuerdo mutuo entre la UNMIT y el Gobierno de Timor sobre los criterios generales para su ejecución, logro de que la PNTL vuelva asumir las responsabilidades policiales básicas en todos los distritos y unidades del país, contando para ello con el apoyo operacional de la Misión. Hasta que no se logre este objetivo, el componente policial de la UNMIT, a título provisional, deberá seguir asegurando el imperio de la ley en el país.
- Reconfiguración y redimensionamiento del componente policial de la UNMIT, de manera que sustancialmente tras el fin del proceso electoral del presente año, se tengan en cuenta los cambios de función y el consiguiente plan de reducción. A tal fin, el referente que supone el del Plan de desarrollo estratégico de la PNTL para 2011-2012, y la inclusión de expertos adicionales al componente policial de la Misión, es esencial.
- Articulación de una capacidad de respuesta del sector timorense de la seguridad a las exigencias básicas de igualdad de género, logrando para ello un nivel de tolerancia cero en la explotación y los abusos sexuales.

En síntesis, del análisis sobre el “alma” de la UNMIT no cabe deducir sino que se trata de una intervención cuyo referente esencial primario, y sobre todo práctico, es la consecución de la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos en el

territorio timorense. Desde las máximas responsabilidades políticas del Representante Especial del Secretario General, hasta las tareas menores del personal integrado en el componente sustancial de la Misión -el policial- toda la labor de la Operación se orienta hacia la viabilidad del Estado a través de la estabilidad social y de la consolidación de las libertades ciudadanas.

AUSTRALIA Y EL POSIBLE CUESTIONAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE UNA OPERACIÓN DE PAZ PARA TIMOR ORIENTAL

Intereses nacionales e imparcialidad en la actuación australiana en la UNMIT.

Es innegable que la legitimidad de la intervención de las Naciones Unidas a través de una Operación de Paz, se sustenta en los principios de neutralidad, transparencia y universalidad. Así lo reitera la Organización (40), sin por ello dejar de ser consciente de que en ocasiones, la necesaria reactividad del propio sistema (despliegue rápido de contingentes capacitados, estructura de mando eficiente, etc.) puede exigir una merma relativa de aquellas bases.

Si la transparencia y la universalidad son aspectos plenamente contrastables y por ello pueden ser objetivamente gestionados y alcanzados mediante una metodología apropiada, el principio de neutralidad es fruto de una serie de interrelaciones sujetas a mayor interpretación y subjetividad.

En efecto, el consentimiento de las partes en conflicto, contrapuesto a un derecho de injerencia cada vez más planteado como deber de todos (41) ante situaciones extremas, está en la esencia del principio de neutralidad, y a su vez, de este último deriva el de imparcialidad en la actuación.

En el caso de Timor Oriental, el protagonismo desempeñado por la vecina Australia en todo el proceso es evidente. Sin su integración y apoyo a las diferentes Misiones de Naciones Unidas, pero sobre todo, sin su capacidad de despliegue rápido, de mando y control de las operaciones y de restablecimiento de la seguridad general, el

proceso hacia la paz hubiera fracasado con bastante certeza en al menos dos ocasiones (42). Ahora bien, esta misma intervención plantea algunas posibilidades que, sin llegar a desdibujar la trayectoria de la actuación internacional, sí la relativizan en algunos detalles. Para analizar someramente esta posibilidad, a continuación se exponen aspectos mayoritariamente aceptados sobre la posición australiana en diferentes fases del conflicto y de su conducción:

- Dili dista apenas 650 Kilómetros de Darwin. Esta vecindad geográfica es, junto a otros factores que también se expondrán, causa de que sea difícil diferenciar, desde el prisma australiano, lo que se trata de política de defensa nacional de acciones de solidaridad internacional. Esta coincidencia de planos no ha sido nunca ocultada por el gobierno de Canberra, y así lo expuso claramente su Ministro de Defensa, al año siguiente del lanzamiento de la última fuerza multinacional liderada por su país (43).
- La importancia que el vigente “Libro blanco de la Defensa australiana de 2009” confiere a Timor Oriental, junto a las islas del Pacífico Sur, como escenario de actuación de sus Fuerzas Armadas, de cara a proteger sus nacionales, pero también para garantizar estabilidad, seguridad, auxilio y ayuda humanitaria, no ofrece la menor duda. Tan es así, que sitúa tal responsabilidad en segundo lugar para sus militares, solo por detrás de la defensa de Australia frente a un ataque directo (44).
- Como ya se ha citado, parece probada la plena aceptación y alianza de Canberra con la posición estadounidense favorable a la invasión indonesia de Timor Oriental en 1975.
- Australia, como potencia regional, pretende asegurar un ascendiente monolítico sobre el gobierno timorense, y sustancialmente recela de cualquier iniciativa de Portugal como antigua potencia y con lazos aún evidentes (idioma, cultura, religión, tradiciones, etc.). Cuando tras la crisis de 2006 desde Australia se habló de debilidad gubernamental, inmediatamente se produjo

un cruce de reproches entre el Primer Ministro Howard y el Ministro de Asuntos Exteriores de Portugal, Freitas do Amaral. Iguales desencuentros pueden encontrarse con motivo de las críticas australianas al hecho de haber declarado el portugués como idioma oficial, o por haber contado con cooperantes lusos para reformar el sistema judicial.

- El 11 de diciembre de 1989, Australia e Indonesia suscriben el denominado “Tratado de la Falla de Timor” por el que se constituye una Zona de Cooperación para la explotación por ambas naciones de las riquezas de petróleo y gas natural del subsuelo de un área marítima comprendida entre los dos países. Denunciado internacionalmente tal acuerdo por Portugal, sin embargo la explotación del crudo se ha acometido por Australia desde hace más de 15 años, y justamente poco antes de la independencia de Timor, el gobierno de Canberra se retiró del proceso para delimitar los límites marítimos en disputa utilizando al Tribunal Internacional para la Ley del Mar y la Corte Internacional de Justicia. Inmediatamente tras la proclamación de Timor Leste como país soberano, la nueva nación se obligaba con Australia a mantener la presencia de las compañías petroleras bajo contrato australiano, a cambio de una cuota económica compensatoria a favor de las nuevas autoridades (45).

Un momento clave para el logro del liderazgo australiano en la intervención: la crisis de 2006 y el lanzamiento de la Operación Multinacional “Astute”.

La estructura de poder en Timor Oriental, muestra una ocupación mayoritaria de los puestos de responsabilidad por ciudadanos originarios de la zona oriental del país. Este hecho, hizo que parte de las Fuerzas Armadas, sustancialmente unidades formadas por guerrilleros procedentes de la zona Oeste, y que habían luchado en primera línea contra el Ejército de Indonesia, se sintieran discriminados en sus aspiraciones dentro de las Fuerzas Armadas del Estado libre recién nacido.

A finales de abril de 2006, alrededor de 600 soldados “rebeldes” reivindican su derecho a ocupar puestos de responsabilidad, pero en lugar de atender sus peticiones, el gobierno encabezado por Mari Alkatiri decide separarlos del servicio. Esta reacción encona el conflicto en el que además de las facciones enfrentadas desde un principio, irrumpen también milicias progubernamentales. El resultado será otro episodio de pánico en la población y una huida de numerosos ciudadanos de Dili, intentando escapar de la violencia cruzada entre milicias, policía y militares del Este de un lado, y militares rebeldes del otro.

Durante las tres primeras semanas de mayo de 2006, la confusión y el desorden reinan en el país, y se libra una auténtica lucha diplomática por enmarcar la futura orientación de la Comunidad Internacional en Timor Leste:

- Por una parte Portugal que intenta que sea la ONU quien restablezca el orden mediante el envío de un contingente de cascos azules, intentando para ello que los cinco países europeos que en ese momento se sientan en el Consejo de Seguridad, apoyen su propuesta (46).
- De la otra Australia, que propugna una fuerza militar multinacional que despliegue con rapidez para atajar la deriva en las calles, y cuyo mando reivindica como propio. Paralelamente, el gobierno de Canberra reitera la necesidad de que dimita el Primer Ministro Alkatiri, petición ésta que se unirá a otras voces con voluntad en que se produzca esa dimisión (47).

La situación se deteriora de tal modo (48) que el día 24 de mayo, el gobierno timorense solicita a los gobiernos de Australia, Nueva Zelanda, Malasia y Portugal, el envío de fuerzas militares y de policía, para restablecer la seguridad pública. Finalmente es de todos conocido como Australia logrará llevar a la práctica sus pretensiones, alcanzando con ello un punto de inflexión a partir del que este país consigue en Timor-Leste:

- La dirección del contingente militar multinacional sobre el terreno, con el

consiguiente papel decisivo en la política interna del país, derivado de su influencia directa en el mantenimiento de las condiciones de seguridad, siempre limitadas.

- Un poder ejecutivo más próximo a sus intereses regionales, con una gestión de las concesiones de los recursos energéticos naturales más flexible.

En este sentido, particular interés tenía la apreciación del propio primer ministro Alkatiri, que semanas antes de su dimisión, dejaba ver sin citarlos expresamente, que los intereses australianos podían estar presentes al afirmar que *“Quizá alguien quiso evitar la presencia multilateral para que fuera bilateral”* (49).

La operación multinacional, liderada por la vecina Australia y que aunque reducida en efectivos aún hoy se mantiene sobre el terreno con la denominación de Fuerza Internacional de Estabilización (ISF por sus siglas en inglés) (50), permitió superar aquel episodio (51), y desde luego ha continuado siendo un elemento esencial cuando se han vuelto a presentar nuevos desafíos para la consolidación de Timor Leste como realidad estatal válida.

Según declara el propio gobierno australiano (52), la Operación Astute y su formato actual la ISF *“es la contribución de las Fuerzas de Defensa de Australia en la asistencia para el restablecimiento de la paz y estabilización de Timor Oriental, siguiendo una solicitud del gobierno timorense al gobierno australiano”* y su despliegue *“ofrece estabilidad, seguridad y confianza al pueblo timorense”*.

Un factor adicional de análisis: Timor Oriental ante las estrategias de China y Estados Unidos de Norteamérica en la región.

Si para todo Estado su geopolítica marca inexorablemente su devenir en la historia, en el caso de Timor Oriental tal aseveración se muestra con toda su fuerza. Sin la menor duda, su incorporación al imperio portugués, hace ahora justamente 500 años, respondía a su situación de transición entre los Mares de Banda y de Timor, y por ello, a estar anclada en

los aledaños de una de las puertas de comunicación entre los Océanos Índico y Pacífico. Tal hecho, conjugado con los intereses comerciales de Lisboa, en una época en la que el comercio de especias obligaba a contar con un rosario de posesiones que aseguraran la navegación, está en la base de su historia hasta 1975. Veremos cómo similares factores, en otro enfoque estratégico diferente, y por supuesto con actores muy distintos, está en el corazón de la coyuntura general en la que discurre el presente y el futuro de Timor en la lucha global de intereses en 2012.

Ya se ha expuesto como la expansión comunista en los vacíos de poder generados por los cambios políticos de Portugal de 1974, hizo que el bloque occidental con los Estados Unidos de Norteamérica a la cabeza, aceptaran la ocupación indonesia de la antigua colonia lusa, como mejor modo de asegurar aquel territorio frente a la amenaza chino-soviética. El riesgo de contar con un núcleo hostil ubicado a tiro de piedra de Australia, e incrustado en la barrera aliada indonesia, era excesivo para el desgaste de imagen que pudiera suponer el amparar la anexión por Yakarta del minúsculo territorio.

Pero pasando a situaciones aún más recientes, también ha quedado meridianamente clara la importancia de Timor Oriental en la agenda de seguridad nacional australiana, y como la certidumbre derivada de la plena integración del pequeño país vecino en su área de influencia político-militar y económica es indudable para Canberra. Además, tradicionalmente a través del ANZUS (53) Australia y los Estados Unidos de Norteamérica han mantenido unas relaciones de defensa mutua en la región que no pueden calificarse sino de sólidas. Si en la época de la guerra fría esta alianza fue importante, llegados al siglo XXI, con el actual cruce geoestratégico de dominio de los ejes energéticos que vive la región Asia-Pacífico, cobra aún más vigencia que nunca. Así lo corroboran las últimas decisiones del Presidente Obama, y la clara basculación de fuerzas que se está produciendo hacia ese teatro de operaciones en estos últimos meses, y que supondrá el envío de 2.500 marines al norte de Australia (54).

Algunas opiniones autorizadas (55) estiman

que ya entre los motivos que supusieron que Washington se inclinase por aceptar la invasión indonesia de Timor Oriental, estuvo el hecho de que el país es costero al estrecho de aguas profundas de Ombai-Watar, uno de los más importantes para la estrategia naval norteamericana en el enlace Pacífico-Índico, en cuanto a movimiento de submarinos nucleares se refiere. Concretamente, algunos analistas consideran que ese estrecho es una de las dos vías esenciales para asegurar el tránsito de submarinos nucleares entre las bases de Guam y Diego García, y que su no disponibilidad generaría demoras inviables de más de una semana en las rutas navales estadounidenses. Evidentemente, el dominio marítimo sobre los ejes de crudo del Golfo Pérsico y Sudán que asegura, y la posible interdicción hacia China de esas rutas, sitúan a ese canal profundo, a caballo de las islas timorenses de Atauro y Kisar, entre las vías de disponibilidad esencial a conservar.

Desde luego en 2012, China es consciente de su dependencia energética creciente y de la necesidad de asegurar tanto por oleoductos interiores como por vía marítima su aprovisionamiento de petróleo, por lo que está desarrollando una lógica estrategia de expansión marítima. Sin embargo, Pekín no ha dispuesto nunca de un poder naval decisivo en la región, por lo que sin descuidar un notable crecimiento de sus medios navales (56), está apostando a corto plazo por un esquema basado en puertos seguros (57) de aguas profundas que jalonen las rutas importantes y en la denominada estrategia de *"soft power"* para aproximarse a sus vecinos y potenciales colaboradores.

En el caso de Timor, las autoridades de Pekín efectivamente están asumiendo una aproximación constante desde los primeros momentos de la independencia, y para muchas opiniones (58) se están ofreciendo como un socio fiable, y lo que es más importante, como una alternativa válida a la posible hegemonía australiana. Prueba de ello son decisiones del gobierno de Dili como la adquisición de dos patrulleras guardacostas chinas de la clase Shangháí, en lo que puede ser una demostración de la capacidad timorense de elección en temas clave para el país (59).

El inicio del programa de cooperación naval con China ha supuesto un duro revés en las tradicionales posiciones australianas, y ha generado reflexiones como la del profesor Hugh White, Director del Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa de la Universidad Nacional de Australia, que estima que en un escenario de clara competencia entre Estados Unidos de Norteamérica y China, una presencia militar estratégica de China en Timor Oriental “*puede suponer un desafío serio para Australia*” (60).

En definitiva, como factor adicional para redimensionar la verdadera capacidad de influencia australiana sobre el presente y el futuro timorense -que sigue siendo determinante- es necesario tener en cuenta el factor chino y sus derivaciones hacia un marco regional de competencia estratégica con los Estados Unidos de Norteamérica. Sólo con esa visión más general pueden interpretarse las dificultades y los condicionantes con los que deben afrontar los responsables timorenses algunas decisiones importantes para su joven nación.

Finalmente, también en este escenario de análisis es pertinente recordar el esfuerzo continuado desde el esquema de Naciones Unidas, que por su multilateralidad y por los muy distintos intereses de los donantes y actores que conjuga, siempre son una buena referencia.

PROBLEMAS CON PRESENCIA CONTINUADA EN EL PROCESO Y AÚN PENDIENTES DE RESOLUCIÓN

Cuando se ha analizado el escenario esbozado por la S/RES/1969 (2011), de 24 de febrero, se ha apreciado como esta Resolución, en aras al necesario pragmatismo en el logro de los fines de la UNMIT, esboza los problemas “de fondo” en el territorio (pobreza, tensiones sociales o desarrollo humano) para pasar a pormenorizar aquellas dificultades que pueden ser abordadas por la Misión de manera directa y a corto-medio plazo (traspaso progresivo de responsabilidades a la PNTL, depuración de conductas indeseables en el seno de la institución policial, etc.)

Por ello, para apreciar un análisis adecuado sobre los retos sustanciales a los que se enfrenta la república timorense, es conveniente acudir a la Resolución del Consejo de Seguridad de febrero de 2009, que sí incidía notablemente en aquellos aspectos estructurales más necesitados aún de la intervención internacional coordinada. Con total probabilidad, se trata así de la referencia más fiable sobre lo que aún quedaba por hacer en Timor Oriental hace ahora casi un trienio, y desde luego sigue siendo una de las mejores guías para abordar cuanto sigue pendiente de mejoras básicas en el país. En concreto, la S/RES/1867 (2009), bajo la aproximación permanente en todo el proceso de que tanto el plano político como el de seguridad general en el país, aún eran precarios, hacía una especial mención a:

- Los *desplazados internos* por las sucesivas crisis de 2006 y 2008.
- Posibles *discriminaciones sobre una base étnica emergente*, que no han recibido medidas de reconciliación y reinserción, y que han dado lugar a problemas como el ya desmantelado grupo de los “peticionarios”, que puede repetirse en el futuro.
- Vinculado a lo anterior, necesidad de seguir con una *profunda reforma de las Fuerzas Armadas y de la Policía de Timor*, de manera que sean solventes para progresivamente abordar todos los problemas de seguridad pública, de manera profesional, y en todas las zonas del país.
- Los niveles de *pobreza* y de *precaria ocupación laboral*, con una cultura de violencia, particularmente preocupante en la juventud, coexistiendo esas carencias con una sensación más o menos generalizada de *desesperanza* en el futuro.
- Continuidad en la asistencia técnica, capacitación y formación de abogados, fiscales y jueces, de manera que la *estructura judicial* timorense disponga de unas mínimas garantías para afrontar la respuesta a los retos actuales de seguridad ciudadana, e igualmente, a la investigación sobre los crímenes más graves ocurridos en el país.

A continuación se aborda una mínima aproximación a estos desafíos, en un intento de acercamiento a la dimensión de las carencias básicas del proyecto de futuro que aún persisten.

Superación de la existencia de población desplazada internamente, pero persistencia de la fractura social derivada de la ocupación indonesia.

Según el “Informe de país sobre Timor de 2008 en relación a la práctica sobre Derechos Humanos”, elaborado por el Departamento de Estado norteamericano (61), hace menos de cuatro años, quedaban en el país alrededor de 30.000 desplazados internos (62). Esta cifra, menos de la mitad de la estimada a principios de año, y aproximadamente un 20% de la que se calcula existía en los días posteriores a los desórdenes de 2006, era ya de por sí esperanzadora y resultado sustancialmente de dos acciones muy efectivas emprendidas en el mes de abril de aquel año 2008:

- Medidas de apoyo logístico, transporte y asistencia sanitaria para desplazados que intentaran la relocalización, desarrolladas por los Ministerios de Salud y de Solidaridad Social con el apoyo de donantes internacionales. Completando el esfuerzo, ubicación de puestos de Policía en las zonas más importantes de reasentamiento de población.
- Desarrollo de un programa gubernamental de subsidio por el que se entregaba a cada familia que abandonara los campos de desplazados, para hacer posible rehacer sus antiguos hogares, hasta 4.500 dólares USA. Se estima que con esta medida abandonaron los campos más importantes de los alrededores de Dili (Aeropuerto Nicolau Lobato, Hospital General Dom Bosco y Puerto) unos 40.000 desplazados, lo que permitió la disolución efectiva de estas concentraciones.

El último Informe de Derechos Humanos del Departamento de Estado norteamericano, correspondiente a 2010, estima que desde mediados de 2009 no existen ya desplazados

internos en Timor Leste (63). Sin embargo, algunas organizaciones internacionales posponen esa normalización hasta 2010, incidiendo además en que una cuestión es la ausencia de desplazados plenamente identificados como tales, y otra el acceso final a las antiguas propiedades y tierras en determinadas zonas, sustancialmente por la ausencia de una legislación que asegure formalmente su posesión. Tampoco es una dificultad menor al respecto en algunos casos, alcanzar una cota básica de integración y convivencia entre los antiguos desplazados y las comunidades receptoras (64).

En pocas palabras, gracias a una acción continuada de la UNMIT en estrecha coordinación con el gobierno de Timor Oriental, desde el liderazgo de UNOCHA (65) y sus llamamientos internacionales, ha sido posible una sinergia de todos los potenciales donantes y organizaciones humanitarias presentes en el país que ha logrado un primer éxito en la erradicación de esta situación de desplazados internos. Ahora hay que abordar la cohesión social de las comunidades de acogida, y esa es también una tarea ingente.

Las tensiones étnicas y su verdadera dimensión en las estructuras de seguridad.

Étnica, social y culturalmente, Timor Oriental ofrece una realidad variada, máxime ante lo reducido del territorio. A la base malaya y papúa, en la que cabe encuadrar los dos grupos principales de lorosae en el Este y loromonu en el Oeste, hay que añadir grupos resultantes del mestizaje con los colonos portugueses o algunas minorías seculares como los hakka chinos. Por otra parte, el sustrato de diversas culturas lo demuestra el hecho de que además del indonesio o el portugués, se hablen más de una docena de lenguas propias, entre las que desde luego destaca el tetum (66).

Parece existir un acuerdo general en que por oposición al invasor extranjero, hasta la salida de la Administración indonesia del territorio en 1999, no existía ninguna distensión interna que pudiera deberse a razones de origen racial. Sin embargo, desde ese momento, y posiblemente como consecuencia indirecta de supuestos comportamientos de las

comunidades del Occidente del país, más permisivas hacia la presencia indonesia, la diferenciación racial se ha ido acrecentando en el país. Esta posibilidad como base de esa distinción étnica creciente podría estar detrás de las palabras del ex primer ministro Alkatiri cuando preguntado en junio de 2006 por el supuesto odio étnico entre Lorosaes y Loromonus afirmaba que: *“estoy muy sorprendido. Durante la lucha por la independencia contra Indonesia estuve fuera, pero antes ese problema no existía. Surgió en 1999, al final de la invasión. Esa herencia es lo peor que nos dejó Indonesia”*. (67).

Por otra parte, cuando en 2006 surge el grupo de los llamados *“solicitantes”* como punta de lanza de lo que luego sería una crisis generalizada y duradera (68), aquellos seis centenares de antiguos militares lo que inicialmente reivindicaban era un trato discriminatorio de los máximos responsables de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente procedentes del Oriente del país, contra ellos por ser *loromonu*. Además, a esta mezcla de tensión étnica en el estamento militar por el origen racial, hay que añadir que entre los dos aparatos de seguridad del país también se daba un posible enfrentamiento racial, al ser la policía dirigida y conformada básicamente por timorenses procedentes de las provincias occidentales. En este otro frente cabría insertar las luchas y disputas acaecidas en Dili en la primavera de 2006, que enfrentaron a uniformados de ambas instituciones, y que recibían el esporádico apoyo de bandas juveniles identificadas con una u otra, en razón a afinidades étnicas.

En definitiva, si bien no se trata de una fractura racial irreversible y que haya sustanciado odios insuperables, como afirma el profesor Simonsen (69) el deterioro ha sido muy rápido, es un problema que dista de estar solucionado y además, requerirá de años de buen gobierno para recuperar los daños producidos en 2006.

La pobreza, la falta de expectativas y el desánimo entre los jóvenes.

El Índice de Desarrollo Humano, ratio establecida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir

ponderadamente el nivel de vida real de una sociedad conjugando los tres elementos básicos de salud, educación e ingresos, sitúa en 2011 a Timor Oriental con 0,495 en el puesto número 147 de 187, entre Bangladesh y Angola (70), calificando tal valor como de *“desarrollo humano bajo”*.

Se estima (71) que en los cinco primeros años de independencia, la pobreza en Timor Oriental pasó de atezar a algo más de un tercio de los timorenses, a afectar a más de la mitad de la población, y que el producto interior bruto por habitante descendió un 12% en tal periodo. Si bien a partir de 2008 se ha producido una mejoría general en la economía del país con crecimientos sostenidos del orden del 2% anual, y se estima que el PIB *per capita* ha crecido hasta situarse en los 2.600 dólares estadounidenses (72), las condiciones de la economía timorense siguen siendo precarias y desde luego inferiores a las de su entorno geográfico.

A esa base negativa cabe unir un sustrato educativo tan débil como el que representa que casi la mitad de la población es analfabeta, con la merma de posibilidades a corto y medio plazo que ello supone (73). Esa barrera educativa, aunque un tanto suavizada en el acceso actual de la niñez a la educación, sigue haciendo que actualmente solo alrededor de una cuarta parte de los jóvenes completen la educación secundaria.

Incidiendo en otro aspecto básico de desarrollo humano, la infancia es una de las grandes castigadas por la situación socioeconómica que vive el país, y así según el último informe del país (74) de UNICEF, casi la mitad de los menores de 5 años sufre según criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) una desnutrición crónica que se traduce en una insuficiencia ponderal moderada o grave desnutrición crónica, y la tasa de mortalidad infantil para menores de 1 año se eleva hasta el escalofriante dato que representan 138 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos.

La situación de la mujer no es mucho más halagüeña, y el mismo informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia cifra en tan solo 18 el porcentaje de mujeres timorenses que reciben una asistencia obstétrica mínimamente especializada en el parto,

lo que representa cifras de mortandad asociadas a la maternidad realmente insoportables.

Con un horizonte como el que conforman estos datos, con una tasa de paro que es la 9.^a más alta del mundo con un 50%, y que alcanza hasta el 62% entre los jóvenes de entre 15 y 19 años, es verdaderamente difícil ofrecer alicientes a esa juventud. Y eso en Timor es como hablar del motor social, pues fuentes solventes como el ACNUR estiman (75) que en 2010, nada menos que el 40% de los timorenses estaban en la franja de edad comprendida entre los 15 y los 29 años.

Como consecuencia de esa sensación de desesperanza y desprotección, en Dili y sus suburbios proliferan las bandas juveniles de adolescentes practicantes de artes marciales dedicadas a “proteger” comercios y barrios, que encuentran en el fenómeno de su agrupación en bandas violentas, una manera de afrontar la inseguridad personal y social, la pérdida de la cultura comunitaria, las tensiones étnicas y la falta de futuro. En este sentido, es particularmente gráfica la actitud de desdén y desarraigo de parte de la juventud resultante de la falta de futuro, que expone un antiguo observador militar de Naciones Unidas en Timor (76): *“los adolescentes rechazan el idioma portugués por ser «muy difícil de aprender». También rechazan aprender el catecismo. «Prefiero aprender artes marciales. La religión me aburre», decía Joselito, joven de catorce años que vendía discos de música (traídos de contrabando de Indonesia) en el mercado novo de Baucau”.*

Para ahondar en esta referencia a cuanto aún sigue pendiente de mejora en aquellas tierras, la línea general presentada por el Secretario General de Naciones Unidas en su informe (77) sobre la UNMIT correspondiente al período comprendido entre el 9 de julio de 2008 y el 20 de enero de 2009, sintetiza cuanto se acaba de referir:

“No obstante, los problemas subyacentes que contribuyeron a la crisis de 2006 siguen presentes, entre otros, la pobreza y el desempleo, las dificultades de los centros urbanos para hacer frente a la migración y la ausencia de un régimen eficaz de tenencia de tierras y propiedades; todo ello añadido a la debilidad

del sistema judicial y a unas instituciones de seguridad que se encuentran todavía en proceso de desarrollo. El Gobierno ha adoptado medidas para abordar esos problemas, pero hasta que no den resultados el progreso de Timor-Leste hacia la autosuficiencia seguirá en peligro”.

Sin lugar a dudas, los recursos naturales de gas y petróleo del subsuelo timorense, como reconoce el propio Presidente Ramos Horta (78), ya están abriendo unas posibilidades básicas para ciertos esfuerzos necesarios en la acción social de su gobierno. No obstante, las posibilidades de estas fuentes de riqueza están aún por diseñarse con propiedad, y nunca pueden ser considerados sino dentro de un abanico ambicioso de logros (aumento cultural y educativo, recursos agropecuarios apropiados, etc.).

Finalmente señalar que muy posiblemente la llave del futuro de Timor Leste, más que en ningún otro país, esté en sus jóvenes. Si antes se aportaba el dato de que casi la mitad de la población es adolescente y joven, si el criterio de análisis se transforma en menores de 25 años, el universo para algunos autores (79) se amplía hasta nada menos que el 70% de la población. Este dato demoledor, por el que más de dos tercios de los timorenses ya están siendo conscientes de su nación soberana desde una edad temprana, y de que serán ellos quienes deban consolidar la identidad y viabilidad del joven estado, es algo que invita a la reflexión y por qué no a albergar la esperanza.

La debilidad del sistema judicial timorense y su necesidad del apoyo internacional.

Hace apenas algo más de siete meses, el Presidente de la Corte de Apelaciones de Timor Leste, Claudio Ximenes, de visita en Seúl con motivo de la XIV Conferencia de Presidentes de Tribunales Supremos de los países de Asia y Pacífico, reconocía abiertamente la extrema debilidad del sistema judicial de la nación hasta tal punto que asumía que el sistema mismo estaba aún por consolidarse como tal (80).

Pero es interesante, en un esfuerzo de síntesis, enunciar algunos de los obstáculos a

los que la reforma judicial, o mejor dicho, la instauración de un verdadero poder judicial, está teniendo que hacer frente en aquella nación desde el referéndum de 1999.

Cuando la Administración de las Naciones Unidas en el territorio (UNTAET) justamente en la etapa posterior a la pacificación de la INTERFET debe abordar la puesta en marcha de juzgados y tribunales, la primera dificultad que percibe es la falta de personal local cualificado y sobre todo con experiencia práctica. Por ello, en una decisión unilateral algo cuestionada (81), Naciones Unidas decidió configurar un sistema mixto internacional-local sobre la base de una Dependencia de Delitos Graves y Grupos Especiales para el enjuiciamiento de las matanzas de 1999 y otros delitos de gravedad extrema.

Sin embargo, y así lo reconoce nuevamente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (82), una serie de cuestiones como el modo de contratación de los jueces internacionales, su escasa interacción con el personal local especializado o su dificultad para comunicarse en lenguas comprensibles para aquéllos, hará que cuando se suprima la Dependencia de Delitos Graves, la herencia que permanezca como base para el nuevo sistema judicial sea escasa.

No obstante, con una perspectiva más amplia, es innegable que el apoyo de la Comunidad Internacional, canalizado a través de la Administración de Naciones Unidas, y apoyado en instituciones nacidas de ella como el Programa del Sistema Judicial (83), ha impulsado los modestos logros ya alcanzados. Programas de desarrollo y adaptación de los escasos recursos nacionales con cierta capacidad jurídica para enjuiciar o actuar como abogados defensores o fiscales, esfuerzos específicos de transferencia de experiencias, iniciativas de adaptación y ambientación del personal internacional, o incluso la previsión de pervivencia de atestados, informes periciales y testimoniales en causas graves (84), se han articulado gracias a esta acción multilateral.

Por otra parte, y no es una cuestión menor a la hora de configurar un sistema de administración de justicia mínimamente solvente y cohesionado, es la definición o aceptación de

algo tan básico como la lengua vehicular en la que redactar las leyes y enseñarlas, tomar declaraciones o plasmar investigaciones, celebrar juicios orales, dictar sentencias o plantear recursos. Si esto es algo que parecería innecesario en muchos rincones del planeta, como ya se ha expuesto por la variedad étnico-cultural, por el escaso nivel educativo, y por las vicisitudes históricas del territorio, no lo es en el caso de Timor Oriental. Ni que decir tiene, que es un aspecto igualmente ligado a la concepción misma del sistema, por cuanto implica un reconocimiento de la preeminencia de la tradición secular ligada a Portugal frente a la apertura hacia otras arquitecturas procesales y penales.

Para comprender la complejidad lingüística existente en el ámbito judicial, es suficiente con citar algunos ejemplos sobre la situación concreta que se da en el país:

- *Bahasa indonesia*. Es el idioma profesional de los jueces timorenses, pero no es hablado ni por los jueces internacionales que apoyan la conformación del sistema ni por los asesores jurídicos internacionales presentes en el país. Sin embargo es la lengua común generalmente empleada por una parte apreciable de quienes fueron escolarizados durante los 25 años de existencia de la provincia indonesia de *Timor Timur*.
- *Portugués*. Es el idioma heredado de los siglos de presencia lusa en el país, y la lengua en la que se han redactado originariamente tanto el Código de Procedimiento Penal como el Código Penal (85). También es el idioma empleado en muchas ocasiones por los escasos juristas nacionales de prestigio, educados y con experiencia de práctica judicial en la antigua metrópoli. Sin embargo, muchos abogados la desconocen, siendo también minoritaria entre la población timorense.
- *Tetum*. Es la lengua vehicular más usual y popular entre los timorenses. Sin embargo, y hasta logros como el descrito para la ley penal, es una lengua ajena al ámbito de la administración de justicia en sus documentos formales, al igual que las otras lenguas mauberes habladas por segmentos estimables de la población.

En el verano del 2009, y con base en términos de referencia establecidos en el seno de la UNMIT, se desarrolló un estudio sobre los progresos del sistema judicial timorense, en una misión especializada denominada ICNA que emitió el informe *“El Sistema Judicial de Timor Leste: Una evaluación integral e independiente de necesidades”* que puede leerse en la propia página web de la Misión (86). En el mismo, aún reconociendo avances en la materia en los últimos años, se destacan dos cuestiones esenciales: la primera, que seguirá siendo preciso un periodo relativamente amplio de tiempo de asesoría y asistencia por parte de la comunidad internacional; la segunda, que el sistema debe finalmente responder al reto de que sea “hecho por timorenses y para los timorenses”, cuestión en la que se aprecia una considerable voluntad de interacción de los actores locales.

En definitiva, si bien se hace necesario mantener un esfuerzo a medio plazo en materia de asesoría internacional, y de formación de profesionales nacionales de la judicatura, de la abogacía y de la investigación policial y forense, los pasos dados parecen ir dando frutos básicos. La cohesión sociocultural que la propia andadura estatal deberá propiciar, junto a la decisión sobre las grandes líneas futuras de la memoria y la justicia, serán los pilares finales que hagan posible y viable un verdadero sistema judicial timorense.

BALANCE FINAL DE LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL Y DE LA ACTUAL UNMIT

Como última reflexión de este trabajo, parece necesario hacer un balance básico sobre los resultados de la UNMIT y por extensión de los más de doce años de intervención y esfuerzo de la Comunidad Internacional a través del Sistema de las Naciones Unidas, en un *Timor Leste* que aborda ya su primera década como Estado independiente.

Sólo en los últimos cinco años han perdido la vida 12 miembros (87) de la Misión en aquellas tierras en las que actualmente trabajan más de 2.700 efectivos de la Organización

entre personal local e internacional. El último presupuesto anual de la Misión (1 de julio de 2011 a 30 de junio de 2012) sobrepasa los 196 millones de dólares estadounidenses, y a ello hay que sumar las aportaciones multilaterales y bilaterales de Estados y ONG,s. allí desplegadas. Cabe pues preguntarse por los logros derivados de esa entrega humana y material, que pueden quedar sintetizados por la siguiente terna de líneas generales de esfuerzo desarrolladas: cercanía de la Comunidad Internacional a los timorenses, marco eficaz para articular la ayuda humanitaria de esa Comunidad, y finalmente, moderación en la intervención de los actores regionales.

Proximidad de la Comunidad Internacional al proceso de consolidación de la paz.

Si uno se pregunta para qué ha servido y está sirviendo la UNMIT desde su arranque tras el trauma de los acontecimientos de 2006, lo primero que tiene que acudir a nuestras mentes es algo tan sencillo, pero a la vez tan complicado en este siglo XXI, como es el simple hecho de conocer y compartir el sufrimiento del pueblo de Timor Oriental, intentando limitarlo en lo posible. Es decir, el primer logro que representa la UNMIT, al igual que todas sus predecesoras desde aquella primera UNAMET, es la certeza de que los timorenses no están solos para intentar encontrar una paz que bien merecen, tras lo que han sufrido sus últimas generaciones. Esta idea de que intrínsecamente una Operación de Paz de Naciones Unidas representa un éxito básico por hacer posible ese acercamiento de la comunidad internacional a las penalidades de las poblaciones en crisis, está ya en el discurso de un buen número de investigadores (88), y es una realidad incuestionable para el caso timorense.

Conformación de un marco de referencia válido para articular las ayudas y las intervenciones de los más diversos actores de la cooperación (ayudas multilaterales, bilaterales, ONG,s., etc.).

El 18 de abril de 2008 la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de

Naciones Unidas (OCHA) lanzó la *Transitional Strategy and Appeal* (TSA), un marco coordinado de actuación, en el que integrar todas las intervenciones multilaterales y bilaterales, tanto públicas como privadas, presentes en el territorio. Con ello, se materializaba un esfuerzo serio y congruente para dotar al conjunto de la necesaria sinergia en el logro de sus fines humanitarios a favor de los timorenses.

El conjunto de la Estrategia desarrollada por OCHA en conjunción con los responsables nacionales, articulaba (89) 67 proyectos distintos suscritos por 19 Organizaciones No Gubernamentales (13 de carácter internacional y 6 nacionales), 8 Agencias de Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (IMO). Como muchas iniciativas humanitarias sufragadas en parte por aportaciones diversas, su nivel de realización final está siendo variable en relación a las previsiones iniciales. Sin embargo, lo que es innegable es que este frente solidario e interdependiente de actores, no tendría una solución sustitutoria sin el paraguas del Sistema de Naciones Unidas que representa la UNMIT y la presencia y acción permanente del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en Timor Leste.

Por otra parte, además de la capacidad organizativa y de eficiencia en la gestión, la base moral y conceptual que genera la UNMIT como “buque insignia” de la acción general de la ONU sobre el terreno, también garantiza un espíritu acorde con los principios de la Carta, en los que los valores universales de respeto al ser humano y de dignidad de la persona están siempre presentes, asegurando un marco útil para la prevención de los abusos parejos a las situaciones de precariedad y falta de orden social.

Moderación de las visiones y apuestas bilaterales de los principales actores tradicionales en la región: estabilidad y decisión consensuada.

Durante el presente análisis, en distintas fases del proceso para la consolidación del Estado de Derecho en Timor Oriental, tanto Portugal (como antigua potencial colonial), Indonesia (en razón a su anexión y posterior

represión como fuerza de ocupación) o Australia (como potencia regional emergente con intereses nacionales muy presentes), han desarrollado estrategias e iniciativas muy diversas, que en los últimos diez años han sido moderadas y moduladas por la Comunidad Internacional, gracias a Naciones Unidas y a su presencia sobre el terreno. La rotura de posiciones hegemónicas o incluso de monopolio en la posibilidad de explotación de recursos naturales vitales, la multinacionalidad en la solución de intervenciones rápidas en materia de seguridad que de otro modo hubieran sido meramente unilaterales, y un amplio abanico de posibilidades adicionales, ha sido posible gracias a la UNMIT y a sus predecesoras desde 1999.

Este mismo factor moderador de la Organización puede ser igualmente muy útil en el enfoque de la política timorense, de cara a afrontar con solidez y solvencia, los retos parejos a la pugna de intereses geoestratégicos entre los Estados Unidos de Norteamérica y China, que estarán tan presentes en el escenario timorense. En los valores que encarna la Carta de las Naciones Unidas, el joven país puede encontrar un referente, en el que se den los contrapesos necesarios para evitar cualquier hegemonía externa en las decisiones propias de los timorenses.

España y su solidaridad con Timor Oriental.

No quisiera concluir este estudio sin una referencia al esfuerzo desarrollado por España a favor de la paz y la seguridad en Timor Oriental, y por consiguiente, en apoyo a esa joven nación.

Portugal y España tienen infinidad de cosas en común por historia, cultura y tradiciones. Sin ir más lejos y por lo que a Timor Oriental se refiere, el territorio estuvo bajo la corona española de Felipe II.

Así, si uno por ejemplo observa los días legalmente declarados como festivos por los gobernantes timorenses (90), no debe sorprenderse de que sean fechas como el Jueves y Viernes Santo, o el Corpus, por no citar a la festividad de la Inmaculada Concepción que es la patrona del país. Desde luego, las

similitudes con la sociedad española, por ibérica, no pueden ser más evidentes.

Pero además, de esos vínculos de España hacia Portugal, nuestra nación ha apostado siempre por una posición nítida de apoyo a las autoridades de Lisboa en lo referente a la retirada indonesia del territorio y a la necesidad de que el país accediese a la independencia.

De ahí que no sea de extrañar que España haya contribuido desde el primer llamamiento para la UNAMET, a la configuración de los contingentes de Naciones Unidas en el país, y además en una de las parcelas más sensibles de las intervenciones: la policial. Desde junio de 1999 hasta la fecha, siempre ha habido guardias civiles y miembros del Cuerpo Nacional de Policía en el componente policial de las Naciones Unidas en Timor, en un ejemplo de fidelidad al propósito de la Organización en aquellas tierras. La labor desarrollada por estos profesionales ha sido y es variada e intensa, habiéndose ejercido acciones de asistencia y asesoría en aspectos tan dispares como seguridad ciudadana, investigación criminal o consejería para la formación de un servicio marítimo policial.

Con el paso de los años, la presencia de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se ha consolidado como una aportación especialmente apreciada en la Misión, y prueba de ello es la voluntad expuesta en junio de 2010 por la responsable de la Operación (91) durante su visita a España, en la que quiso expresamente entrevistarse con responsables de la Guardia Civil y de la Policía, y en la que reiteró su petición para el mantenimiento del compromiso español con la acción policial en la Operación.

Por otra parte, España viene situando a Timor Oriental entre los países prioritarios en la acción de su esfuerzo de cooperación al desarrollo, siendo uno de los países que merece una asociación “focalizada” al estar incluido junto a Afganistán, Camboya y Bangladesh en el grupo B de prioridades geográficas en el Área Asia-Pacífico del Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2009-2012. Concretamente nuestro país dedicó en 2011 un montante de 4.3 millones de euros en Ayuda Oficial al Desarrollo

(AOD) bruta en Timor Oriental (92), sustancialmente dedicado a infraestructuras y servicios sociales, sectores productivos y otras acciones de carácter multisectorial.

Únicamente incidir en que una quinta parte de esa ayuda bilateral (21%) va dedicada a “Gobierno y sociedad civil”, claro signo sobre el compromiso español en la conformación institucional timorense, en la que como ya se expuso, también se integra en iniciativas específicas dentro de organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas, como es el caso de la contribución nacional al Programa del Sistema Judicial del PNUD.

Para concluir simplemente señalar que el apoyo de la Comunidad Internacional a Timor Oriental se mantendrá en un futuro a corto y medio plazo, por lo que con gran probabilidad la UNMIT verá nuevamente ampliada su acción más allá de 2012. No puede ser de otro modo estando ya en ciernes las elecciones presidenciales y legislativas que deben dar pie a una etapa de consolidación básica de muchas de las instituciones timorenses (93).

Diez años es mucho tiempo para algunas cosas, pero desde luego no para levantar una nación tras un cuarto de siglo de sufrimiento y ocupación, máxime si antes no tuvo experiencia alguna en regir su propio destino en la historia.

NOTAS

(1) En esa época, como Jefe de Servicio en el Área de Cooperación Policial Internacional del Gabinete de Coordinación y Estudios (Secretaría de Estado de Seguridad), este oficial compartía las responsabilidades de la propuesta inicial para la elaboración de los expedientes de concesión de fondos necesarios para gastos extraordinarios en misiones policiales en el Exterior. Este fondo de “cooperación policial internacional” era un resorte muy ágil, por cuanto permitía actuar con rapidez en apoyo de aquellas actividades más sensibles o que necesitaban de manera más urgente de la ayuda de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españolas, en aras a la acción exterior única del Estado. Tal fue la situación de la Observación policial española integrada en la UNAMET, y que conformada por guardias civiles y policías, vio a su llegada a Australia como el equipamiento individual de dotación, precisaba de ciertas prendas específicas, que finalmente pudieron adquirir sobre el terreno.

(2) La situación vivida por nuestros Observadores en la primera semana de septiembre, será realmente dramática. Sin armas y repartidos por numerosos puestos policiales, muchos de ellos serán testigos y sufrirán parcialmente las acciones de las milicias proindonesias, hasta que las negociaciones entre el Superintendente australiano Geoff Hazel y el Ejército indonesio permiten la evacuación de la zona central del país. Para ello, el día 6 se constituirá una columna de más de 150 componentes de la Misión, que atravesará 60 kilómetros de barricadas y controles hasta llegar a Dili, y desde allí ser posteriormente evacuados a Australia el día 10.

(3) Sirva de ejemplo la reflexión del ya desaparecido José Saramago en un artículo publicado en EL PAÍS el 8 de septiembre de 1999 bajo el

título “*Si no se salva Timor no nos salvaremos nosotros*” en la que queda patente el desánimo de aquellos momentos: “Si esta desgraciada humanidad, faltando una vez más al respeto que debe a sí misma, no impone a Indonesia, en nombre de la simple moral, el acatamiento inmediato e incondicional de la voluntad del pueblo de Timor Oriental, ¿qué importa que un escritor acuda ahora a protestar utilizando las palabras de todos, que demasiados callan porque están más preocupados por sus intereses presentes y futuros que por la sangre que corre y las vidas que se pierden?. ¿Cuánto pesa el pueblo de Timor Oriental en las balanzas políticas de China o Rusia?. ¿Cuál es la cotización de un habitante de Dili en la Bolsa de Nueva York?. Indonesia tiene más de trece mil islas y Timor Oriental es apenas la mitad de una de ellas.”

(4) Concretamente a fecha 31.12.11, hay 10 *United Nations Police Observers* españoles (3 de ellos agentes femeninos) integrados en UNMIT, comisionados por 1 año para desarrollar misiones ejecutivas de apoyo a la seguridad pública y de formación/asesoramiento de la Policía Nacional de Timor Leste (PNTL). Dato disponible para todas las aportaciones nacionales con fuente de la propia Organización en:

http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/dec11_3.pdf

(5) “Ejemplo de participación en una O.M.P. en un conflicto surgido del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos: dos casos de la práctica nos resultan significativos sobre esta cuestión: el Sahara Occidental y el Timor Oriental”. MANERO SALVADOR, ANA. DÍAZ BARRADO, CASTOR MIGUEL (DIRECTOR), MANERO SALVADOR, ANA; OLMOS GIUPPONI, MARIA BELÉN; y VACAS FERNÁNDEZ, FÉLIX. “*Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*” (página 41). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid.

(6) Con una extensión de 14.874 Kms², *Timor Leste* tiene una superficie menor a la provincia de Toledo (15.370 Km²), lo que nos da idea real sobre las reducidas dimensiones de esta nación que por el contrario atesora una extraordinaria multiplicidad idiomática, étnica, cultural y religiosa.

7 Guinea Bissau, tras años de guerra irregular en la que precisamente se formó el germen del Movimiento de las Fuerzas Armadas, logró su independencia en 1973. Mozambique la logra el 25 de junio de 1975 y Cabo Verde el 5 de julio. En Angola, si bien el MPLA de Eduardo dos Santos asume el poder, el 9 de agosto estalla la guerra civil con la invasión sudafricana.

(8) Sao Tomé se constituye en estado independiente (República Democrática de Sao Tomé e Príncipe) el 12 de julio de 1975, y muchos de sus ciudadanos recibieron la noticia de su nueva ciudadanía de manera inesperada y no especialmente perseguida. Es evidente que sin la soberanía sobre la vecina y riquísima Angola, la posesión de las reducidas islas de Sao Tomé y de Príncipe tenía poca viabilidad para Portugal.

(9) Desde que en 1965 el General Suharto accediera al poder mediante un golpe de estado con el apoyo de la inteligencia norteamericana, y tras instaurar el “Nuevo Orden” en el país, con una política radicalmente anticomunista y represiva (en el bienio 1965-1967, las muertes se calculan por centenares de miles, variando drásticamente según las fuentes), hasta su renuncia forzada en mayo de 1998, fue el más firme aliado estadounidense en la región.

(10) Los numerosos documentos desclasificados en 2001, y que obran en el Archivo de Seguridad Nacional de la Universidad George Washington, demuestran el respaldo previo y consolidado de los Estados Unidos a la invasión de Timor, postura también asumida por el Reino Unido y Australia. Copia de esta documentación, entre la que figuran referencias a la entrevista de Presidente Ford y el Secretario de Estado Kissinger con Suharto en Yakarta, solo dos días antes de la invasión (5 de diciembre de 1975), puede consultarse en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB174/index.htm>

(11) ROBSON, ANGELA, escritora y periodista del BBC World Service de Londres en “*Entre la justicia y la reivindicación*”. Le Monde Diplomatique, el Diplo, número 21. Enero de 2009. Disponible en: <http://www.eldiplo.com.pe/Entre-la-justicia-y-la-revindicacion>

(12) José Manuel Ramos-Horta, actual Presidente de Timor Oriental cargo que ocupa desde mayo de 2007. Ministro de Asuntos Exteriores de 2002 a 2006 y Primer Ministro en 2006. Durante la ocupación indonesia fue portavoz de la resistencia.

(13) En la Exposición de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social al Secretario General de Naciones Unidas, de 7 de abril de 1999, (E/CN.4/1999/NGO/121) se afirma: “Además de las violaciones generalizadas del derecho humanitario, las autoridades

indonesias oprimieron brutalmente a los timorenses (asesinatos, torturas, detenciones arbitrarias y otras violaciones semejantes), lo que se documenta en muchos informes de los relatores y grupos de trabajo de la Comisión y de numerosas organizaciones no gubernamentales. Indonesia también inició un amplio programa de asentamiento de javaneses en Timor Oriental.”. Disponible en:

<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/1a8fff0227b6f965c1256b72004ce8d6?OpenDocument>

(14) Nombre popular derivado de la abreviatura de *Komando Pasukan Khusus* (Fuerza Especial de Comando del Ejército) con el que son conocidos los “boinas verdes” del Ejército indonesio, y que dirigieron durante la ocupación en Timor la mayor parte de la contrainsurgencia. Curiosamente, el General Subianto, yerno de Suharto, dirigió esta Unidad en Timor entre diciembre de 1995 y marzo de 1998.

(15) Resolución A/RES/3485 (XXX), de 12 de diciembre de 1975 sobre la Cuestión de Timor. Disponible en:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/791/56/PDF/NR079156.pdf?OpenElement>

(16) Resolución 384 (1975) de 22 de diciembre de 1975. Disponible en: <http://www.arso.org/SC377-75s.pdf>

(17) “Con respecto al derecho internacional humanitario, no cabe duda de que la intervención de Indonesia en 1975 constituyó un conflicto armado dirigido por las fuerzas armadas de un Estado en el territorio de otro Estado, que conlleva la aplicación de los cuatro Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra, de 12 de agosto de 1949”. LEVRAT, Bertrand. (Asesor Jurídico de la División Jurídica del CICR) en “*El derecho internacional humanitario en Timor Oriental: de la teoría a la práctica*”. Revista Internacional de la Cruz Roja (CICR) número 841, de 31.03.2001. Disponible en:

<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDPKY>

(18) Traducción propia del inglés de la Constitución de 20 de mayo de 2002, disponible en la página web oficial del gobierno de Timor Leste: <http://www.timor-leste.gov.tl/constitution/constitution-Timor-Leste.pdf>

(19) Por ejemplo, Albert Escala comentaba en su artículo “*El Pontífice destaca que su viaje a Indonesia es solo pastoral*”, publicado en La Vanguardia el 11.10.89 que “ha habido un ligero progreso en las negociaciones entre Indonesia y Portugal para que un grupo de parlamentarios de este último país visite Timor Oriental. Es una señal de apertura por parte del Gobierno indonesio, cuya coincidencia con la visita del Papa tal vez no sea totalmente casual”. Disponible en:

<http://hemeroteca.lavanguardia.es/preview/1989/10/11/pagina-7/33077605/pdf.html>

(20) La “Comissao de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste” (CAVR), conformada por 7 Comisionados independientes de Timor Oriental, bajo mandato de la UNTAET desde 2002 a 2005 elaboró el informe “*Chega*”, de 2.800 páginas que fue entregado al Presidente, Gobierno y Parlamento de la República, y que es considerado una verdadera enciclopedia documentada de las atrocidades cometidas durante la ocupación indonesia.

(21) Concretamente páginas 199 a 229 dentro del capítulo “7.2. Asesinatos y desapariciones forzadas” de su informe final “*Chega*”. Disponible en: <http://www.cavr-timorleste.org/cheгаFiles/finalReportEng/07.2-Unlawful-Killings-and-Enforced-Disappearances.pdf>

(22) Concretamente se refiere en la página 204, párrafo 614 que: “Sin embargo, otras fuentes elevan el número de víctimas. Por ejemplo la lista de víctimas compilada por dos ONG.s. portuguesas, publicada en 1993, contiene los nombres de 271 fallecidos, 382 heridos y 250 desaparecidos.”

(23) En el apartado 7 del Informe E/CN.4/1998/58 se expone: “Desde julio de 1997, el Presidente Mandela de Sudáfrica ha venido participando en el proceso, tratando de sostener los esfuerzos del Secretario General. Con esta iniciativa, el Presidente ha brindado su prestigio, autoridad moral y relaciones amistosas con todas las partes directamente interesadas para dar un nuevo impulso a la labor de resolución de esta cuestión tan difícil. El Secretario General se ha mantenido en estrecho contacto con el Presidente Mandela y aprecia hondamente el interés del Presidente y su valioso apoyo en este asunto”.

(24) “Los servicios de inteligencia indonesios comenzaron a armar a la población favorable a la integración del territorio nada más anunciar Habibie la celebración de un referéndum para decidir el futuro del territorio. Semanas antes de la votación, los líderes de las milicias, muchos de ellos reclutados fuera de Timor Oriental, anunciaron que nunca permitirían la independencia de la todavía provincia indonesia”.

JIMENEZ, DAVID. "Genocidio indonesio contra la población de Timor ante la impotencia de la ONU". El Mundo. 7 de septiembre de 1999.

(25) Sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, de 14 de diciembre de 1960.

(26) Sobre declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970.

(27) Sobre las modalidades de la consulta del pueblo de Timor Oriental por votación directa (figurará como Anexo II en el Informe S/1999/513 del Secretario General) y sobre las medidas de seguridad (Anexo III). Entre otras cuestiones esenciales, en ellos constará la fecha de la votación, que las autoridades indonesias competentes serán responsables de asegurar el establecimiento de las adecuadas condiciones de seguridad y orden público, y que las Naciones Unidas se encargarán de determinar si existen esas condiciones.

(28) Resolución S/RES/1246 (1999) del Consejo de Seguridad, de 11 de junio, por la que se establece la UNAMET. Texto íntegro disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/174/16/PDF/N9917416.pdf?OpenElement>

(29) Referencias contenidas en la Resolución S/RES/1272 (1999) del Consejo de Seguridad, de 25 de octubre, por la que se establece la UNTAET. Texto íntegro de esta Resolución disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/80/PDF/N9931280.pdf?OpenElement>

(30) En este sentido, es gráfica la última motivación expuesta por el Consejo sobre la necesidad de constituir la Misión: "Observando la existencia de problemas para la seguridad y la estabilidad a corto y largo plazo de un Timor Oriental independiente y determinando que es necesario velar por la seguridad de las fronteras de Timor Oriental y preservar su estabilidad interna y externa para el mantenimiento de la paz y la seguridad en la región". El texto íntegro de la Resolución S/RES/1410 (2002) de 17 de mayo, del Consejo de Seguridad y del consiguiente mandato de la UNMISSET está disponible íntegramente en:

<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/1aef66cedcd4df36c1256c9b003b5e98?OpenDocument>

(31) Para el cumplimiento de estos fines, la UNMISSET contará con un componente policial reducido en relación a la primera Administración Transitoria y que no sobrepasará los 1.250 componentes. Ello representa una disminución del 23,78% respecto a los 1.640 policías de la UNTAET.

(32) La Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1599(2005), de 28 de abril, confiere a la UNOTIL un mandato que entre sus ejes principales incluye el "apoyar el desarrollo de la Policía de Timor mediante la labor de 40 asesores policiales, y de una Unidad de Patrulla de Frontera, con otros 35 asesores, de los que 15 pueden ser militares". Desde luego, la magnitud del encargo y la absoluta impropiedad de los especialistas conferidos para ello, no deja de ser palmaria. Texto íntegro de la Resolución en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/326/34/PDF/N0532634.pdf?OpenElement>

(33) Efectivamente, cuando las tensiones sociales internas estallan con el motín de los 600 soldados "rebeldes" a finales de abril, todo el esquema de transferencias diseñado por la ONU muestra su falta de sustento real. Las frágiles instituciones locales se desmoronan en pocas semanas y debe de nuevo intervenir a finales de mayo una nueva Fuerza Multinacional en la denominada "Operación Astute". Esta Fuerza militar, que ciertamente no interviene sino a petición expresa de las propias autoridades timorenses, estará constituida por unidades de Australia, Nueva Zelanda, Malasia y Portugal.

(34) S/RES/1704 (2006), cuyo texto íntegro en castellano está disponible en:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704\(2006\)&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/mandate.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1704(2006)&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/mandate.shtml&Lang=S)

(35) Datos aportados a principios de 2007 por la propia página oficial de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

(36) Resoluciones S/RES/1867 (2009), de 26 de febrero, S/RES/1912 (2010), de 26 de febrero, y S/RES/1969 (2011), de 24 de febrero.

(37) A 31 de octubre de 2011, con idéntico origen a casi 5 años antes, la UNMIT ofrece como efectivos desplegados sobre el terreno: 1.236 efectivos uniformados de los que 1.203 son agentes de Policía (incluidos los integrados en Unidades Constituidas) y 33 militares de enlace; 396 personal civil internacional; 888 personal civil local; y finalmente 206 voluntarios de Naciones Unidas.

(38) Pueden ser analizados en su integridad en el ejemplar en castellano de la Resolución S/RES/1969 (2011), disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/242/89/PDF/N1124289.pdf?OpenElement>

(39) Es preciso en este sentido tener en cuenta que en esta Resolución de prórroga, el propio Consejo de Seguridad manifiesta la seriedad de la situación al declarar su "preocupación por el hecho de que el Gobierno haya habilitado a los 52 agentes de policía contra los que pesan graves cargos penales y disciplinarios"

(40) "Los principios de neutralidad, transparencia y universalidad les dan legitimidad y deben ser apreciados y defendidos por todos nosotros. El más mínimo abuso de estos principios es percibido de inmediato y causa un daño difícil de reparar a la legitimidad y credibilidad de nuestros esfuerzos". Discurso del Presidente de la Asamblea General con motivo del 60 aniversario de las OMP,s de Naciones Unidas. Nueva York, 7 de noviembre de 2008. Disponible en:

http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/president/63/stateements/opening_60_dpko.shtml

(41) "El denominado «derecho a la injerencia», incluido cuando se habla de «crisis humanitaria», no expresa acertadamente lo que debe considerarse un deber de la Comunidad Internacional: evitar el genocidio, el sufrimiento inacabable, la humillación, la tortura... En 1996 un grupo de trabajo de la UNESCO, que incluía a Bernard Kouchner y Karel Vasak, propuso que los cascos azules se «interpusieran» en dos situaciones: masiva y fehaciente violación de los derechos humanos (casos de Camboya y Ruanda) e inexistencia de representación del Estado (como en Somalia, fragmentado el poder entre señores de la guerra). Las Naciones Unidas no pueden permitir en lo sucesivo escándalos de esta naturaleza, que afectan gravemente a la conciencia colectiva". MAYOR ZARAGOZA, FEDERICO, en artículo "Urgente: refundación de las Naciones Unidas". EL PAIS, 2 de febrero de 2009.

(42) Episodios de violencia descontrolada tras los enfrentamientos internos de mayo de 2006 y de febrero de 2008, en los que mediante las fuerzas de la "Operación Astute", articuladas en torno a un Puesto de Mando y un grupo de combate australianos, se restableció el orden.

(43) "Un Timor Oriental estable y seguro es crucial para la propia seguridad australiana a largo plazo, así que vamos a estar aquí todo el tiempo que sea preciso". Declaraciones de Joel Fitzgibbon, Ministro de Defensa Australiano en visita oficial a Timor Leste, el 6 de marzo de 2009.

Disponible en: <http://www.abc.net.au/news/stories/2009/03/06/2508826.htm>

(44) "Después de asegurar la defensa de Australia frente a un ataque directo, la segunda misión prioritaria de las Fuerzas de Defensa Australianas es contribuir a la estabilidad y seguridad en el Pacífico Sur y Timor Oriental. Esto implica la realización de operaciones militares, en coalición con otras naciones cuando sea preciso, incluyendo la protección de nuestros ciudadanos, proporcionando un auxilio frente a catástrofes y asistencia humanitaria y, en ocasiones, a través de intervenciones de estabilización". Original en inglés en: *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030. Defense white paper 2009*. Australian Government, Department of Defense. Disponible en: http://apo.org.au/sites/default/files/defence_white_paper_2009.pdf

(45) No obstante, la explotación de estas riquezas naturales, esenciales para la viabilidad general de la economía timorenses, no deja de ser fuente de controversias con las autoridades australianas, y recientemente, en la edición digital del periódico "The Australian" podía leerse que "las relaciones entre Dili y Canberra se han deteriorado en los últimos meses sobre los derechos de explotación de petróleo y de gas en el rico campo Greater Sunrise en el Mar de Timor". DODD, MARK. "Defence Minister Stephen Smith snubbed by East Timor's PM Xanana Gusmao". The Australian de 18 de abril de 2011. Disponible en idioma inglés en:

<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/defence-minister-stephen-smith-snubbed-by-east-timors-pm-xanana-gusmao/story-fn59nm2j-1226040872482>

(46) Además de Reino Unido y Francia, miembros permanentes de dicho Consejo, en ese momento como miembros temporales tenían asiento por dos años en el mismo, Dinamarca, Eslovenia y Grecia.

(47) "En los últimos dos meses, un compacto y heterodoxo bloque formado por Australia, la Iglesia católica, Estados Unidos (que en abril se opuso a prolongar un año más la misión de la ONU), los grupos de oposición, cientos de militares y policías rebeldes, bandas de jóvenes violentos de Dili y el propio ministro de Exteriores y Defensa, el Nobel de la Paz José Ramos-Horta, han pedido reiteradamente la dimisión del

primer ministro". MORA, MIGUEL. *Portugal pretende que la ONU envíe 'cascos azules' a Timor Oriental*. EL PAIS, 12 de junio de 2006. http://www.elpais.com/articulo/internacional/sueno/vez/difícil/elpepint/20060602elpepint_4/Tes

(48) Se estima que en los disturbios murieron alrededor de 40 personas y que el número de desplazados que provocaron los enfrentamientos se pudo elevar hasta los 140.000.

(49) MORA, MIGUEL en Entrevista a Mari Alkatiri "El sueño está cada vez más difícil". EL PAIS, 2 de junio de 2006. http://www.elpais.com/articulo/internacional/sueno/vez/difícil/elpepint/20060602elpepint_4/Tes

(50) Hace apenas 3 años, las Fuerzas militares integradas en la "Operación Astute" contaban con 1.256 efectivos, de los que 750 eran australianos (59,7%). Esta aportación mayoritaria a la operación multinacional contrastaba con la que Australia mantenía en la UNMIT donde con 50 Observadores de Policía Civil y 4 Observadores militares, generaba un reducido 3,5% del potencial humano de la Misión. En junio de 2011, la ISF está formada por 484 militares, de los que 404 son australianos y 80 neozelandeses; en cuanto a la aportación australiana a la UNMIT, es exactamente la misma que en 2008 (50 UNPOL.s. y 4 MILOB.s.).

Datos obtenidos de "Operations de paix: une initiative du reseau francophone des operations de paix" de la Universidad de Montreal. Disponible en <http://www.operationspaix.net/68-operation-isf.html>

(51) Las Fuerzas multinacionales lograron separar las facciones, incautar el numeroso armamento descontrolado y crear las condiciones generales que permitieron analizar la supuesta relación entre el Ministerio del Interior y las milicias que se enfrentaron descontroladamente a los militares rebeldes. Tras la correspondiente investigación y habiendo encontrado efectivamente vínculos entre el gobierno y las milicias de Da Conceicao, se producirá la dimisión del Primer Ministro Alkatiri. El Presidente Gusmao nombrará Primer Ministro a Ramos-Horta, en un binomio que en el futuro se repetirá, pero con las funciones intercambiadas.

(52) Australian Government, Department of Defence, Operations&Exercises. Disponible en inglés en: <http://www.defence.gov.au/opex/global/opastute/index.htm>.

(53) Siglas de Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Acuerdo tripartito suscrito en 1951 por estos tres países de asistencia mutua ante un ataque armado a cualquiera de ellos en la zona del Pacífico.

(54) Así lo recogía el New York Times el pasado 17 de noviembre en un artículo titulado "Una base de los Marines de Estados Unidos en Australia irrita a China", en el que se podía leer: "El presidente Obama anunció el miércoles que Estados Unidos planea desplegar 2.500 infantes de marina en Australia para reforzar alianzas en Asia, pero la medida provocó una dura respuesta de Pekín, que acusó a Obama de la escalada de las tensiones militares en la región. ...En un discurso ante el Parlamento australiano en la mañana del jueves, Obama dijo que había «tomado una decisión deliberada y estratégica - como una nación del Pacífico, los Estados Unidos jugará un papel más importante y de largo plazo en la conformación de esta región y su futuro». Disponible en inglés en: <http://www.nytimes.com/2011/11/17/world/asia/obama-and-gillard-expand-us-australia-military-ties.html?pagewanted=all>

(55) Citar por ejemplo a la Profesora de Derecho Internacional de la Universidad de Yale Ruth Wedgwood: "Timor Oriental está en el borde exterior del archipiélago de Indonesia, 400 millas al noroeste de Australia, y su costa norte colinda con el estrecho de Ombai-Wetar, de aguas profundas y más seguro recorrido por el archipiélago de los submarinos nucleares norteamericanos que patrullan el Pacífico como parte de Tríada nuclear de Estados Unidos. En medio de la guerra de Vietnam, y con la creciente preocupación sobre la influencia del comunismo en la región, las políticas anticomunistas del general Suharto fueron valoradas por Washington" En WEDGWOOD, RUTH y BURLING, EDWARD. "East Timor and United Nations". Columbia International Affairs Online Curriculum Modules, Agosto 2001. Disponible en idioma inglés en: http://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=ruth+wedgwood+ombai+timor&btnG=Buscar&lr=&as_ylo=&as_vis=0

(56) Ciertos pensadores consideran que la actual actividad naval china no es sino la posible por las limitaciones de su flota, pero que desde luego, la concepción de Pekín de sus mares aledaños como parte de su propia identidad, llevaría en el futuro al desarrollo de estrategias de mayor determinación en sus medios y procedimientos. Así, es interesante cuanto plantea al respecto el prestigioso analista Robert Kaplan quien estima que China "a pesar de ser una potencia marítima, sigue concibiendo al mar de

forma territorial: los términos "primera cadena de islas" y "segunda cadena de islas" (la segunda cadena incluye los territorios estadounidenses de Guam y las islas Marianas del Norte) sugieren que los chinos consideran que todas estas islas son extensiones de China continental. Al pensar de una forma tan cerrada sobre los mares vecinos de su país, los líderes de la marina de China están mostrando la agresiva filosofía del estratega naval finisecular estadounidense Alfred Thayer Mahan, quien argumentaba a favor del control del mar y de la batalla decisiva". KAPLAN, ROBERT D. "La geografía del poder chino: ¿qué tan lejos puede llegar Beijing en tierra o en alta mar?". Foreign Affairs Latinoamérica. Volúmen 10. Número 3. Julio-septiembre de 2010. Disponible en:

<http://paginas.uab.cat/jbcaria/sites/paginas.uab.cat/jbcaria/files/11%20Robert%20D.%20Kaplan.pdf>

(57) En estos casos cabría incluir el proyecto de desarrollo del puerto de Sitwee en Myanmar, o el ya consolidado aumento de la capacidad de la terminal petrolera del muelle de Port Sudan (Sudán) en el Mar Rojo.

(58) "Indudablemente las políticas de China en Timor Oriental revelan que está decidida a hacer a un lado a Indonesia y a Australia y ser líder en el desarrollo del país. Desde su independencia China ha apoyado a Timor Oriental como un Estado viable, incluso cuando en 2006 creó dudas acerca de si era o no un Estado consolidado. Así, mientras que la ayuda china a Timor está bien posicionada en la lista de donantes internacionales, el gobierno timorense busca en China el contrapeso creado por la dependencia de la nación de Australia". REYES LÓPEZ, MARICELA M. y GONZÁLEZ BARAJAS, L. ALEJANDRA. "Segunda etapa de la ampliación de la ASEAN: el caso de Timor Oriental". XI Seminario Internacional de Investigación sobre la Cuenca del Pacífico. Universidad de Tolima. Méjico. Disponible en : http://apec.ucoi.mx/Sem11/ponencias/39/SEM11_Ponencia_Reyes-Gonzalez.pdf

(59) Así lo entiende un despacho de la Agencia rusa RIA Novosti de 25 de junio de 2010, en el que con el título de "Timor prefiere buques baratos chinos para su Marina de Guerra" se puede leer: "Las autoridades australianas dudan que las compras de buques chinos resulten ventajosas para Timor Oriental y sospechan que simplemente quiere demostrar que tiene alternativas". Disponible en español en:

<http://sp.rian.ru/international/20100625/126869659.html>

(60) Opinión recogida en: DODD, MARK. "Temores militares ante el vínculo de Timor y China". The Australian. 25 de agosto de 2010. Disponible en inglés en: <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/military-fears-over-timor-link-to-china/story-fn59niix-1225909608536>

(61) *United States Department of State, 2008 Country Reports on Human Rights Practices - Timor-Leste, 25 February 2009*, publicado en la página web de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR). Disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/category_COI,,TMP,49a8f149aa,0.html

(62) Se estima una población actual de Timor Leste de 1.177.834 habitantes, lo que representa un crecimiento sostenido muy importante desde la independencia. Concretamente, para algunos estudios, en el periodo 2003-2011, el aumento de población cabe cifrarse en el entorno del 18%. Ver referencia demográfica en:

http://www.indexmundi.com/es/timor_oriental/poblacion.html

Estas cifras supondrían que tan solo hace 5 años, un 12,7% de la población de Timor Oriental se encontraba en situación de desarraigo y desplazamiento interno, y que esa enorme masa demográfica (1 de cada 8 ciudadanos), se redujo a tan solo un 2,5% dos años más tarde.

(63) "Personas desplazadas internamente (PDI). En junio de 2009 el gobierno cerró formalmente el último de los campamentos de desplazados internos establecido después de la crisis política de 2006 el desplazamiento de unas 150.000 personas. Todas las personas que permanecieron en refugios temporales han vuelto a casa o han sido reasentadas. El Ministerio de Solidaridad Social ofrece asistencia para la reintegración en coordinación con las ONG locales e internacionales". *Country Reports on Human Rights Practices*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/160105.pdf>

(64) "En parte debido a la falta de tierra disponible, el gobierno sólo ayuda a los desplazados internos para regresar a sus casas. Durante el año 2010, un último grupo de 1.000 desplazados recibieron la compensación económica y los últimos refugios de transición se cerraron. La mayoría de las controversias relativas a la propiedad de la tierra de los que fueron repatriados normalmente se resuelve a nivel local, con los invasores a menudo estando de acuerdo en salir a cambio de algún dinero de la indemnización de los desplazados internos, pero los casos de demandas

en conflicto de propiedad no pueden ser resueltos en ausencia de un marco nacional. ...En el año 2010, el PNUD y el gobierno han llevado a cabo programas en los que los repatriados y los que los reciben en sus comunidades participaron en la identificación de prioridades comunes.” Disponible en idioma inglés en: Centro de Monitorización de Desplazados Internos (IDMC).

[http://www.internaldisplacement.org/8025708f004be3b1/\(httpInfoFile%208E93974697E6E0C125785B004EACA3/\\$file/global-overview-2010-asia-timor-leste.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708f004be3b1/(httpInfoFile%208E93974697E6E0C125785B004EACA3/$file/global-overview-2010-asia-timor-leste.pdf)

(65) United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios).

(66) Concretamente, algunos expertos llegan a referir hasta 14 lenguas timorenses además del tetum y sus variantes como el tetun Dili: Adabe, Bunak, Fataluku, Makasai, Maku'a, Atoni, Galoli, Idate, Kairui-Midiki, Kemak, Lakalei, Mambai, Naueti, Tukude y Waima'a. HAJEK, JOHN. "Towards a language history of East Timor". Quaderni del Dipartimento di Linguistica - Università di Firenze 10 (2000): 213-227. Disponible en: http://www.linguistica.unifi.it/upload/sub/QDLF/QDLF10/QDLF10_2000hajek.pdf

(67) MORA, MIGUEL en entrevista ya citada en referencia [48].

(68) No hay que olvidar que Alfredo Reinaldo, líder de los insurgentes que estuvieron a punto de asesinar al Presidente Horta el 10 de febrero de 2008, hiriéndolo de gravedad, ya era uno de los dirigentes más significados de este grupo de "solicitantes", por lo que la solución de aquel episodio no fue ni mucho menos definitiva.

(69) "Tristemente, lo más probable es que Timor Oriental tenga aún que vivir con las nuevas divisiones durante muchos años. La brecha entre lorosae-loromonu ha crecido en importancia en muy poco tiempo, pero no tiene por qué ser necesariamente cierto que "lo que sube tiene que volver a bajar". Llevará tiempo contrarrestar las consecuencias de la crisis de 2006 y reintegrar a la sociedad timorense. Lo cual también requerirá una buena dosis de buen gobierno. Esto, desafortunadamente, es un bien escaso hoy en día". SIMONSEN, SVEN GUNNAR en "Identidad desde la violencia: la nueva división Este-Oeste en Timor Oriental". Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 9, octubre de 2008, GERI-UAM. Disponible en:

<http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N9/pdf/vsgunnar9.pdf>

(70) PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Tabla de índice de desarrollo humano y sus componentes. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Table1.pdf

(71) Resultados de la encuesta sobre el nivel de vida en Timor Leste realizada por la Dirección Nacional de Estadística con el apoyo del Banco Mundial, y que recoge el apartado 40 del Informe del Secretario General sobre la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste correspondiente al período comprendido entre el 9 de julio de 2008 y el 20 de enero de 2009.

(72) Datos del Banco Mundial relativos a 2010. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/TL>

(73) "Resultados similares fueron reflejados en estudios sociodemográficos realizados en este país para el año 2006, los cuales plantean que el 48% de los timorenses son analfabetos ALMARALES SARMIENTO, "GEISY; TAMAYO PEÑA, DULCE ISABEL; PUPO DAMAS, HENRY. En "Factores de riesgos reproductivos preconceptionales en pacientes del Centro de Salud Soibada en Timor Leste." Universidad Nacional. Timor-Leste. Facultad de Medicina Timor Lorosae. Disponible en:

<http://www.cocmed.sld.cu/no123/pdf/n123ori10.pdf>

(74) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Timor Leste. Estadísticas. Indicadores varios*. Disponible en castellano en: http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/Timorleste_statistics.html

(75) Red Integrada de Información Regional (IRIN). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en "Timor Leste: el reto de hacer cambiar a la juventud en su resistencia mental frente al desarrollo". Junio 2009. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,TMP,4a262358c.0.html>

(76) CORONEL GRILLO, Tilio Alberto, Coronel del Ejército de la República Oriental del Uruguay en "Timor del Este. Su proceso de independencia", Grupo de Estudios Estratégicos (GEES). Colaboraciones número 2427, de 2 de octubre de 2008. Disponible en: <http://www.gees.org/pdf/5883/>

(77) Informe S/2009/72 de 4 de febrero de 2009, disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/222/49/PDF/N0922249.pdf?OpenElement>

(78) "Los ingresos del petróleo y gas natural nos permiten invertir más en los pobres, algo que siempre defendí, como por ejemplo, hacer transferencias de dinero directo de 20 dólares por mes, cada seis meses, para los más ancianos y vulnerables, veteranos de la lucha de resistencia, viudas, huérfanos y otros afectados por la pobreza". Declaraciones del Presidente José Ramos Horta, de 13 de enero de 2011, en DE QUEIROZ, MARIO. "Nuestra extrema pobreza es secular". Agencia de noticias Inter Press Service. Disponible en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=92169>

(79) "La juventud Timorense es la principal protagonista del proceso de construcción de una identidad nacional en su país, partiendo del hecho de que más del setenta (70) por ciento de la población de Timor Leste es menor de veinticinco (25) años, a razón del exterminio aplicado en buena parte de la población adulta de Timor Leste en la salida del régimen Indonesio". GARCÍA PULIDO, ANA CECILIA. "La construcción de Identidad Nacional y la Juventud Timorense: uno de los senderos por abordar es el de la justicia". Escuela de Justicia Comunitaria. Universidad Nacional de Colombia.

<http://www.justiciacomunitaria.unal.edu.co/v3/index.php?view=article&catid=36%3Aescuela-abierta&id>

(80) "Tanto el Gobierno como el Parlamento están trabajando de manera estrecha con los tribunales para establecer el sistema judicial. Así que espero que el sistema judicial se fortalezca y siga adelante, resistiendo todos los desafíos que hemos tenido". XIMENES, CLAUDIO en "Emerge la esperanza, pero permanecen los desafíos en Timor Oriental: jefe judicial". Entrevista concedida el 14 de junio de 2011 a la Agencia surcoreana Yonhap. Disponible en castellano en:

<http://spanish.yonhapnews.co.kr/interview/2011/06/14/100000000A.SP20110614000200883.HTML>

(81) "En Timor-Leste, la intención fue originalmente confiar en los jueces y fiscales locales, por razones tanto prácticas como simbólicas. Cuando surgieron dudas sobre su disposición para enjuiciar asuntos tan complejos, se introdujeron los Grupos Especiales. Una vez más, aunque el sistema de grupos mixtos puede haber contribuido más directamente a desarrollar la capacidad de los jueces de Timor, desde el punto de vista de los conocimientos tanto jurídicos como lingüísticos, el carácter unilateral de la decisión produjo resentimiento y se consideró como una opinión sobre el sistema de Timor". *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto: aprovechamiento al máximo del legado de los tribunales mixtos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). Nueva York y Ginebra, 2008. Disponible en castellano en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HybridCourtsSP.pdf>

(82) "Los riesgos de no actuar así quedan demostrados por la experiencia de la Dependencia de Delitos Graves de Timor-Leste, que, al ser suprimida, dejó un legado escaso y ningún recurso jurídico para los asuntos no resueltos. Existe una vinculación necesaria e intrínseca entre enjuiciar los delitos para poner fin a la impunidad y fomentar una capacidad sostenible que se ocupe de esos delitos en el futuro".... . Mismo informe de OHCHR citado en nota anterior.

(83) El Programa del Sistema Judicial del PNUD (UNDP Justice System Programme) está conformado gracias a las aportaciones de Australia, Brasil, Irlanda, Noruega, España, Portugal, Suecia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina para la Prevención de Crisis y la Reconstrucción del PNUD.

(84) Por el punto 9 de la Resolución S/RES/1599(2005), de 28 de abril, de conformación de la UNOTIL, ya citada en este estudio, el Consejo de Seguridad "destaca la necesidad de que la Secretaría de las Naciones Unidas, previo acuerdo con las autoridades de Timor-Leste, conserve copia íntegra de todos los expedientes reunidos por la Dependencia de Delitos Graves".

(85) Posteriormente, gracias al esfuerzo nuevamente del Programa del Sistema Judicial del PNUD, el 19 de febrero de 2010, han sido emitidas en el país 1.000 copias del Código Penal en portugués y en tetum. Con ello, como afirmaba el propio Claudio de Jesús Ximenes en el acto de presentación de la edición bilingüe "el Código Penal timorense precisa ser leído y entendido, no solo por quienes trabajan en los juzgados, sino también por los ciudadanos, quienes necesitan saber cuándo una conducta es criminal o distinguir las situaciones en las que una conducta concreta puede conllevar un reproche penal". "Lanzada la edición bilingüe del Código". Página oficial del PNUD en Timor Oriental. Disponible en inglés en:

<http://www.tl.undp.org/undp>

(86) Siglas de *Independent and Comprehensive Needs Assessment*

(Evaluación Integral e Independiente de Necesidades). Disponible en inglés en: <http://www.unmit.org/>

(87) Seis miembros de la Policía de la Misión (UNPOL), 3 miembros del componente internacional civil y otros 3 civiles locales al servicio de la UNMIT.

(88) “Es necesario que las operaciones de mantenimiento de la paz se separen de su imagen a menudo negativa de lentitud, ineficacia y moral baja. Son esfuerzos de fondo y así deben ser percibidas. No pueden reconstruir un país en dos o tres años; eso debe ser entendido y aceptado como tal. No son sino una herramienta más para reconstruir un Estado. Teniendo en cuenta la amplitud de la tarea, el balance no puede ser en modo alguno negativo y ofrecen ya la ventaja inmensa de hacerse presentes al lado de poblaciones en sufrimiento”

Traducido del francés de NOVOSSELOFF, ALEXANDRA, Investigadora de la Universidad Paris- Panthéon-Assas (Paris 2), en “*Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en 2009: ¿Crisis de crecimiento o crisis de madurez?*” en Bulletin du maintien de la paix (Forum de la Seguridad y la Defensa FSD, del Ministerio de la Defensa Nacional de Canadá) número 92 de enero de 2009. Disponible en francés en : http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/BMP_No92_Novosseloff.pdf

(89) Consolidated Appeal Process (CAP) OCHA. “Timor-Leste Transitional Strategy and Appeal 2008”. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1663>

(90) Ley 10/2005, de 10 de agosto del Parlamento de la República Democrática de Timor Leste por la que se establecen las festividades

públicas y fechas conmemorativas oficiales. Disponible en idioma inglés en:

http://www.eastimorlawjournal.org/East_Timor_National_Parliament_Laws/Law-2005-10.pdf

(91) La bengalí Ameerah Haq, que actualmente sigue siendo la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Timor Oriental y Jefa de la UNMIT, visitó España en la última semana de junio de 2010, entrevistándose con responsables de ambos Cuerpos de Seguridad del Estado.

(92) Ver la página de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en su referencia a la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Dili.

http://www.aecid.es/galerias/cooperacion/por_Paises/descargas/timor-oriental/Timor_Oriental.pdf

(93) Con posterioridad a la entrega inicial de este artículo, efectivamente por Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/2037, de 23 de febrero de 2012, se ha prorrogado el mandato de la UNMIT, con su dotación actual autorizada hasta el 31 de diciembre de 2012. Además, la primera vuelta de las elecciones presidenciales, celebrada finalmente el pasado 17 de marzo de 2012, y que ha supuesto un éxito por su normalidad democrática, ha descartado la continuidad del Presidente Ramos Horta que ha quedado en tercer lugar. En una segunda vuelta (previsiblemente el próximo 16 de abril) se enfrentarán los dos primeros candidatos y antiguos guerrilleros, Francisco Guterres y José María de Vasconcelos. Nota complementaria final emitida con fecha 12 de abril de 2012.

EL ORIGEN DE LA GUARDIA CIVIL Y SU IMPLANTACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

ENRIQUE AGUILAR GAVILÁN

Doctor en Historia Contemporánea
Profesor Titular Universidad de Córdoba

FRANCISCO MIGUEL ESPINO JIMÉNEZ

Doctor en Historia Contemporánea
Profesor Asociado de la Universidad de Córdoba

INTRODUCCIÓN

El nacimiento y el desarrollo de la Guardia Civil como el más veterano cuerpo de seguridad pública de ámbito nacional nacido en España coincide prácticamente con el inicio del reinado propiamente dicho de Isabel II, un período que se extiende desde la proclamación de la mayoría de edad de la Soberana en noviembre de 1843 hasta su caída del trono con motivo de la Revolución “Gloriosa” de septiembre de 1868. A lo largo de esos casi veinticinco años de reinado, nuestro país asistió al hundimiento definitivo del Antiguo Régimen y a la construcción del Estado Moderno, con todas sus luces y sus sombras, bajo el modelo ideológico del liberalismo doctrinario impulsado por el Partido Moderado, un proyecto político con el que la Corona se identificaría plenamente.

Una etapa, pues, de extraordinaria relevancia histórica que, pese a todo aún está necesitada de mayor atención por parte de quienes nos dedicamos profesionalmente al estudio de nuestra historia contemporánea.

Dentro del contexto histórico en que se desarrolló las primeras décadas de vida de la Benemérita, con el presente estudio pretendemos analizar su asentamiento en Córdoba y los primeros éxitos en materia de seguridad logrados por la Guardia Civil, no solo en la represión de la delincuencia común, sino, en especial, en la reducción del bandolerismo.

BREVE MARCO HISTÓRICO FUNDACIONAL

Como se ha apuntado en la introducción, el nacimiento de la Guardia Civil coincidente prácticamente con el inicio del reinado de Isabel II (1843-1868), servía de pórtico a un

período de trascendental importancia en la Historia Contemporánea de España al desarrollarse en el mismo profundos cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

En primer lugar, la época isabelina fue el escenario en el que se consolidó el sistema liberal, tras los tanteos iniciales durante la Guerra de la Independencia (1812-1814) y el reinado de Fernando VII (1820-1823), y una vez superada la inestable etapa de las Regencias de la Reina Gobernadora, María Cristina de Borbón (1833-1840), y del todopoderoso general Espartero (1840-1843), correspondiente a la minoría de edad de la entonces reina-niña Isabel. Sin embargo, la implantación definitiva del liberalismo, pese a establecer un sistema constitucional y pluripartidista, no conllevó la democratización del país, sino que lo que se impuso fue el modelo de liberalismo doctrinario de corte francés.

Con todo, el triunfo del estado liberal de corte francés significó el rechazo al absolutismo regio, porque suponía la plasmación del despotismo del Rey, pero también la renuncia al modelo liberal consagrado en las Cortes de Cádiz y en la Constitución de 1812 por sus ramalazos democratizantes que a decir de los doctrinarios (Pacheco, Alcalá Galiano, Borrego, Donoso Cortés...) podía conducir a la vulgarización del despotismo y a la anarquía revolucionaria. En este sentido, la corriente doctrinaria sobre la base de ideas procedentes de Francia resultó de la unión del principio del necesario "gobierno de los mejores", defendido por Joaquín Francisco Pacheco, y la del "gobierno de los inteligentes", de Donoso Cortés, planteamientos que enlazaron perfectamente con los anhelos de la incipiente burguesía enriquecida y cultivada, que había sustituido parcialmente en el poder a la aristocracia de sangre y que se negaba a compartirlo con las clases inferiores (1). Con tal fin, se estableció un régimen representativo pero de carácter oligárquico, caracterizado por un marcado centralismo político y basado en un sistema de participación muy limitado -el sufragio censitario-, por medio de elecciones a las instancias representativas (ayuntamientos, diputaciones y Congreso de los Diputados), en las que se pusieron en práctica las pautas del caciquismo, y todo ello sin olvidar la progresiva construcción de una burocracia extremadamente anquilosada y demasiado lenta, en la

que se generalizó la corrupción entre los cargos públicos.

En cuanto a la dinámica histórica del constitucionalismo español, desde la muerte de Fernando VII al final del reinado de su hija se promulgaron dos de las siete constituciones que tuvieron vigencia en la Historia de España (las de 1837 y 1845), sin olvidar el Estatuto Real de 1834, la 3ª y breve vigencia de la Constitución de 1812 en 1836, la Constitución *non nata* de 1856 y, los numerosos proyectos y leyes de reformas constitucionales. Sin embargo, una de las pautas más desarrolladas en el período fue el reiterado incumplimiento de la norma constitucional por unos y por otros partidos, siendo una buena muestra de ello los continuos fraudes, irregularidades y arbitrariedades cometidas durante los períodos electorales. La Constitución de 1845 fue la que rigió prácticamente durante todo el reinado de Isabel II, estableciendo, entre otras disposiciones, las siguientes: la soberanía compartida, consistente en que el poder residía en las Cortes y en la Corona, con el consiguiente rechazo del principio de soberanía nacional; la abolición de la competencia del jurado en la calificación de los delitos de imprenta; la designación exclusiva y en número ilimitado de los miembros del Senado por la Corona, con carácter vitalicio y, entre unas determinadas élites sociales y políticas; la declaración de la confesionalidad católica del Estado; la elección de los diputados a Cortes cada cinco años; la pérdida de autonomía del Congreso frente al Rey; la práctica desaparición de la Milicia Nacional al eliminar su rango constitucional; la subordinación de los ayuntamientos al poder del Rey, que por medio del gobierno o a través del jefe político nombraba al alcalde y tenientes de alcalde; etc. En síntesis, el referido texto significó el triunfo de los planteamientos moderados, que posteriormente comentaremos, sin que, a diferencia de la Constitución de 1837, existiese consenso alguno entre las fuerzas políticas. Cartas magnas en cuyo marco se decretaron numerosos textos legales para configurar y arraigar el incipiente régimen liberal y se fundamentaron flamantes instituciones y órganos de gobierno tanto provinciales como municipales.

Por otro lado, y paralelamente a la consolidación del sistema liberal, los gobiernos del período incrementaron los cuerpos de seguri-

dad de ámbito estatal -con la creación de la Guardia Civil en 1844 y la Guardia Rural en 1868-, con el fin de mantener, bajo el imperio de la ley, el orden público y garantizar la propiedad privada, valores supremos de la burguesía emergente en un marco en el que la justicia estuvo lejos de ser un poder independiente, imparcial y profesionalizado, y en el que persistían unas elevadas cotas de criminalidad -tanto de la delincuencia común como del bandolerismo-.

No obstante, la debilidad de las instituciones civiles liberales e incluso de la Corona quedó patente al necesitar las élites de poder del liberalismo y el respaldo militar para la transformación del Estado ante la inexistencia de unas clases medias sólidas que le sirvieran de soporte. De ahí precisamente el enorme protagonismo político de los más elevados cuadros del estamento castrense durante todo el período isabelino.

A lo largo del reinado de Isabel II se desarrollaron profundas transformaciones económicas, centradas en los intentos de introducir cambios en la agricultura, el impulso de una incipiente industrialización, las reformas hacendísticas, la revolución de los transportes con el ferrocarril, la creación de un sistema financiero sólido, la promulgación de una serie de leyes para definir mejor los derechos de propiedad y otorgar mayor libertad de acción a la iniciativa privada, el reformismo agrario (las desamortizaciones y desvinculaciones), etc. todo ello en el marco de la consolidación del capitalismo, lo que vino a favorecer un cierto grado de modernización del país y progreso económico, concretados en un incipiente crecimiento agrario, industrial, minero y comercial; avances siempre lastrados por diversos frenos -falta de inversiones, especulación, malas cosechas y crónica debilidad del mercado nacional-, que impidieron el despegue definitivo de una economía predominantemente agraria, sometida a crisis periódicas -las mortíferas crisis de subsistencias, provocadoras de dramáticas hambrunas- y con severos retrocesos -caso de la crisis financiera de 1866-, que condenaron a amplias capas de la población a una miseria crónica (2).

Como consecuencia de las lentas pero evidentes transformaciones económicas, la sociedad española también experimentó cam-

bios importantes, aunque mantuvo varias constantes propias del pasado que han inducido a pensar que el atraso y la escasa vitalidad, en especial, frente a los países más avanzados del mundo occidental de la época, fueron la tónica dominante en la España isabelina de una sociedad que se mantuvo asfixiantemente lastrada por la enorme debilidad de sus clases medias, por su marcado carácter rural y por la relevancia de unas clases populares siempre en precaria situación material que conformaban el más amplio estrato de la sociedad isabelina; ello no fue óbice para que a lo largo del reinado de Isabel II desapareciera la sociedad estamental del Antiguo Régimen, caracterizada por el privilegio y los derechos de sangre, sustituida por la nueva sociedad de clases, en la que la riqueza y la capacidad intelectual otorgaron el poder y la preeminencia, así como la posibilidad de disfrutar de unos mayores niveles de derechos ciudadanos.

Es cierto que en el período de referencia la burguesía alcanzó el poder político, pero ello no supuso, ni mucho menos, una ruptura con la aristocracia, sino que por el contrario se llevó a cabo un enlace entre ambas, practicando la primera una clara tendencia al ennoblecimiento, mientras la nobleza, adoptando igualmente patrones burgueses, continuó ocupando importantes cargos públicos, por lo que se puede afirmar que con esa alianza de “blasones y talegas” España careció de una clase media potente y con ideas avanzadas capaz de servir de colchón amortiguador a las tensiones sociales provocadas por la precaria situación socioeconómica y política que presidía la vida de la mayoría de los españoles integrados en las clases inferiores, de ahí que el incipiente movimiento obrero no tardase en calar cada vez con mayor fuerza entre la masa de desfavorecidos.

Asimismo, la gestión de los distintos servicios sociales antes en manos de la Iglesia pasó a las instituciones públicas, caso de la beneficencia, la sanidad y el sistema educativo, sectores donde los eclesiásticos mantuvieron un cierto protagonismo, pero eso sí, siempre subordinados al poder civil; al mismo tiempo, el estado liberal introdujo una amplia legislación para el fomento de aquellos servicios, destacando especialmente la Ley General de Instrucción Pública o Ley Moyano

(1857), que además de instaurar un sistema educativo uniforme en etapas y contenidos para todo el país, estableció la obligatoriedad de la enseñanza para niños y niñas de 6 a 9 años de edad.

El nuevo modelo de sociedad burguesa que se iba imponiendo en la España isabelina favoreció igualmente el ocio y las diversiones en espacios de sociabilidad acordes con las distintas clases a través del asociacionismo, la apertura de teatros, casinos, cafés, tabernas..., la fundación de sociedades de distinto tipo y la celebración de todo un universo de actividades festivas entre las que no faltaban onomásticas regias, ferias, verbenas, kermeses, corridas de toros, peleas de gallos y, naturalmente, manifestaciones religiosas de carácter popular siempre alentadas y controladas por las élites (3).

Por otro lado, una de las notas distintivas de la sociedad española de la época fue el elevado nivel de violencia que latía en su seno, con unas elevadas tasas de delincuencia y criminalidad común, sin olvidar el azote del fenómeno criminal típico del siglo XIX español, el bandolerismo. Para el profesor Martínez Ruiz, los robos, los hurtos, el contrabando o el bandolerismo fueron un recurso inevitable en el contexto de desigualdad social impuesta por el latifundio, el crecimiento demográfico, el atraso de una agricultura sin alicientes, la manifestación del fracaso industrializador, la desarticulación de los mercados o las deficientes comunicaciones; estudios de este tipo han ofrecido como conclusión más destacable la estrecha relación entre hambre, pobreza y delincuencia particularmente intensa en el medio rural (4), razones que explicarían la realidad de un mundo delincuencial compuesto mayoritariamente por jornaleros, analfabetos inmersos en la miseria y siempre al borde de la exclusión social.

Dentro pues del escenario social someramente descrito y en los prolegómenos de la construcción y asentamiento definitivo de la sociedad de clases y del estado liberal, tomaba carta de naturaleza la Guardia Civil (Real Decreto de 28 de marzo de 1844), el primer cuerpo de seguridad de ámbito nacional de la Historia de España que tras un largo y arduo proceso de intentos previos, pronto se convirtió, en palabras de López Corral, en una institución “clave en la construcción de nuestro

moderno Estado liberal, en la vertebración del país y en el planteamiento centralista que caracterizó a la Administración española en el tramo histórico comprendido hasta 1978” (5).

LA CREACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL

Que la Guardia Civil es el primer cuerpo de seguridad pública de ámbito estatal surgido en España, constituye un hecho comúnmente aceptado por la historiografía especializada. Su creación se produjo a poco de comenzar el reinado de Isabel II -a quien, por cierto, le correspondió la idea de su denominación, cuando su promotor y presidente del Consejo de Ministros, Luís González Bravo, acudió a Palacio a exponerle el proyecto, momento en el que la Soberana, extrañada de que guardias armados pudieran encontrarse a las órdenes de autoridades civiles de forma espontánea, le sugirió llamar a la nueva institución “Guardia Civil” y a sus miembros “guardias civiles”-. La creación de la nueva fuerza de seguridad fue impulsada por el primer gobierno moderado de Isabel II con el consenso de las demás fuerzas políticas, que vieron la necesidad que tenía el Estado liberal español de disponer de una fuerza de seguridad pública para abarcar todo el territorio peninsular y para hacer frente a la alarmante situación de inseguridad generada por el bandolerismo que desde la Guerra de la Independencia azotaba los caminos y los campos del país.

Su fundación tuvo lugar a través de los decretos de 28 de marzo y de 13 de mayo de 1844, promulgados por los gobiernos sucesivos de González Bravo y de Narváez, dos preceptos normativos que configuraron un Cuerpo de seguridad pública de naturaleza militar, dependiente del Ministerio de la Gobernación en lo referente al servicio y del de la Guerra en cuanto a su organización, disciplina, personal, material y percibo de haberes, centralizándose con una gran autonomía organizativa para eludir su politización como había ocurrido con la Milicia Nacional, en la Dirección General (o Inspección General, según las épocas) (6).

Para organizar la nueva Institución fue designado el Duque de Ahumada, D. Francisco Javier Girón y Ezpeleta, mariscal de campo, hombre de confianza del general Narváez, mili-

tar de prestigio, de tendencia conservadora, profundo conocedor de la realidad española y “heredero” del primer proyecto de seguridad de ámbito nacional concebido en 1820 por su padre, el Marqués de las Amarillas, con el que se pretendía crear en España una gendarmería similar a la francesa para la persecución de los bandoleros y que se denominaría “Salvaguardias Nacionales”, una iniciativa que no llegaría a prosperar entre otras causas por la aguda inestabilidad política que presidió la segunda experiencia constitucional -Trienio Liberal (1820-1823)-, durante el reinado de Fernando VII. Partiendo, pues, de estos antecedentes y de ejemplos como el modelo implantado en Francia con la Gendarmería y el existente en Cataluña con los Mozos de Escuadra, Ahumada imprimió su sello personal a la nueva fuerza, dotándola de una severa reglamentación y de la famosa *Cartilla del guardia civil* (20-XII-1845), documento éste que diseñó la idiosincrasia del guardia civil: sentido del honor, fuerte disciplina y lealtad a la escala de mandos, capacidad de sacrificio y espíritu benemérito; características que le permitieron una gran eficacia en el desempeño de las funciones que le fueron encomendadas, lo que, sin duda, contribuyó a que los distintos gobiernos depositasen en esta fuerza su simpatía, consolidándola primero, implantándola en las colonias de Ultramar, y desde 1874 hasta bien avanzado el siglo XX otorgándole el monopolio del orden público.

Además, su presencia en actividades humanitarias de todo tipo, culto al honor y rigor en el desempeño de su servicio, le granjearon muy pronto el respeto y admiración del pueblo español, que pasó a denominarla con el sobrenombre de Benemérita: el Título que se hizo oficial a partir de la O.G. de 4-X-1929, y pocos años después de su fundación recibió tal apelativo, dadas las simpatías que se ganó en tan breve plazo de tiempo a nivel popular y entre las autoridades españolas por su sacrificio y su afán benéfico (7).

Ahumada diseñó la distribución de sus hombres en doce tercios peninsulares y uno insular (a Canarias no llegaría hasta julio de 1898). La expansión territorial se produjo a través de etapas que abarcaron el ámbito provincial (cubierto en 1846), de partido (1851) y municipal (ya en el siglo XX), partiendo del centro del Estado en grandes líneas que seguían las vías

de comunicación. Su unidad básica era el Puesto y de ahí, en orden ascendente, se establecían las Líneas, Compañías, Comandancias (unidad con rango provincial), Tercios y Zonas (éstas a partir de la R.O. de 20-V-1926). De modo paralelo a la expansión territorial se produjo un incremento progresivo de sus efectivos, que pasaron de los 3.250 en 1844 a más de 19.000 a finales del siglo y a cerca de 70.000 en la actualidad.

El servicio era realizado bajo la dependencia de las autoridades civiles, salvo en caso de guerra o de grave peligro del orden público en que lo hacía obedeciendo a las autoridades del Ejército. La doble dependencia de la Guardia Civil fue causa de conflictos de competencia desde el momento mismo de su creación. La reforma de 1-VII-1871 reforzó la naturaleza castrense del Cuerpo y consolidó la Comandancia como aliado intermedio entre la Dirección General y el Puesto, en detrimento de los Tercios. Durante la I República se intentó cambiar la dependencia dual por la exclusiva del Ministerio de la Gobernación (Circular de 15-IV-1873), pero no solo no prosperó, sino que con la llegada de la Restauración se produjo un reforzamiento de la Administración militar que llevó a la Guardia Civil a integrarse por vez primera en el Ejército (leyes de 29-XI-1878, 19-VII-1889), lo que tras el paréntesis de la 2ª República, ratificó el régimen del general Franco a poco de finalizar la Guerra Civil (Ley de 15-III-1940).

Este carácter de fuerza armada de acción permanente otorgó a la Guardia Civil una gran autonomía en el ejercicio de sus funciones, pero también dio pie a una interpretación abusiva del concepto del orden público por parte de la clase política instalada en los resortes del poder durante la Restauración, lo que motivaría una notable erosión en el prestigio sólidamente labrado durante el siglo XIX, hasta el punto de que hacia 1931 algunas fuerzas de la izquierda radical solicitaron su disolución. Finalmente ésta no se llevaría a cabo, pero durante la II República la Guardia Civil fue segregada del Ministerio de la Guerra integrándose en el de la Gobernación, decisión en la que pesó de forma determinante el fracasado golpe de estado del general Sanjurjo (10-VIII-1932). Al comenzar la Guerra Civil, el Cuerpo fue convertido en Guardia Nacional Republicana (Decreto de 30-VIII-1936). Tras la

contienda civil, la Guardia Civil absorbió las funciones del Cuerpo de Carabineros (Ley de 15-III-1940), a la vez que se fortalecía la influencia del Ejército con la creación de su Estado Mayor. Con la llegada de la democracia, el Instituto fue dotado de un nuevo ordenamiento, acorde con la Constitución (Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13-III-1986).

Como es sabido, el Cuerpo fue creado con la misión de proteger a “las personas y propiedades dentro y fuera de las poblaciones” y abarcó siempre todas las funciones relativas a la conservación del orden público. A medida que su eficacia se iba poniendo de manifiesto, se producía una progresiva asunción de competencias: funciones de policía judicial, de policía militar (no hubo campaña en España desde 1844 en que no estuviesen presentes unidades de la Guardia Civil, a veces, como en la Guerra Civil, con un papel destacado), de policía fiscal, de beneficencia pública, de guardería rural (específicamente asumida por Ley de 7-VII-1876).

El servicio se realizaba por el innovador sistema de “parejas”, instituido en su famosa *Cartilla*, encargadas de recorrer y vigilar la demarcación de su Puesto a partir de un exhaustivo conocimiento del terreno y de sus gentes. También desde un primer momento a la Guardia Civil se le asignó la vigilancia de los caminos, adaptando su actuación a la evolución de los tiempos, tanto que la masiva irrupción del automóvil en las carreteras españolas exigió una respuesta organizativa que se materializó con la creación de la Agrupación de Tráfico en el año 1959, especialidad pionera de muchas otras que hoy tiene este Cuerpo para la ayuda de la población y la protección del medio ambiente.

LOS ORÍGENES DE LA GUARDIA CIVIL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: ASENTAMIENTO EN EL TERRITORIO Y PRIMEROS ÉXITOS

Antes de analizar la llegada y distribución de la Guardia Civil en la provincia de Córdoba, así como su evolución y servicios prestados durante el reinado de Isabel II, es necesario comentar, aunque sea *grosso modo*, la situación de los cuerpos de seguridad existentes en

Córdoba en las décadas intermedias del siglo XIX.

A lo largo del mencionado período, los municipios españoles, y Córdoba no fue una excepción, dispusieron de fuerzas de protección estables para la vigilancia de los cascos urbanos y el medio rural, caso de la Guardia Civil, los Carabineros -dedicados a perseguir el contrabando-, la Milicia Nacional, -una institución cuya creación ya se contemplaba en la Constitución de 1812 como un cuerpo de defensa del liberalismo, y cuyo alto grado de politización siempre al servicio de los intereses del Partido Progresista hizo que su existencia resultara efímera-, la policía o guardia urbana, las rondas nocturnas, los serenos y la Guardia Rural. A estos cuerpos de seguridad se sumaron otros de carácter provisional y dirigidos, sobre todo, a la protección de personas y bienes fuera de los núcleos urbanos, tales como las brigadas de escopeteros, los cuerpos de voluntarios y las partidas rurales, sufragadas con fondos públicos y destinadas especialmente a la persecución de los malhechores en descampado, es decir, a contrarrestar los graves efectos del bandolerismo (8); y junto a estos cuerpos, los guardas de campo pagados por propietarios y hacendados, con la misión de evitar los frecuentes robos de frutos y ganados, así como para actuar en el caso de que se produjeran incendios (9).

En 1864 el Ayuntamiento de Córdoba disponía de varias unidades de seguridad, que sumaron un total de 115 efectivos, siendo las siguientes:

- La guardia municipal de vigilancia diurna: formada por un jefe, dos brigadas y 15 guardias.
- La guardia municipal de vigilancia nocturna: con un jefe, cuatro cabos y 40 guardias.
- Los guardas de jardines y peones camineros de la ronda: consistentes en un capataz y 19 guardas.
- Los encargados de la custodia de las dehesas de Propios: con solo dos efectivos.
- Y la partida rural (en activo del 1-VII al 31-VIII): compuesta por un jefe, cuatro cabos y 25 guardas, cuyas funciones eran prevenir y en su caso extinguir los incendios producidos en el término municipal (10).

En cuanto al acceso y la actividad de estas fuerzas de seguridad de carácter municipal quedaron regulados por normativas propias como las de 1851, que suponían la aprobación de sendos reglamentos para la organización y la labor de la guardia municipal, así como de los serenos de la ciudad de la Mezquita (11). Asimismo, en 1867 se modificó el reglamento de la guardia municipal, que fijaba un contingente integrado por un comandante, dos brigadas y 24 guardias de infantería, vestidos con levita azul y botonadura dorada, y armados con sable y carabina con bayoneta; este cuerpo se incrementó en seis efectivos a mediados de 1868, al crecer los problemas relativos al orden público en el marco de la grave crisis de subsistencias que afectaba con dureza a la provincia de Córdoba y a todo el país (12).

Por otro lado, también aportaremos algunas notas breves sobre dos de los cuerpos de seguridad estables cuya actividad se desarrolló al mismo tiempo que la Benemérita durante el reinado de Isabel II y, que más similitudes en su organización y estructura de mando guardaron con la Guardia Civil: los Carabineros y la Guardia Rural.

Los Carabineros.

Como es sabido fue un cuerpo de policía fiscal creada en 1829 con dos finalidades principales: la vigilancia de las costas y las fronteras, y la represión del contrabando. No obstante también prestó otros servicios de seguridad, como la persecución del crimen común, el auxilio a las autoridades, el mantenimiento del orden, etc. Asimismo, desde 1842, con la fundación del Cuerpo de Carabineros del Reino, tuvo un carácter militar, pero dependiente del Ministerio de Hacienda, permaneciendo activo hasta 1940 en que desapareció al integrarse en la Guardia Civil.

En cuanto al número de sus efectivos desplegados en la provincia de Córdoba, en septiembre de 1844 la comandancia de Córdoba disponía de 101 carabineros, de los cuales solo 34 eran de caballería y el resto de infantería (13). Tales efectivos se encontraban acuartelados en cuatro localidades: Lucena, Puente Genil, Fuente Obejuna y Córdoba; las tres primeras eran lugares estratégicos próximos a los límites con provincias tradicional-

mente receptoras de contrabando (Málaga, Sevilla y Badajoz) y, por supuesto, también se situaron en la capital de la provincia (14).

Así pues, la mayoría de los carabineros presentes en tierras cordobesas debían desempeñar su servicio a pie, lo que implicó que el territorio que debían cubrir fuese muy limitado y por cuya causa su operatividad se veía igualmente menguada, sin olvidar por otra parte que entre 1848 y 1854 este cuerpo permaneció ausente de la provincia cordobesa. Todas estas circunstancias explican que el contrabando registrase unas cotas muy elevadas en la provincia de Córdoba con la consiguiente necesidad de que la Guardia Civil tuviera que redoblar sus esfuerzos en la persecución de este delito.

La Guardia Rural.

Por la Ley de 31-I-1868 se fundó este nuevo cuerpo creado en el marco de una cada vez mayor inestabilidad política, en plena crisis del reinado de Isabel II, consecuencia del encastillamiento del régimen isabelino, apoyado en un único partido: el Moderado, dueño exclusivo del poder, mientras que el resto de los partidos políticos, cada vez más excluidos del sistema, conspiraban abiertamente para derribar a Isabel II. Este conflictivo contexto político venía a coincidir con una grave situación económica, consecuencia de una profunda crisis de subsistencias y de otra no menos importante crisis financiera, con su consiguiente reflejo en el incremento del malestar social.

Fruto de un proyecto del general Narváez, entonces presidente del que sería su último Gobierno al morir el 23-IV-1868, y de Luis González Bravo, su ministro de la Gobernación y sucesor al frente del ejecutivo, el objetivo de la Guardia Rural no era otro que sustituir a la Guardia Civil en la vigilancia y control del medio rural al objeto de que la Benemérita pudiera centrarse en el control y represión de los pronunciamientos y motines, así como para dar salida a los jefes y oficiales del Ejército con el fin de que se mantuvieran leales tras la extinción de la situación de reemplazo.

El 20-II siguiente se le otorgó su reglamento, constituyéndose en una fuerza de seguridad de carácter militar bajo las órdenes del director

general de la Guardia Civil, aunque dependiente de los ministerios de la Gobernación y Fomento, debiendo sufragar sus gastos las diputaciones provinciales. De hecho, se formó con voluntarios residentes en las mismas provincias donde debían prestar servicio y con oficiales próximos al moderantismo, por lo que la citada institución obedecía en su origen a “una medida política defensiva contra la ya próxima revolución” (15). Precisamente, el marcado partidismo que se le otorgó desde su nacimiento fue la causa de su desaparición en octubre de 1868, tras el triunfo de la Gloriosa.

Nada más conocerse su creación, la Diputación de Córdoba, en consideración a las recomendaciones de los municipios, informó al Ministerio de la Guerra que los efectivos necesarios para el despliegue de la Guardia Rural en la provincia debían ascender a 600 hombres, distribuidos en cinco compañías al mando de un jefe con sus correspondientes oficiales y sargentos, y cuya financiación

correría a cargo de los fondos provinciales. Este personal fue el asignado a la provincia por R.O. de 12-II-1868, para cuyo armamento se enviaron a la capital cordobesa 600 fusiles. Para hacer frente a su uniforme y equipo cuyo costo superó los 20.000 escudos, la institución provincial dispuso los fondos correspondientes. Sin embargo, hasta abril la citada fuerza no comenzó a prestar servicio (16).

En cuanto al despliegue de la Guardia Rural a lo largo de la provincia, la mayor parte de sus efectivos se acuartelaron en los municipios de la Campiña y en la capital, donde las autoridades consideraban más necesaria su presencia por la riqueza de sus tierras, así como por su amplia extensión y elevada población. Pero también porque en los citados municipios los efectos de las hambrunas que caracterizaron el final del reinado de Isabel II eran más demoledores, con su consiguiente reflejo en la generalización de robos y desórdenes públicos.

Distribución de la Guardia Rural en la provincia de Córdoba por partidos judiciales y municipios (1868)

Partidos judiciales	Nº.*	Municipios	Nº.**
Aguilar de la Frontera	26	Aguilar de la Frontera Monturque Puente Genil	14 8 4
Baena	32	Baena Luque Valenzuela	16 12 4
Cabra	32	Cabra Doña Mencía Nueva Carteya Zuheros	20 4 4 4
Castro del Río	20	Castro del Río Espejo	12 8
Córdoba	80	Córdoba Villaviciosa	68 12
Fuente Obejuna	50	Belmez Blázquez Espiel Fuente Obejuna Granjuela (La) Obejo Valsequillo Villaharta Villanueva del Rey	6 4 6 14 4 4 4 4 4

Hinojosa del Duque	46	Belalcázar Fuente la Lancha Hinojosa del Duque Santa Eufemia Villaralto Viso (El)	12 4 16 4 4 6
Lucena	26	Encinas Reales Lucena	6 20
Montilla	20	Montilla	20
Montoro	64	Adamuz Bujalance Cañete de las Torres Carpio (El) Montoro Morente Pedro Abad Villa del Río Villafranca de Córdoba	6 10 10 4 18 4 4 4 4
Posadas	36	Almodóvar del Río Carlota (La) Fuente Palmera Guadalcázar Hornachuelos Palma del Río Posadas	4 4 4 4 6 8 6
Pozoblanco	54	Alcaracejos Áñora Conquista Dos Torres Guijo Pedroche Pozoblanco Torrecampo Villanueva de Córdoba Villanueva del Duque	4 4 4 4 4 6 14 4 6 4
Priego de Córdoba	32	Almedinilla Carcabuey Fuente Tójar Priego de Córdoba	6 6 4 16
Rambla (La)	44	Fernán Núñez Montalbán Montemayor Rambla (La) San Sebastián de los B. Santaella Victoria (La)	4 6 6 10 4 10 4
Rute	38	Benamejí Iznájar Palenciana Rute Zambra	8 8 6 12 4

Nº.*: Número absoluto de efectivos por cada partido judicial. Nº.**: Número absoluto de efectivos por cada municipio.

Fuente: B.O.P.CO., 24-II-1868. Elaboración propia.

Por otro lado, para prestigiar al flamante cuerpo de seguridad rural, las autoridades procuraron difundir sus servicios, a través de la prensa, haciendo referencia concreta de las capturas realizadas, que en algunas ocasiones llegaron a superar las practicadas por la Guardia Civil, a los servicios humanitarios que prestaban y a los incendios en el campo que lograba sofocar (17).

En cuanto a su papel en Córdoba durante el pronunciamiento de septiembre de 1868 que terminó con el reinado de Isabel II, una vez descabezado este cuerpo con la muerte de su comandante durante los enfrentamientos registrados en la ciudad de la Mezquita nada más sumarse Córdoba a la Septembrina, su papel, pese a que muchos de sus efectivos fueron concentrados en la capital, resultó mínimo a la hora de reprimir los primeros conatos del movimiento revolucionario al mantenerse en actitud defensiva y porque en no pocos casos varios de sus miembros se sumaron al levantamiento. El hecho de que la Guardia Rural se mantuviera en un plano secundario durante los mencionados acontecimientos no supuso que dejara de convertirse en blanco de los ataques de los sublevados, dada su estrecha vinculación con las autoridades moderadas, como ocurrió en Villanueva de Córdoba donde el asalto al cuartel de los rurales por una muchedumbre enfervorizada provocó varios muertos y heridos (18).

La Guardia Civil: su impronta inicial en la provincia de Córdoba.

Como sabemos, la Guardia Civil se erigió en plena Década Moderada en el marco del predominio del poder castrense y de un sistema de gobierno profundamente centralista, de ahí que surgiera con una estructura militar y que fuera uno de los grandes instrumentos de la centralización liberal. Su acta de nacimiento se firmó con la promulgación del R.D. de 28-III-1844, aplicándose en su organización encargada, como ya apuntamos, al Duque de Ahumada, una concepción militarizadora del orden público, pasando a depender directamente del Ministerio de la Guerra, si bien su servicio fuese regulado por el de la Gobernación (19).

El flamante cuerpo de seguridad estaría

separado de la sociedad civil no solo desde un punto de vista jurídico al encontrarse sometido a la ordenanza militar, sino también, vital al crearse las casas cuarteles donde residirían los efectivos de la misma y sus familias, y no pudiendo sus miembros ser destinados a sus comarcas de origen para eludir posibles conflictos de intereses personales. Con el tiempo, la Benemérita se convirtió en una fuerza bien asentada sobre el territorio y con una independencia mayor respecto a la autoridad civil que otros cuerpos, lo que provocó tensiones entre los políticos y los mandos de la misma, pero también con ello se evitó la politización que había caracterizado la trayectoria de la Milicia Nacional.

Tras su constitución transcurrieron varios meses hasta su organización y distribución por el país. De los distintos tercios que se crearon inicialmente, el tercero se destinó a la Capitanía General de Sevilla. En él se integraban cinco compañías: una de caballería y cuatro de infantería, al mando del coronel José de Castro. En octubre de 1844 pasó la primera revista en Alcalá de Guadaíra, desplegándose a continuación por las provincias de la Capitanía General. La primera unidad destinada a Córdoba fue una compañía de infantería al mando del capitán Alonso Bohoyo Dávila (20). Ignoramos la fecha exacta de su llegada a la provincia cordobesa, si bien parece seguro que a finales de 1844 unidades de la Benemérita se encontraban ya en la misma, puesto que existe constatación fidedigna de sus servicios a principios de enero del año siguiente. En cualquier caso, su distribución por la provincia no se completaría hasta bien avanzado 1845 (21).

Este despliegue inicial coincidió con otro hecho que señala la estrecha relación del fundador de la Benemérita con Córdoba. Justo cuando los guardias civiles se asentaban en territorio cordobés, Francisco Javier Girón y Ezpeleta de las Casas y Enrile, II Duque de Ahumada y V Marqués de las Amarillas, representó a la provincia de Córdoba como senador, precisamente el primer cargo político que ocupó, y con el que inauguró una participación activa en la vida pública de su época (22).

Así pues según la documentación a la que hemos tenido acceso, en enero de 1845 la Guardia Civil principió a prestar servicio de

seguridad en Córdoba, así como también su vigilancia de la carretera de Madrid a Cádiz (23).

En 1858 este cuerpo se encontraba plenamente desplegado por el medio rural de la provincia, contando con 42 puestos fijos situados en lugares estratégicos, la mayoría en las zonas más pobladas y con las comunicaciones más importantes del centro y sur de la provincia, cuya demarcación abarcaba determinados puntos, todos ellos prácticamente a menos de dos leguas del acuartelamiento principal. Esta

dispersión demuestra el especial interés por la vigilancia de las carreteras generales de Madrid a Cádiz (donde se situaban seis puestos) y de Córdoba a Málaga (con un puesto). Esta tarea de protección de las principales vías de comunicación provinciales se reforzó en 1863 en la última de las mencionadas carretera -Córdoba a Málaga- con aumento de los controles ya situados, disponiéndose un total de seis casetas: en la Cuesta del Espino, Fernán Núñez, La Rambla, Montilla, Aguilar y Lucena (24).

Puestos fijos y demarcaciones de la Guardia Civil en la provincia de Córdoba (1858)

Puestos	Lugares de su demarcación	Distancia al puesto cabeza de demarcación (leguas)
Córdoba	La carretera	
Las Ermitas	Trassierra	1
Cuesta del Espino	La carretera	
Ventas de Alcolea	<i>Idem</i>	
Cerro Muriano	Su término	
Villa del Río	La carretera	
Montoro	Montoro	6
	Ventas de Cárdenas	7
	Aldea del Azuel	
Pedro Abad	Pedro Abad	
	Villafranca	2
El Carpio	La carretera	
Cumbres	<i>Idem</i>	
Bujalance	Bujalance	
	Cañete de las Torres	1
	Morente	1
La Carlota	La Carlota	
	Aldea de la Chica	1
	Las Pineas	1
	Fuencubierta	1
	El Garabato	0,5
Aldea de Quintana	Aldea de Quintana	
	Aldea del Rinconcillo	0,5
Almodóvar del Río	Almodóvar del Río	
	Guadalcazar	1
Posadas	Posadas	
	Aldea de la Herrería	2
	El Ochavillo	2
	Hornachuelos	2
Palma del Río	Palma del Río	
	Fuente Palmera	2,5
	Fuente Carreteros	1

Lucena	La carretera y su término	
Cabra	Cabra	
	Doña Mencía	2
	Nueva Carteya	2
Rute	Rute	
	Iznájar	2
	Aldea del Higueral	2
	Aldea de Zambra	1
Baena	Baena	
	Valenzuela	3
	Alvendín	1
	Luque	1
	Zuheros	1
Castro del Río	Castro del Río	
	Espejo	1
	Santa Cruz	3
Priego	Priego	
	Carcabuey	1
	Almedinilla	1,5
	Fuente Tójar	1,5
	Castil de Campos	1
	El Castellar	1
	Zagrilla	1
	Lagunillas	1,5
	Esparragar	1
	El Cañuelo	1,5
	Las Hileras	2
	Los Villares	2
	Tarahal	1
	Zambrano	2
	Cortijada	1
Puente Genil	Puente Genil	
	Aldea de Jauja	2
	Aldea del Palomar	1,5
Santaella	Su término	
Benamejí	Benamejí	
	Encinas Reales	1
	Palenciana	1
Montilla	Su término	
Fernán Núñez	Fernán Núñez	
	Montemayor	0,5
Aguilar	Aguilar	
	Aldea de los Zapateros	1
	Monturque	1
La Rambla	La Rambla	
	Montalbán	0,5
	San Sebastián de los Ballesteros	1,5
	La Guijarrosa	2

Pozoblanco	Pozoblanco Pedroche Dos Torres Áñora Alcaracejos Villanueva del Duque	1 1 1 1,5 2
Villanueva de Córdoba	Su término	
Conquista	<i>Idem</i>	
Torrecampo	Torrecampo El Guijo	1
Santa Eufemia	Santa Eufemia El Viso	2
Hinojosa	Hinojosa Fuente la Lancha Villaralto	2 3
Belalcázar	Su término	
Valsequillo	Valsequillo La Granjuela Los Blázquez La Esparragosa Los Prados Cuenca	1 1 1 1,5 3
Fuente Obejuna	Fuente Obejuna Aldea de la Coronada Cañada del Gamo Ojuelos Bajos Aldea de Algallón Aldea del Rinconcillo Aldea de la Posadilla Aldea de la Garranchosilla Aldea del Lobatón Aldea de Naval del Cuervo Aldea de los Panches Ojuelos Altos Aldea de la Garranchosa	1 1 1,5 2 2 2 2 2 2 2 2,5 2,5
Belmez	Belmez Aldea de Doña Rama Aldea del Hoyo Aldea de Peñarroya	1 1 1
Espiel	Espiel Villaharta Obejo	2 4
Villaviciosa	Su término	
Villanueva del Rey	Villanueva del Rey Posadilla Navalcuervo	4 3,5

Fuente: B.O.P.CO., 3-V-1858. Elaboración propia.

En cuanto a los efectivos asignados a la provincia, el benemérito instituto disponía en torno a 1864 de 400 guardias (el 3,06% del total nacional), incluidos un capitán, 316 guardias de infantería y otros 72 de caballería. En relación a las provincias con mayor cantidad de personal de la Guardia Civil, la cordobesa ocupó la cuarta posición (solo superada por Madrid, Murcia y Málaga), lo que se explica por la elevada criminalidad existente en la misma (25). Pese al crecido número de efectivos asignados, éstos resultaron del todo insuficientes para cubrir las necesidades de una provincia de amplia extensión, abundante población y con unos considerables problemas de delincuencia.

La Guardia Civil y la lucha contra la delincuencia común y el bandolerismo en la Córdoba isabelina.

Para Martínez Ruiz los robos, los hurtos, el contrabando o el bandolerismo fueron un recurso inevitable en el contexto de desigualdad social impuesta por el latifundio, el crecimiento demográfico, el atraso de una agricultura sin alicientes, la manifestación del fracaso industrializador, la desarticulación de los mercados o las deficientes comunicaciones, no pudiéndose desvincular en consecuencia y de ningún modo delincuencia y circunstancias socioeconómicas adversas (26).

Estadísticamente se ha constatado que Córdoba fue una de las provincias de Andalucía con unos niveles de delincuencia más crecidos en el período isabelino. De hecho, teniendo en cuenta las detenciones efectuadas por la Guardia Civil (27) según el recuento realizado por Martínez Ruiz, entre 1844-1846 y 1867 se capturaron a 26.870 personas que habían cometido algún tipo de delito, siendo la cuarta provincia española (precedida únicamente por otras tres andaluzas, Málaga, Sevilla y Cádiz) con mayor número de arrestos durante el período señalado, y superando ampliamente la media nacional de capturas (28). Estos datos aportan una idea de la intensa actuación desarrollada por la Benemérita en sus primeros años de existencia en la provincia cordobesa así como de los importantes frutos cosechados en la lucha contra la criminalidad común y el bandolerismo. Además, fue el cuerpo de seguridad que más aprehensio-

nes realizó, como comentamos a continuación.

Por períodos, desde los primeros años de su creación hasta 1854 la Guardia Civil practicó un total de 6.829 aprehensiones (la tasa de criminalidad, es decir, el número de detenciones en relación al total de los habitantes, se situó en el 18,9‰), aumentando a 11.674 entre 1863 y 1867 (el 32,5‰), este último dato relativo a un lustro, mientras que el anterior se refería a casi una década, lo que demuestra un considerable aumento de la delincuencia en esta provincia. No obstante también se debe tener en cuenta que el incremento de los arrestos estuvo, sin duda, relacionado con el aumento del contingente de guardias destinados a Córdoba; y todo ello sin obviar la elevada conflictividad de los últimos años del reinado isabelino presididos por una marcada inestabilidad política y social, además de la grave crisis financiera de 1866 y de subsistencia de 1867-1868 que antecedieron a la revolución del 68.

En cuanto a las detenciones por tipo de delito, predominaron las faltas leves (en el caso de Córdoba de 1844-1846 a 1867 representaron el 58,25% del total), seguidas a gran distancia por los delincuentes en general (el 26,19%), los ladrones (el 11,35%), los prófugos (el 2,12%) y los desertores (el 1,64%), situándose en último lugar los contrabandistas (0,45%), debido en este último caso a que existía un cuerpo especializado en su persecución, los carabineros.

Por otro lado, del análisis de la evolución anual de las detenciones en Córdoba se constata que éstas experimentaron un incremento sostenido pero con marcados altibajos, creciendo de forma muy considerable a partir de 1848, una vez que la Benemérita se hubo asentado plenamente en el territorio y adquirido cada vez más experiencia en la persecución de la criminalidad.

En 1851 y 1852 descendió como consecuencia de la reducción de los miembros de la Benemérita establecida por el Gobierno en 1849 a nivel nacional y aplicada desde 1850. Remontó de nuevo en 1853 y cayó en picado en 1854 debido a la concentración de los guardias en sus cuarteles de las capitales provinciales y de Madrid con el objetivo de contrarrestar los efectos del pronunciamiento progresista del referido año. La Benemérita permaneció con una actividad reducida también en 1855 por

causa de una nueva reducción gubernamental de sus efectivos. Al año siguiente, los arrestos retomaron el camino alcista alcanzando el pico más alto de la década en 1857, al coincidir con los efectos de una grave crisis de subsistencia particularmente virulenta en la Campiña del Guadalquivir.

En los años siguientes las detenciones retrocedieron de forma mínima hasta 1861, cuando la reducción resultó más significativa, consecuencia como comentaremos más adelante, de la profunda transformación de la criminalidad en Córdoba, una vez conocidos los métodos de la Guardia Civil, para burlarla, retomando una vez más la senda alcista en 1864 gracias al incremento de sus efectivos. Pero fue en 1866 y 1867 cuando las capturas se dispararon, ante los efectos de la ya citada crisis financiera de 1866 y el inicio de la severa hambruna de 1867-1868, así como por el aumento de la inestabilidad política y social,

multiplicándose en ambos años por 11 y por 14 respectivamente las cifras en comparación al inicio del período analizado, al mismo tiempo que doblaron y triplicaron las de 1865.

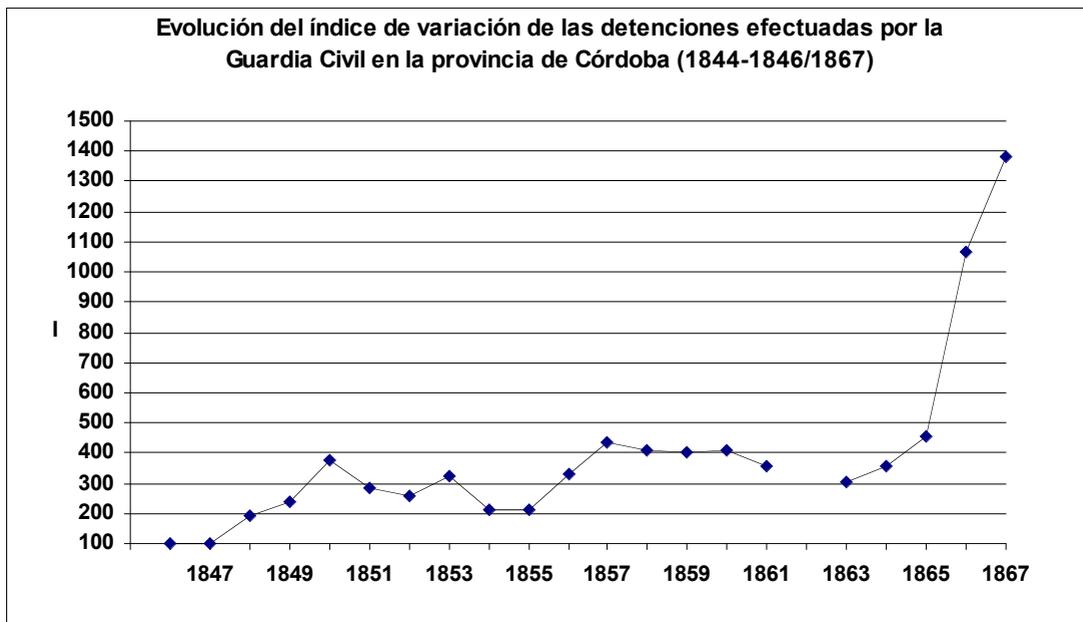
Estas cifras, referidas a las detenciones y no al número de delitos -aunque resulta lógico que fueran superiores-, se ciñen exclusivamente a las practicadas por la Guardia Civil y no a las efectuadas por otros cuerpos de seguridad, conforman un claro indicador de la marcada delincuencia presente en la Córdoba de mediados del siglo XIX, como ya resaltaron los mismos contemporáneos al afirmar en referencia a las elevadas capturas practicadas por la Guardia Civil y la Guardia Rural en julio de 1868: "En estas cifras figura nuestra provincia en el primer lugar, lo que da a conocer por una parte el celo y actividad de una y otra Guardia, y por otra pone de manifiesto que por aquí abundan desgraciadamente los criminales e infractores de la ley y el derecho" (29).

Evolución del número de detenciones practicadas por la Guardia Civil en la provincia de Córdoba (1846-1854)

Años	Nº.		Detenidos por tipo de delito					
	Total	I	A	B	C	D	E	F
1844 1846*	328	100	150	No consta	9	24	140	5
1847	335	102	179	No consta	12	27	115	2
1848	625	190	339	No consta	15	59	187	25
1849	780	238	435	50	24	29	238	4
1850	1.243	379	352	101	32	31	727	0
1851	939	287	117	167	50	20	585	2
1852	845	258	122	149	26	33	515	3
1853	1.050	323	238	131	18	17	654	0
1854	684	211	164	83	22	15	400	7
1855	695	212	136	182	27	22	320	8
1856	1.091	333	223	156	43	27	630	12
1857	1.420	433	395	356	44	36	582	7
1858	1.333	406	395	186	20	18	706	8
1859	1.320	402	325	143	51	10	784	7
1860	1.346	410	168	160	34	14	967	3
1861	1.162	354	253	103	59	4	739	4
1862	No consta							
1863	992	302	264	215	19	5	486	3
1864	1.161	354	289	154	13	14	689	2
1865	1.482	452	354	150	29	10	936	3
1866	3.500	1.067	845	227	9	2	2.407	10
1867	4.539	1.384	1.545	336	24	24	2.584	6

Nº.: Número absoluto de delincuentes apresados. I: Índice de variación (1846=100). A: Delincuentes en general. B: Ladrones. C: Prófundos. D: Desertores. E: Faltas leves. F: Contrabandistas. *Desde su entrada en servicio hasta 1846.

Fuente: MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, *La delincuencia contemporánea. Introducción a la delincuencia isabelina*, Granada, 1982, pp. 205-25. *Elaboración propia*.



Fuentes: *Datos del cuadro anterior. Elaboración propia.*

En cuanto a la situación anual de las detenciones en Córdoba, en contraste con la realidad de España y Andalucía, durante el período se experimentó un aumento espectacular de la efectividad de la Guardia Civil en la provincia cordobesa. De hecho, en el contexto nacional y andaluz de los puestos vigesimotercero y sexto respectivamente de 1844-1846 en relación a las provincias con más detenciones, la Guardia Civil de Córdoba pasó al primero en ambos casos en 1867, suponiendo más de un 13% de las detenciones totales de España y casi un tercio de las efectuadas en Andalucía.

El espectacular incremento de la efectividad de la Benemérita en Córdoba no se debió a una situación coyuntural, sino a una evolución paulatina -puesto que en 1864 se situó en el sexto, en 1865 en el quinto y en 1866 en el segundo a nivel nacional-, consecuencia de la mayor experiencia del cuerpo y de la mejor organización de su despliegue por el territorio, situándose sus cuarteles, como apuntamos en páginas anteriores, en los puntos más estratégicos de la provincia. A esto se sumó el alto número de efectivos presentes en la misma - en 1864 Córdoba fue la cuarta de las provincias españolas con una cantidad más crecida de guardias civiles-.

Su excelente quehacer profesional y cumplimiento del deber, también, se constata en los tipos de detenciones. De hecho, en 1844-1846 en el contexto español la provincia de Córdoba se situó en posiciones medias en general, e incluso en algún caso muy rezagada -como en las faltas leves-, aunque también ocupó puestos de cabeza en las detenciones de contrabandistas- la sexta, tras Cádiz, Málaga, Cáceres, Pamplona y Guipúzcoa, provincias costeras o fronterizas-, desertores -la octava- y delincuencia en general -la décima-; en Andalucía ocupó el lugar antepenúltimo en el total -únicamente en Huelva y Jaén se practicaron menos detenciones-, el último puesto por prófugos y el antepenúltimo por faltas leves -solo por delante de Almería y Huelva-. En 1867 se posicionó en el primer puesto por número de capturas de delincuentes en general, faltas leves y contrabandistas, en el segundo de ladrones y desertores -tras Sevilla-, y en el noveno por prófugos; a nivel andaluz también registró porcentajes muy crecidos -destacaron las detenciones de delincuentes en general, con más del 40% del total-, con una única excepción: en capturas de prófugos se situó en el tercer puesto -por delante de Jaén y Almería, y empatada con Huelva-.

Representación del total de las detenciones efectuadas por la Guardia Civil y el tipo de las mismas en la provincia de Córdoba a nivel nacional y regional (1844-1846 y 1867)

Años	España				Andalucía			
	1844-1846		1867		1844-1846		1867	
	%	P	%	P	%	P	%	P
Número total de detenciones	1,77	23	13,26	1	7,60	6	29,50	1
Delinquentes en general	3,40	10	17,71	1	12,98	5	41,74	1
Ladrones	No consta		5,75	2	No consta		18,61	2
Prófugos	1,50	17	2,99	9	2,63	8	7,32	3
Desertores	3,01	8	6,92	2	7,04	5	19,35	2
Faltas leves	1,14	35	14,09	1	5,94	6	27,61	1
Contrabandistas	4,62	6	9,09	1	12,20	3	25,00	1

%. Porcentaje respecto al total nacional o regional. P: Puesto que ocupó Córdoba entre las provincias con mayor número. Datos relativos a 48 provincias.

Fuente: MARTÍNEZ RUIZ (1982), pp. 205-225. *Elaboración propia.*

Asimismo, la elevada delincuencia que sufrió la provincia cordobesa queda corroborada, además, tras un repaso por las páginas de la prensa de la época, en especial del *Diario de Córdoba* (30), lo que aporta una idea del alto grado de violencia existente en la Córdoba isabelina. Los robos, asesinatos (31), violaciones y otros sucesos tenían su reflejo habitual en las noticias periodísticas, sin olvidar los crímenes perpetrados por las numerosas partidas de bandoleros, situación que para los contemporáneos requería la aplicación de una represión contundente, resultando frecuentes las condenas a la pena capital para que sirviesen de escarmiento público.

Por otro lado, la marcada efectividad de la Guardia Civil, especialmente en Córdoba durante el período isabelino queda contrastada por los datos de otra fuente. A finales de los años cincuenta, según la estadística del

Ministerio de Justicia correspondiente a 1859, las detenciones practicadas en la provincia cordobesa alcanzaron un total de 2.403, situándose Córdoba en la quinta posición entre las provincias españolas con un número más crecido -solo por detrás de Madrid, Cádiz, Sevilla y Málaga-, lo que indica una elevada eficacia de las fuerzas de seguridad presentes en la misma. Precisamente, entre los distintos efectivos con funciones de seguridad, fue la Guardia Civil la que efectuó el mayor número de capturas, con pronunciada diferencia respecto al resto: prácticamente la mitad del total, tanto a nivel nacional, regional como de la propia Córdoba, seguido en el caso de España por los inspectores y comisarios, y los celadores, mientras que en Andalucía y la provincia cordobesa a la Benemérita la secundaron en la cantidad más elevada de arrestos los vigilantes y los celadores.

Distribución relativa de las detenciones efectuadas en España, Andalucía y la provincia de Córdoba por tipo de aprehensor (1859)

Espacios	Insp. y com.	Alcaldes	Celadores	Vigilantes	Fusileros	Guardia Civil
España	19,60	9,47	11,33	8,91	0,66	50,03
Andalucía	3,27	7,93	9,14	26,12	0	53,54
Córdoba	2,70	0	8,32	41,61	0	47,36

Insp. y com.: Inspectores y comisarios.

Fuente: *Anuario estadístico de España, correspondiente a 1859 y 1860, Madrid, 1860., pp. 196-7. Elaboración propia.*

A pesar de lo expuesto, la Guardia Civil no estuvo exenta de resultar salpicada por la criminalidad, pues de 1865 a 1867 un total de 1.563 de sus miembros fueron arrestados y procesados -casi el 12% del conjunto de los efectivos del cuerpo en dicho período-, siendo sus delitos más frecuentes los cometidos contra la disciplina, la insubordinación, el desfalco, la malversación y la propiedad (32). De dicha corrupción al parecer no estuvieron exentos algunos guardias que prestaron servicio en Córdoba, como fue el caso del teniente José Gavarrón que, supuestamente, junto al secretario del Ayuntamiento de La Carlota, Francisco Fernández Weber, recibió sobornos del homicida Pedro Pomares para conseguir escapar de la justicia, solicitando el juez de primera instancia de Posadas el procesamiento de ambos (33).

También algunos de sus números fueron acusados de maltratar a personas indefensas, como en Lucena, donde según denunció un periódico local, golpearon al casero de la Casería de Buenavista y a su hija. Pero también debieron hacer frente a calumnias difundidas para desprestigiar al cuerpo, como el bulo divulgado en Montilla de que dos guardias habían asesinado a una mujer en pleno campo para robarle culpando a un pobre pastor con el fin de ocultar su delito, lo que fue tajantemente desmentido por los mandos de la Benemérita, no existiendo denuncia alguna al respecto (34).

Por el contrario, la muerte de varios de sus números en acto de servicio, como los asesinatos de dos guardias al enfrentarse con bandoleros en Benamejé en 1851 y en Puente Genil en 1853 (35), representa la demostración más contundente del compromiso y el sacrificio del cuerpo de la Guardia Civil de Córdoba en la persecución de la criminalidad.

Por otro lado, la sociedad de la España isabelina se caracterizó por estar fuertemente armada, dada la elevada criminalidad existente y los frecuentes períodos de inestabilidad política, no resultando extraño que en todas las casas hubiese un arma de fuego, al primar la idea de la autoprotección ante la escasez o la ausencia de fuerzas policiales. No obstante, para su posesión era necesaria una licencia, que en la mayoría de los casos no se solicitaba, si se tiene en cuenta la

enorme cantidad de armas que incautaron los cuerpos de seguridad. A este respecto, por ejemplo, en el territorio provincial cordobés sólo en el mes de julio de 1868 la Guardia Civil decomisó 89 escopetas y retacos y un gran número de pistolas, cuchillos y otras armas, mientras que la Guardia Rural requisó un total de 692 armas prohibidas (36), cifras muy elevadas que en parte se explican por el período en que se realizaron las mencionadas incautaciones, en plena inestabilidad política previa a la Gloriosa, pero que resultan esclarecedoras de lo comentado más arriba. Esta situación estuvo estrechamente relacionada con el crecido número de asesinatos y otros delitos con armas prohibidas perpetrados durante el período objeto de análisis, figurando la provincia de Córdoba, como sabemos, entre las más violentas del país.

Finalmente respecto a la persecución del bandolerismo, la extensión de la Benemérita por Córdoba a partir de finales de 1844 supuso que en pocos meses este fenómeno delictivo, que asolaba en gran medida a la provincia, se redujera sensiblemente. Es más, hasta que la Benemérita no alcanzó a todos los confines de la provincia, los bandoleros continuaron con su actividad delictiva, si bien pronto el flamante cuerpo de seguridad lograra reducirla.

En este sentido, a pesar de que la Guardia Civil consiguió limitar el bandolerismo en la provincia de Córdoba, ni mucho menos éste desapareció, aunque sí quedó muy menguado, disminuyendo por consiguiente en gran medida sus delitos. La efectividad una vez más de la Benemérita que se evidenció una vez más a partir del verano de 1854, pues la ya mencionada concentración de los guardias civiles en la capital de la provincia como consecuencia del pronunciamiento progresista que acabó con una década de gobiernos moderados, y con el fin de hacer frente a la inestable situación política, provocó que los bandoleros se reactivasen, con la consiguiente alarma social.

Sin lugar a dudas, la única fuerza de seguridad pública capaz de frenar los desmanes aludidos fue la Guardia Civil, pues es evidente que en los períodos en que permaneció inactiva bien por su inexistencia hasta 1844, bien por la tardanza en su dispersión por la provincia llevada a cabo a lo largo de 1845 y su con-

centración en las ciudades tras la Vicalvarada durante la segunda mitad de 1854 y parte de 1855, el bandidaje causó multitud de crímenes y como consecuencia una importante alarma social. Esta situación obligó a recurrir de nuevo a las costosas partidas rurales cuyos gastos debían abonar los ayuntamientos cordobeses, resistiéndose varios de ellos como apuntamos más arriba dadas las exiguas arcas municipales, en tanto que la Guardia Civil era sufragada por el presupuesto del Estado (37).

Entre los múltiples éxitos de la Benemérita en su incansable persecución del bandolerismo en la provincia de Córdoba -incansable y también sacrificada, dado el ya señalado asesinato de al menos dos de sus efectivos en acto de servicio por enfrentamiento con los bandoleros-, sobresalen la captura de varios bandidos, entre ellos:

- “Valdés” y “Chicón”: el 2-XII-1853 entraron borrachos en Puente Genil, atrincherándose en una casa. Rodeados por la Guardia Civil, tras asesinar a uno de los guardias, finalmente ambos se rindieron. El primero fue ajusticiado a garrote vil en el Llano de San Sebastián de Puente Genil y el otro en Herrera pocos días después (38).
- “Molina”: en 1855 en Monturque miembros de la Guardia Civil y la Milicia Nacional de Montilla dieron muerte a este bandolero, natural de Cabra, y rescataron a un hacendado de Osuna. Días después, ambas fuerzas detuvieron en Puente Genil al bandolero Juan Narbona, miembro de la partida de Diego Alhama, que fue ajusticiado a garrote vil en Córdoba a principios de 1857 (39). Ambos hechos demostrarían la efectividad de la colaboración entre los referidos cuerpos.
- Tomás Flores: famoso bandolero, fue arrestado en Priego tras un espectacular enfrentamiento con la Guardia Civil. Fusilado en Córdoba a principios de 1857 (40).
- Pedro López, el “Quinquillero”: muerto por la Guardia Civil en Villafranca en abril de 1857 (41).
- Manuel Muselina: jefe de una banda de salteadores que cometió varios crímenes en las proximidades de Santaella; fue abatido por la Guardia Civil en agosto de 1858 durante el registro de su casa en Estepa (42).
- José Carnero, el “Marqués de Magallanes”: preso por la Guardia Civil en Lucena a finales de 1858 (43).

Sin embargo, tras los beneficiosos progresos de la Benemérita en los primeros años de su implantación, con el tiempo éstos se fueron disipando, pues al parecer, el fenómeno de la delincuencia decimonónica se adaptó a las nuevas circunstancias, adoptando -o más bien consolidando, si se tiene en cuenta que desde tiempo atrás contaba con amplias redes de apoyo, incluida la complicidad de distintas autoridades políticas y de seguridad (44)- formas de crimen organizado, tal como se denunció en la Córdoba isabelina, cuando en 1864 se publicó en la prensa nacional una carta de Mariano Vargas Alcalde (prestigioso jurista, exdiputado a Cortes y exprimer edil de Cabra, así como antiguo oficial de la Milicia Nacional), de la que se hizo eco un diario cordobés, en la que el citado personaje afirmaba:

“Bajo otro punto de vista más concreto los ladrones viven sobre la voluntad y sobre el celo de la Guardia Civil, porque tienen poderosas protecciones. Y, si no, ¿qué razón suficiente hay para que en tantos años no se haya podido prender, por ejemplo, a Jordán y el Animero? ¿Es que falta la voluntad? ¿Es que falta la inteligencia? No, porque suposiciones de esta clase no se deben hacer sin pruebas grandes y muy concretas; y si eso pudiera presumirse en un caso, no se puede generalizar a todos los demás.

Lo que ocurre es que el antiguo bandolerismo de Andalucía ha cambiado de formas y condiciones, para amoldarse a la civilización de la época, desde la creación de la Guardia Civil. Ya son raras las correrías de los caballistas, aunque no hace tres años que Castilla nos mortificó bien. Hoy parecen organizados en asociaciones bien reglamentadas, y de ellas parten lo mismo los cautiverios que el tráfico de bestias robadas” (45).

CONCLUSIÓN

A lo largo de su dilatada historia la Guardia Civil ha prestado valiosos servicios en la lucha contra la delincuencia en general y la delincuencia especializada, casi siempre con importantes resultados. Así lo demuestra el hecho de haber acabado con el bandolerismo del siglo XIX, el anarquismo de la Mano Negra, el anarquismo urbano, el fenómeno del maquis de la postguerra y haber cosechado notables éxitos contra el terrorismo independentista de ETA, organización a la que ha asestado numerosos golpes, como la desarticulación de su cúpula en la localidad francesa de Bidart. Junto a esto, la Guardia Civil presta en la actualidad importantes servicios en misiones de paz en países donde la ONU recaba la presencia española.

Estos servicios en el caso de la provincia de Córdoba han quedado documentados desde los orígenes de la creación de la Benemérita. Gracias a los significativos y arduos servicios y a la enorme eficacia de este flamante cuerpo de seguridad, sin obviar de ninguna de las maneras el contrastado sacrificio de sus efectivos, en la Córdoba del reinado de Isabel II se logró reducir en gran medida la elevada y alarmante delincuencia que se padecía, tanto en su tipología común como en relación al fenómeno criminal típico del siglo XIX, el bandolerismo.

Después de más de 160 años de existencia, la Guardia Civil constituye uno de los patrimonios más queridos y estrechamente vinculados al pueblo español, que ha visto reflejadas en su trayectoria gran parte de sus señas de identidad. Es, además, una Institución que aspira a servir a sus ciudadanos desde la modernidad que demandan los nuevos tiempos, pero a la que se le exige lo haga manteniendo intactas las tradicionales virtudes que han adornado su trabajo cotidiano a lo largo de este último siglo y medio. Queda, pues, constatado el histórico compromiso de este cuerpo con la provincia de Córdoba desde su fundación.

NOTAS

(1) DÍEZ DEL CORRAL, Luis, *El Liberalismo Doctrinario*, Madrid, 1945. COMELLAS, José Luis, *Isabel II. Una reina y un reinado*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 43-4.

(2) SÁIZ PASTOR, Candelaria y VIDAL OLIVARES, Javier, *El fin*

del Antiguo Régimen (1808-1868). Economía, Crítica, Madrid, 2001. VELARDE FUERTES, Juan, "Una nota sobre el pensamiento económico y la realidad de la España isabelina (1830-1868)", *Cuadernos de Investigación Histórica*, 21 (2004), pp. 319-353.

(3) FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio y RUEDA LAFFOND, J. C., "Los grupos sociales", en A. FERNÁNDEZ GARCÍA (dir.), *Los fundamentos de la España Liberal (1834-1900). La sociedad, la economía y las formas de vida, tomo XXXIII, Historia de España de Ramón Menéndez Pidal*, Madrid, 1997, pp. 101-189. RUEDA HERNANZ, Germán, *Isabel II*, Arlanza Editorial, Madrid, 2001, pp. 233-6. RUIZ TORRES, Pedro, "Modelos sociales del liberalismo español", en R. ROBLEDO, I. CASTELLS y M. C. ROMEO (eds.), *Orígenes del liberalismo. Universidad, política, economía*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003, pp. 173-203.

(4) *La delincuencia contemporánea. Introducción a la delincuencia isabelina*, Granada, 1982, pp. 103 y siguientes.

(5) *La Guardia Civil: claves históricas para entender la Benemérita y a sus hombres*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2009, pp. 23-24; véase también del mismo autor, *La Guardia Civil, nacimiento y consolidación, 1844-1874*, Actas, Madrid, 1995.

(6) Sobre sus inicios: MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, *La creación de la Guardia Civil*, Editora Nacional, Madrid, 1976; LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Alianza Editorial, Madrid, 2004 [primera edición, Crítica, Barcelona, 1982]; AGUADO SÁNCHEZ, Francisco, *Historia de la Guardia Civil*, Históricas, Madrid, 1983.

(7) En este sentido, a principios de 1848, cuando todavía no se había cumplido un cuatrienio de la fundación de la Guardia Civil, el entonces Mariscal de campo y diputado por Lérida Francisco Mata y Alós, Conde de Torre Mata (Gerona, 1807-Madrid, 1884, militar y político liberal de tendencia moderada, ministro de Marina en 1863-1864 e interino de Guerra en 1863), pronunció un elocuente discurso en el Congreso de los Diputados en defensa de que los Mozos de Escuadra de Cataluña fueran pagados por el presupuesto del Estado como la Guardia Civil, a la que alabó por los múltiples méritos que ya había contraído, calificándola de "distinguida y cada día más benemérita" y declarando que era "una institución benéfica que honra al Gobierno que la creó, y que tanto ha elevado la ya bien sentada reputación de su digno inspector general el Sr. Duque de Ahumada. Es cuerpo benemérito, cuya bondad y utilidad para el país no ha podido desconocer ni desconoce el fanatismo de los partidos políticos [...]". *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión de 11-II-1848, p. 1.129.

(8) Con el fin de mitigar la lacra de los bandoleros, los campos eran protegidos por partidas de escopeteros financiadas por los ayuntamientos, creadas en momentos de peligro. Por ejemplo, en 1844 y por orden del capitán general de Andalucía, se organizó en Córdoba capital una de estas partidas, formada por un comandante, un cabo y diez escopeteros, con el sueldo de 15 rs., 7 rs. y 5 rs. diarios, respectivamente; el nombramiento de comandante recayó en Francisco Muñoz. En 1855 se reconstituyó ante la ola de robos y crímenes que se estaban produciendo, conformada en esta ocasión por 15 efectivos (Archivo Municipal de Córdoba [en adelante A.M.CO.], Actas Capitulares [en adelante A. C.], L-368 y L-379, sesiones de 6, 16 y 26-IV-1844, y 19-I-1855). A mediados de 1866 la Diputación solicitó al Gobierno la implantación en la provincia de Córdoba de la guardia rural, una fuerza de acción provincial para perseguir a los "vagos y malhechores" fuera de los términos urbanos. Su principal finalidad consistiría en proteger la propiedad privada, dados los frecuentes hurtos de ganado y frutos que se cometieron en los campos, no siendo suficientes para combatirlos la guardia municipal, la Guardia Civil y los guardas privados (Archivo de la Diputación Provincial de Córdoba [en adelante, A.D.P.CO.], Libro de Actas de la Diputación [en adelante L.A.D.], C-3863, sesión de 28-V-1866). En 1867, en el contexto del inicio de la grave crisis de subsistencias del final del período isabelino, el gobernador civil de Córdoba dispuso que se creara una guardia rural interina, a cuyo mantenimiento debían contribuir todos los ayuntamientos de la provincia. Sin embargo algunos se opusieron por la carencia de fondos, como fue el caso del de la capital, que se negó a destinar el 2% de sus ingresos con tal fin, considerando la elevada contribución de consumos que tenía asignada la ciudad y el rechazo de los mayores contribuyentes a la subida de la territorial y el subsidio industrial, si bien el gobernador obligó a ello (A.M.CO., A.C., L-391, 4-VII-1867).

(9) Todos los años cuando se aproximaba el verano, época de recogida de la cosecha de trigo y de elevada probabilidad de incendios, en la ciudad de Córdoba se establecía una fuerza armada para vigilar los campos

de su término municipal, integrada por una veintena de miembros (A.M.CO., A. C., L-389, sesión de 13-VII-1865).

(10) A.M.CO., Estadística. Relación de las clases de fuerza armada o con uso de armas cuyos haberes se satisfacen de los fondos municipales que en esta localidad contribuyen a la seguridad de las cosas y las personas, 26-VII-1864, C-1051.

(11) En el artículo primero de la normativa de la policía local se especificó quiénes podían ingresar en el cuerpo: varones mayores de 25 años de edad y menores de 40, que cumplieran los requisitos de medir como mínimo cinco pies y dos pulgadas de altura, ser naturales de la provincia o haber estado avecindados en la misma durante al menos diez años, saber leer y escribir correctamente, justificar una conducta irreprochable, gozar de buena salud y haber sido licenciados con honor del Ejército. Mientras que en el artículo segundo del de los serenos, se dispuso que fueran varones de 20 a 50 años de edad, con robustez y, voz fuerte y clara, que no hubiesen sufrido pena por delito, justificasen una buena conducta y fueran padres de familia, dependiendo su nombramiento del alcalde, aunque su propuesta y número correspondería al contratista del alumbrado público. A.M.CO., A. C., L-375, sesión de 1-III-1851.

(12) *Reglamento de la Guardia Municipal diurna de Córdoba*, Córdoba, 1867. A.M.CO., A. C., L-392, 4-VI-1868.

(13) *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba* [en adelante B.O.P.CO.], 6-IV-1844.

(14) Un análisis más detallado del número de efectivos, de su distribución por la provincia y de los servicios prestados por este cuerpo en Córdoba, en ESPINO JIMÉNEZ, Francisco Miguel, *Progreso frente a decadencia: Parámetros económicos de la Córdoba isabelina*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009, pp. 323-325.

(15) M. GISTAU FERRANDO, *La Guardia Civil. Historia de esta institución y de todos los cuerpos armados en España*, Valdemoro, 1907, pp. 205-206.

(16) A.D.P.CO., L.A.D., C-3863, sesiones de 9, 16 y 29-II-1868. A.D.P.CO., L.A.C.P., C-3803, sesión de 22-II-1868. B.O.P.CO., 24-II y 6-IV-1868.

(17) *Diario de Córdoba*, 14-VII y 16-IX-1868.

(18) OCAÑA PRADOS, José, *Historia de la villa de Villanueva de Córdoba*, Córdoba, 1911, pp. 294-300.

(19) Según el R.D. de 13-V-1844, reformador de la normativa anterior, se mantiene la dependencia dual, de los ministerio de la Guerra y de la Gobernación, de la Guardia Civil. Sin embargo, el Ministerio de la Guerra dispondría de importantes atribuciones sobre la Benemérita, aunque no se acepta la propuesta de Ahumada en relación a que fuera un cuerpo más del Ejército.

(20) GISTAU (1907), p. 185. MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, "Ubicación geográfica inicial de la Guardia Civil", *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 1 (1980), p. 84.

(21) En octubre de aquel año se informó que la Compañía de Escopeteros de Andalucía quedaba disuelta oficialmente al haber concluido la dispersión por la provincia de la Guardia Civil. B.O.P.CO., 7-X-1845.

(22) Resultó el octavo candidato más votado con 1.639 sufragios en la primera y segunda vuelta de las elecciones generales de septiembre y octubre de 1844. Su tendencia ideológica próxima al Partido Moderado que ya entonces monopolizaba el poder y su cercanía al omnipotente general Narváez, a cuyas órdenes sirvió durante la Primera Guerra Carlista, facilitaron que fuera uno de los designados de las ternas propuestas para la designación de senadores a las Cortes que redactaron la Carta Magna de 1845 y las distintas normas que edificaron el modelo de Estado del moderantismo. Tomó posesión del escaño parlamentario en noviembre de 1844 y ostentó la representación de la provincia de Córdoba en la Cámara Alta hasta su juramento como senador vitalicio en diciembre de 1845 (nombrado por Real Decreto de 25-XI), permaneciendo como tal hasta la caída de Isabel II en 1868. Asimismo, en 1853 y 1857 ejerció la vicepresidencia del Senado. Archivo Histórico del Senado, Expediente personal del senador D. Francisco Javier Girón Ezpeleta, Duque de Ahumada, HIS-0008-02; AGUADO SÁNCHEZ (1969); AGUILAR GAVILÁN, Enrique, *Vida política y procesos electorales en la Córdoba*

isabelina (1834-1868), Córdoba, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1991, pp. 189-190; GIL NOVALES, Alberto (Dir.), *Diccionario biográfico del Trienio Liberal*, Madrid, El Museo Universal, 1991, pp. 285-286; ESPINO JIMÉNEZ, Francisco Miguel, "Francisco Javier Girón Ezpeleta", en Diego CARO CANCELA (Dir.), *Diccionario Biográfico de Parlamentarios de Andalucía (1810-1869)*, tomo I, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2010, pp. 549-550.

(23) B.O.P.CO., 6-II-1845.

(24) *Diario de Córdoba*, 27-I-1863.

(25) MARTÍNEZ RUIZ (1982), p. 120.

(26) *Ibid.*, pp. 103 y siguientes. SERRANO GÓMEZ, A., "La delincuencia en el período isabelino", en *V Seminario Duque de Ahumada. España en la época de la fundación de la Guardia Civil*, Madrid, 1994, pp. 211-240. GÓMEZ BRAVO, Gusmaro, *Crimen y castigo. Cárceles, justicia y violencia en la España del siglo XIX*, Madrid, 2005.

(27) Si bien no se puede efectuar por motivos obvios una equiparación del número de detenciones con el número total de los delitos cometidos, especialmente tratándose de un sólo cuerpo de seguridad de los entonces existentes, es la única fuente que aporta datos referidos a la mayor parte del período, disponibles para realizar un análisis con datos estadísticos sistematizados.

(28) MARTÍNEZ RUIZ (1982), pp. 103 y siguientes.

(29) *Diario de Córdoba*, 16-IX-1868.

(30) *El Diario de Córdoba* fundado por Fausto García Tena en 1849 se publicó ininterrumpidamente hasta 1938, constituyendo hasta la fecha la publicación periódica de mayor vigencia cronológica en la historia del periodismo cordobés.

(31) Entre estos, las noticias por crímenes pasionales, y más específicamente de violencia contra la mujer, resultaron constantes en la prensa, como: "Marido mata a su esposa por intentar divorciarse" (en Bujalance); un tal M. Ruz, alias "Morcillite" asesinó a su mujer por celos, lo que conmovió al vecindario aún no repuesto de otro homicidio ocurrido recientemente (Montilla); "Joven asesinada por su marido de una pedrada" (Posadas); "Un hombre asesina a su mujer en un cortijo" (Aguilar); "La Guardia Civil detiene a un hombre con indicios de embriaguez en el momento en que iba a asesinar a su esposa" (Benamejí); asesinato de una joven que causó un hondo malestar en la población, asistiendo al funeral más de 20.000 personas (Lucena); etc. *Diario de Córdoba*, 4-II y 21-XII-1858; 6-V, 13-VII y 4-IX-1859; 12 y 15-IV-1864.

(32) *Anuario estadístico de España publicado por la Dirección General de Estadística*, 1866-1867, Madrid, 1870, p. 451.

(33) A.D.P.CO., L.A.C.P., C-3797, sesión de 31-X-1859.

(34) *Diario de Córdoba*, 11-VII y 4-XII-1866.

(35) B.O.P.CO., 25-VII-1851. JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, J. S., *Episodios locales pontanos. Puente Genil en Tiempo de Isabel II El hecho político-social (2ª. Parte)*, volumen XVIII, Puente Genil, 1998, pp. 164-170.

(36) *Diario de Córdoba*, 6-VIII y 16-IX-1868.

(37) A.D.P.CO., L.A.D., C-3773, sesiones de 19 y 29-I, 1-II, 9 y 14-III y, 14 y 24-IV, 10-VI y 31-VII-1855. B.O.P.CO., 1 y 16-II-1855.

(38) JIMÉNEZ RODRÍGUEZ (1998), pp. 164-170.

(39) *Diario de Córdoba*, 26 y 27-VI-1855, y 15-II-1857.

(40) *Ibid.*, 14 y 15-II-1857.

(41) *Ibid.*, 26-IV-1857.

(42) *Ibid.*, 14-VI, 6-VII y 17-VIII-1858.

(43) *Ibid.*, 22-X-1858.

(44) Julián Zugastí Sáez, hombre de confianza del Ministro del Interior Nicolás M. Rivero, nombrado en marzo de 1870 Gobernador Civil de Córdoba e investido de poderes especiales para actuar en las provincias limítrofes contra la lacra del bandolerismo, denunció con nombres y apellidos las implicaciones de conocidos prohombres de la provincia en este tipo de criminalidad, a los que los bandoleros, a cambio de impunidad, prestaban su fuerza disuasoria durante los períodos electorales. ZUGASTI, Julián, *El bandolerismo: estudio social y memorias históricas*, Imprenta de T. Fontanet, Madrid, 1876.

(45) *Diario de Córdoba*, 17-IV-1864.

CONSOLIDACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL (1869-1900)

EDUARDO GONZÁLEZ CALLEJA
Profesor Titular del Departamento de Humanidades
Universidad Carlos III de Madrid

Como señala Manuel Ballbé, el Sexenio fue un período turbulento caracterizado por la primacía de la jurisdicción militar sobre la civil a la hora de juzgar asuntos relacionados con la seguridad pública (1). La Guardia Civil, que mantenía su imagen de cuerpo policial hechura del partido moderado, había logrado sobrevivir a los intentos de disolución tras los acontecimientos revolucionarios de 1854, y acabó por consagrarse como fiel instrumento del Estado durante el conflictivo período de 1868 a 1874, en cuyo transcurso España experimentó regímenes tan diversos como una Regencia, una Monarquía democrática, una República federal y un régimen autoritario nominalmente republicano, al tiempo que estallaban sucesivos movimientos insurreccionales de carácter independentista en Cuba, carlista en el Norte de España y cantonalista en Levante y la zona meridional. Bien es cierto que la Benemérita fue la institución de salvaguardia que sufrió de manera más acusada la oleada militarizadora que se cernió sobre la seguridad pública. Además, una serie de medidas acentuaron su implantación en el ámbito rural, alejándola del tumultuoso ambiente de las ciudades, pero también del control directo de las autoridades gubernativas.

LA DIFÍCIL IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO DE SEGURIDAD PÚBLICA (1868-1873)

El período 1868-74 fue crítico para la supervivencia de la Guardia Civil. Su participación en la revolución “Gloriosa” fue poco lucida: en Córdoba, mientras que el Ejército y la Guardia Rural trataron de combatir la rebelión, los

Carabineros la apoyaron y la Guardia Civil se declaró neutral, concentrándose y alejándose de la ciudad a la espera de acontecimientos. Pero en localidades como Alcoy, donde se había constituido una junta revolucionaria republicana, actuó sin contemplaciones el 24 y 25 de septiembre, lo que trajo como secuela varios muertos por ambas partes. También en Santander protagonizó sangrientos incidentes cuando se puso al servicio de las autoridades militares isabelinas, pero tras la batalla del puente de Alcolea el Cuerpo optó por ponerse del lado de la revolución triunfante. Las consecuencias de esta errática actitud no se hicieron esperar: el denostado Tercio Veterano de Madrid (fuerza creada por los unionistas en 1858-59 y que había demostrado una escasa destreza en el tratamiento de los motines urbanos, como pudo comprobarse en la “Noche de San Daniel” de 10 de abril de 1865) fue considerado hostil a la nueva situación política y hubo de retirarse de las calles. No tiene nada de sorprendente que el ministro de la Guerra Juan Prim disolviera este Tercio el 20 de octubre de 1868, integrando a sus hombres en el resto de los tercios del Instituto, aunque seis días más tarde dispuso el aumento de la fuerza del primer Tercio de la Guardia Civil en 400 hombres procedentes del disuelto Tercio Veterano, destinado a la custodia de puntos clave de la capital, y dos días después creó el 14º Tercio para cubrir parte de los servicios hasta entonces encomendados a la Veterana, actuando como refuerzo móvil del resto de los tercios peninsulares. El vacío dejado en la vigilancia madrileña fue ocupado por un cuerpo de agentes de orden público improvisado por el alcalde Nicolás María Rivero, uniformado con una discreta levita militar y kepis, y a los que recomendó un talante tolerante y un uso limitado de las armas. Este embrión de policía civil de seguridad tuvo una escasa eficacia real, y fueron eclipsados por la creación el 24 de octubre de los Voluntarios de la Libertad, que en adelante operaría en misiones propias de la fuerza pública.

La ruralización de la Guardia Civil avanzó notablemente después de que la Guardería Rural creada en enero-febrero de 1868 bajo la dependencia orgánica de los Ministerios de la Gobernación y de Fomento y el sostén económico de ayuntamientos y diputaciones fuese

disuelta tras la “Septembrina”. Después de Alcolea, muchas juntas revolucionarias locales liquidaron espontáneamente la Guardia Rural, que fue disuelta por Prim el 13 de octubre de 1868. Sus tareas de custodia de la propiedad rural y forestal quedaron encomendadas a la Guardia Civil (por entonces con unos efectivos totales de 11.093 hombres), que también actuaba en misiones de defensa de las personas en despoblado (2). El aumento de su plantilla hasta los 20.000 efectivos estuvo a punto de lograrse cuando un Decreto de 17 de septiembre de 1872 dio a luz a la Guardia Rural encargada de la guardería rural y la custodia de los montes del Estado. El 28 de ese mismo mes, el presidente del Consejo de Ministros Manuel Ruiz Zorrilla presentó un nuevo proyecto de organización y reclutamiento de la Guardia Rural, bajo las órdenes directas de los gobernadores civiles, si bien mantenía su vinculación con la Dirección General de la Guardia Civil (3). A la postre, una Real Orden de 7 de junio de 1876 (que obtuvo rango de Ley el 20 de ese mes) otorgaría todas las competencias de guardería rural a la Guardia Civil, que a pesar de todo no obtuvo el tan deseado incremento de la plantilla.

Precisamente en el ámbito agrario, la lucha contra el bandolerismo y los frecuentes altercados con el poder local hicieron mermar su prestigio, especialmente cuando las continuas concentraciones en las capitales de provincia dejaban desguarnecido un ámbito rural cada vez más conflictivo. Con el nombramiento por Prim en 1869 de Julián de Zugasti como gobernador civil de Córdoba se inició una enérgica recuperación de la autoridad en Andalucía, con recogida de armas, fichaje de bandoleros, reorganización de los servicios de información a través de confidentes, estadística de hechos delictivos y aplicación ocasional de la “ley de fugas” sobre la base de las “órdenes reservadas” a los gobernadores civiles que, con el explícito asentimiento de Prim, había autorizado el ministro de la Gobernación Nicolás María Rivero.

Mientras que la Guardia Civil y el Cuerpo de Carabineros actuaban en el campo, los Voluntarios de la Libertad suplieron a la Benemérita en los núcleos urbanos más importantes, bajo la vinculación del Ministerio de la Gobernación a través de la potenciada

figura del gobernador civil. El 17 de noviembre de 1868, Sagasta dio satisfacción a las Juntas reglamentando la organización de estos Voluntarios con las bases que regían en 1854 para la Milicia Ciudadana, dando un carácter local y no permanente al cuerpo, que garantizaría el orden en las capitales de provincia y pueblos de más de 100.000 habitantes. A fines de 1868 se creó el Cuerpo de Orden Público, cuyo reglamento sería promulgado el 1 de junio de 1870, imponiendo una total militarización del mismo. Pero ante el aumento de la agitación política revolucionaria, la coalición gobernante de progresistas, unionistas y demócratas moderados optó por la adopción de medidas excepcionales, especialmente a partir del otoño de 1869.

La primera medida potenciadora del poder militar fue la promulgación del Decreto de 22 de julio de 1869, por el que se hacía entrar en vigor la Ley de 17 de abril de 1821, que otorgaba a la jurisdicción castrense competencias para actuar sobre delitos de conspiración a mano armada realizados contra la Constitución, y ampliaba sus facultades sobre el aparato de la seguridad del Estado. Se trataba de detener la subversión, en especial la carlista, sin tener que restringir las libertades recientemente conquistadas. El artículo 31 de la Constitución de 1869 contempló la posibilidad de suspender temporalmente las garantías consignadas en los artículos 2, 5 y 6, y párrafos 1 a 3 del 17, "cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias", pero el artículo 21 de la Ley Fundamental obligaba a la elaboración previa de una ley de suspensión de garantías. La aprobación de una nueva Ley de Orden Público el 23 de abril de 1870 fue el penúltimo eslabón en este proceso de militarización. Establecía diversos estados excepcionales: los de prevención y alarma surgían automáticamente en el momento de suspenderse los derechos constitucionales, y los podía declarar la autoridad gubernativa para afrontar delitos contra la Constitución, la seguridad interior y exterior del Estado y el orden público. El estado de guerra lo declaraba la autoridad civil, de acuerdo con la militar y la judicial, y podía quedar establecido provisionalmente si la Junta de Autoridades no había llegado a un acuerdo, si no había dado tiempo a decidirlo

en el momento del estallido de la rebelión o sedición, cuyos responsables quedaban sometidos a consejos de guerra ordinarios.

Pronto el Gobierno tuvo que recurrir a otros recursos excepcionales de gestión del orden público. Los gobernadores civiles comenzaron a arrogarse potestades sobre la distribución de la Guardia Civil, hasta el punto de que, a inicios del verano de 1869, el Ministerio de la Gobernación hubo de advertirles que, dada la agitación reinante, no solicitasen la concentración de fuerzas de Carabineros o de la Guardia Civil sin antes ponerse de acuerdo con las autoridades militares del distrito. Ante las reticencias de algún gobernador, Prim exigió el cumplimiento de la orden del Consejo de Ministros de 19 de julio de 1869 sobre primacía de la autoridad militar en caso de alteración del orden.

La aspiración a un mayor control gubernativo por parte de la autoridad civil se frustró de forma definitiva con el alzamiento independentista en Cuba, la agitación carlista y las asonadas republicanas, que obligaron a una amplia movilización del Ejército y de la Guardia Civil en los diversos escenarios. En 1852, Bravo Murillo había implantado una unidad piloto de la Guardia Civil en la isla antillana, y dos años más tarde se estableció un Tercio de comisión dependiente del capitán general de la isla, que se nutría de personal del Ejército incentivado con dobles sueldos y gratificaciones, y que se organizaba en los principales departamentos con base a un batallón dividido en compañías de infantería y caballería. Sus cometidos principales eran la policía municipal, la custodia de campos, caminos y haciendas, el control de la población campesina, la vigilancia de la trata de esclavos, la información sobre los movimientos independentistas, la persecución de prófugos y desertores y el combate del bandidismo. En 1862 la plantilla era de 892 hombres, distribuidos en 83 puestos y siete distritos. Por la Ley de Amalgama de 10 de julio de 1871, que entró en vigor el 30 de septiembre de 1872, las fuerzas de la Guardia Civil de Cuba y Puerto Rico (donde se implantó en octubre de 1868) pasaron a integrarse con las de la Península. Tras el estallido de la Guerra de los Diez Años en octubre de 1868, la Benemérita recibió orden de concentrarse en los núcleos principales de población, abando-

nando la protección de las propiedades de los terratenientes. En Filipinas se creó el 24 de marzo de ese mismo año un Tercio en comisión en la isla de Luzón, y el 27 de junio de 1871 se solicitó la organización de un Tercio Veterano para Manila, que comenzó a prestar servicio en abril del año siguiente. El 1 de mayo de 1872 se creó un nuevo tercio con los mismos efectivos del ya existente (1.045 hombres), y en 1895 se organizó una tercera unidad de esta naturaleza.

La Guardia Civil libró las primeras escaramuzas contra los carlistas en agosto de 1869. En abril de 1872, el ministro de la Guerra, el general Serrano, inició las operaciones militares apoyándose en fuerzas del Ejército y de la Benemérita, hasta que la acción de Oroquieta de 4 de mayo obligó al pretendiente Carlos VII a repasar la frontera y a sus partidarios a firmar el convenio de Amorebieta. En las zonas donde la insurrección fue de menor envergadura, la Guardia Civil actuó en solitario en funciones de policía, concentrada en las cabecezas de compañía o de provincia.

La Guardia Civil se empleó con especial dureza ante las insurrecciones republicanas. La falta de profesionalidad y el ideario extremista de buena parte de los Voluntarios de la Libertad, su autonomía de las autoridades gubernativas, la no sujeción a ordenanza alguna y la falta de control por los ayuntamientos lastraron su actuación hasta hacerla difícilmente controlable. En noviembre-diciembre de 1868 se produjeron rebeliones en Cádiz y Málaga tras una serie de enfrentamientos entre las autoridades gubernativas y los ayuntamientos apoyados por los Voluntarios, que acabaron por ser sumariamente desarmados por el Ejército. Tras el asesinato del secretario del Gobierno Civil de Tarragona el 21 de septiembre de 1869, el ministro de la Gobernación Práxedes Mateo Sagasta decretó el 1 de octubre el desarme de los Voluntarios de la Libertad en varias poblaciones catalanas, como Tortosa, Tarragona (donde se libraron combates del 25 al 28 de septiembre), Barcelona y Martorell. Además, el 2 de octubre, Prim señaló la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, "porque los medios regulares no bastan ya". Al día siguiente, a pesar de la firme oposición republicana que abandonó las Cortes, el Gobierno logró hacer

pasar una ley por la que se le facultaba a declarar el estado de guerra en aquella parte del territorio nacional que estimase conveniente, según la Ley de 17 de abril de 1821. Se produjeron más enfrentamientos en Levante, Aragón (desórdenes en Zaragoza los días 7 y 8 de octubre), Galicia (donde se declaró el estado de guerra), Andalucía (donde el levantamiento de partidas republicanas y la insurrección en Sevilla y su distrito a inicios de octubre obligó a la intervención de la Guardia Civil y los Carabineros) y puntos de Castilla, donde la Benemérita recibió orden de concentración los días 6 y 9 de octubre en las capitales de provincia. Este primer movimiento insurreccional potenció la autoridad de los gobernadores civiles (que aprovecharon para disolver las milicias ciudadanas y suspender las asociaciones políticas republicanas en sus demarcaciones), pero también convirtió al Ejército y la Guardia civil en los actores principales de la militarización progresiva del orden público.

Por Decreto del regente del reino se aprobó el 20 de octubre de 1870 una importante reforma orgánica de la Guardia Civil que entró en funcionamiento el 1 de julio siguiente. Prim deseaba una Guardia Civil apolítica, dedicada en exclusiva a la protección y seguridad pública, con mejor distribución de efectivos, en relación con los índices de delincuencia y las necesidades de salvaguarda de infraestructuras (carreteras, ferrocarril, telégrafo). Se suprimieron las Planas Mayores de los Tercios (salvo el 14º radicado en la provincia de Madrid, Segovia y Guadalajara), se potenció el poder de las jefaturas provinciales o comandancias dirigidas por un teniente coronel en el caso de las provincias de primera (con tres o más compañías), un comandante en las de segunda (menos de tres compañías) y comandantes y capitanes las de tercera (una sola compañía), y se reforzó el carácter castrense de la Institución al desvincularla en buena medida de los gobernadores civiles. El 1 de mayo de 1871 se aprobó un reglamento provisional de la Guardia Civil, que reemplazaba al de 1852, pero que mantuvo en esencia el carácter castrense y la dependencia orgánica del Cuerpo. El 29 de noviembre de 1871 se promulgó un nuevo Reglamento Militar para la Guardia

Civil, y el 18 de octubre del año siguiente pasó a depender de la autoridad militar, pero en 1873 se decretó que sus integrantes sólo obedecieran las órdenes de los capitanes generales previa la intervención en tal sentido del ministro de la Guerra. Sin embargo, la Ley de julio de 1871, que preveía un aumento de la plantilla hasta completar un total teórico de 20.000 efectivos, no pudo ejecutarse. Sólo gracias a una Real Orden de 30 de agosto de 1876 se pudo obtener una ampliación de 456 hombres.

Durante la efímera monarquía amadeísta continuó el forcejeo sobre la primacía del poder civil y militar en las competencias de orden público. Ruiz Zorrilla era partidario de conceder el monopolio de competencias del orden público a los gobernadores civiles, pero Sagasta era más partidario de que asumieran ese control las autoridades militares (4). Las llamadas a una coordinación entre ambas autoridades para colaborar en ese quehacer resultaron infructuosas, y lastraron sus relaciones con un aura de suspicacia que dificultó sobremanera la gestión normal de los problemas de orden público.

POTENCIACIÓN Y DEFECCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL DURANTE LA PRIMERA REPÚBLICA (1873-1874)

Proclamada la República, el ministro de la Gobernación Emilio Castelar asumió la responsabilidad de poner en marcha el modelo federal de orden público, que, a imagen del norteamericano, consistía en crear un Ejército voluntario y complementarlo con una milicia profesional de voluntarios pagados por el Estado y garante del orden en las ciudades, mientras que los ayuntamientos y los municipios tendrían su propia Policía (5). Siguiendo el Manifiesto del Consejo Provisional de la Federación Española publicado en noviembre de 1872, que prescribía que la medida más urgente era el armamento de esa Milicia, el nuevo Gobierno republicano decretó el 15 de febrero de 1873 el restablecimiento de los Voluntarios de la Libertad que Sagasta había ordenado desarmar, y el 17 de marzo se estableció su nueva organización como Voluntarios de la República, que debían

encuadrarse para formar una plantilla teórica de 48.000 hombres, aunque sólo se alistaron 10.000 hasta mediados de junio. Ello no supuso la desaparición de la Guardia Civil, pero ésta pasó a depender de las autoridades civiles (ministro de la Gobernación y gobernadores civiles) en detrimento de las militares, tal como se había pretendido en el último tramo de la Monarquía amadeísta.

Correspondió al ministro de la Gobernación Francisco Pi y Margall la tarea de poner en marcha el nuevo modelo de orden público sobre la base de los Voluntarios de la República en los núcleos urbanos importantes y la Guardia Civil en el ámbito rural. A tal fin, el 15 de abril de 1873 emitió un decreto donde se proclamaba que:

“Habiendo desaparecido los motivos alegados por la Circular de este Ministerio fecha 18 de octubre de 1872 para hacer depender a la Guardia Civil de la autoridades militares siempre que éstas lo creyesen necesario, el Gobierno de la República ha dispuesto dejar sin efecto la disposición expresada y declarar conforme con lo preceptuado en el Decreto de 28 de marzo de 1844 y pensamiento que presidió a la creación de aquel instituto, que la Guardia Civil depende exclusivamente de los Gobernadores civiles y del Ministro de la Gobernación [...] Únicamente en casos extremos, cuando el estado del país exija en primer término atender a la salvación de la patria o a la conservación de la República, los Gobernadores, pesando las circunstancias en que se encuentre la provincia de su mando, y atentos siempre al bienestar de los pueblos, podrán prestarse, siempre con el asentimiento del Ministro que suscribe, como Jefe nato de la fuerza de que se trata, a que sus Tercios, escuadrones o compañías queden a disposición de los Capitanes Generales de los Distritos. Fuera de estos casos excepcionales, la Guardia Civil, que ha sido creada para velar por la personas y las propiedades de los ciudadanos, continuará al servicio de las autoridades civiles, sin que por nin-

gún concepto pueda distraérsela de las obligaciones propias de su instituto” (6).

Esta decisión de situar a la Guardia Civil bajo la dependencia directa de las autoridades civiles llenó de enojo a las autoridades militares, algunas de las cuales, empeñadas en la guerra contra carlistas y republicanos (capitanes generales de Valencia, Granada y Galicia), se negaron a cumplir la orden argumentando no poder prescindir de las fuerzas más fieles y capacitadas, a pesar de que el ministro de la Guerra, el brigadier Juan Acosta, diese a estos capitanes generales el 23 de abril una orden de cumplimiento expreso. Puede incluso que esta directiva empujara a algunos militares descontentos a colaborar con los radicales en la intentona golpista de 23 de abril, en la que el brigadier Letona convocó a varias unidades militares y milicianas en la plaza de toros de Madrid con la intención de incursionar sobre las Cortes, en un conato insurreccional que fue atajado por la oportuna movilización de los Voluntarios de la República (12.000 en Madrid) dirigidos por el gobernador Civil Nicolás Estévez. Tanto Acosta como ministro y Pavía como capitán general fueron cesados por no haber alertado al Gobierno sobre la conjura y no haber prestado apoyo a los Voluntarios de la República. Un nuevo incidente protagonizado el 11 de junio por el capitán general de Madrid Mariano Socías del Fangar, que ordenó la concentración del 14 Tercio sin la autorización del gobernador civil en el momento de toma de posesión de Pi y Margall como presidente, llevó a que el nuevo ministro de la Guerra, Nicolás Estévez, diera contraorden, cesara a la oficialidad del Tercio y pretendiera el día 19 crear una columna móvil de 2.000 guardias civiles y 4.000 carabineros para combatir el carlismo en Cataluña. Esta última decisión fue revocada por Pi, persuadido que con medidas punitivas el malestar y la indisciplina en el seno del Instituto se podía transformar en abierta deslealtad al régimen. De hecho, frente a los carlistas, la Guardia Civil mostró tibieza y en ocasiones una velada simpatía. Sus puestos desguarnecidos en el centro de España eran objetivo preferente de las partidas carlistas con el objeto de abastecerse de armas. Incluso el 23 de julio, el coronel del Tercer

Tercio con sede en Barcelona, Cayetano Freixas y Puig, se trató de pasar a los carlistas con toda la oficialidad y fuerza de su unidad, pero sólo pudo arrastrar a 150 de 5.000 números y acabó la guerra como vocal del Consejo Supremo de Guerra carlista. Con todo, la autorización a los capitanes generales para que emplearan a la Guardia Civil en sus operaciones contra los partidarios de Carlos VII trajo aparejada un reforzamiento de su carácter militar y un creciente control por parte del Ministerio de la Guerra.

Tras la caída de Pi el 18 de julio, la Guardia Civil se vio afectada por el fracaso del modelo republicano de orden público basado en los Voluntarios de la República, cuya politización y falta de profesionalidad los hacía poco fiables para las tareas encomendadas. El nuevo titular del Poder Ejecutivo, Nicolás Salmerón, fracasó en su recluta al restablecer la Ley de Milicia Nacional de 1822, por la que sólo se aceptaría a aquellas personas con propiedad o modo conocido de subsistencia. Con un Ejército disperso en operaciones en el Norte y Centro, sin poder contar con los Voluntarios de la República y con una Guardia Civil frecuentemente concentrada en las capitales de provincia, los gobernadores civiles fueron incapaces de solventar los problemas más urgentes de orden público, y asistieron impotentes a una nueva intentona insurreccional de la facción más extrema del federalismo: del 12 al 20 de julio se fueron declarando independientes Córdoba, Sevilla (donde 400 Voluntarios de la República atacaron a la Guardia Civil), Málaga, Cádiz, Valencia (donde los milicianos se rindieron el 8 de julio), Granada, Tarifa, Algeciras, Sanlúcar de Barrameda, Cartagena y otras poblaciones de Levante y Andalucía, donde la Guardia Civil permaneció fiel al gobierno. En Barcelona, los soldados del cuartel de Atarazanas se insurreccionaron el 14 y 18 de agosto, y fueron sofocados en la primera ocasión por el alcalde y los Voluntarios, y en la segunda por el capitán general y la Guardia Civil. Además, la Ley de 16 de agosto de 1873, que disponía la movilización de 80.000 reservistas para las operaciones militares que debían emprenderse, alertó a los Voluntarios sobre la predisposición negativa del Gobierno hacia ellos, tanto más cuanto sus integrantes se adherían a las fuerzas cantonales junto con

muchas unidades militares. De ese modo, la indisciplina generalizada del Ejército transformó a la Guardia Civil en la única fuerza fiable. De ahí el proyecto elaborado el 21 de julio por el ministro de la Guerra Eulogio González Iscar de incrementar espectacularmente su plantilla de 12.000 a 30.000 hombres (más del doble existente), que fue aceptado por la Comisión parlamentaria el 27 y aprobado el 2 de agosto con sólo tres abstenciones. Al temerse que la rebaja en los requisitos para ingresar permitiese el ingreso de elementos indeseables procedentes de los Voluntarios de la República, el Gobierno emitió el 8 de agosto un nuevo pliego de requisitos, que estipulaba un año mínimo de servicio militar. Pero a pesar de los intentos por atraerse al paisanaje, la recluta no fue como era de esperar, y el 21 de diciembre el Gobierno se vio en la necesidad de que la Guardia Civil sacase de los depósitos de reclutas los mozos que necesitase para cubrir las bajas.

Esta era una necesidad perentoria porque la Guardia Civil hubo de afrontar en primera fila la sublevación cantonalista, y actuó como fuerza de choque en la zona de Cartagena (enfrentamiento y derrota en Orihuela, el 31 de agosto, con 5 guardias muertos, 8 heridos y 14 prisioneros, lo que obligó a Martínez Campos a devolver a sus puestos a las fuerzas del 9º Tercio de Valladolid para evitar motines y deserciones) hasta la caída de la ciudad el 11 de enero de 1874. A partir de ese momento, la Benemérita asumió el protagonismo en la depuración de responsabilidades, ya que el jefe de la Comandancia de Murcia, Pérez Ribera, fue nombrado Jefe de Orden Público de Cartagena con el mandato gubernativo de liquidar todo atisbo de federalismo.

Al llegar al poder el 7 de septiembre, Emilio Castelar actuó con dureza en materia de orden público, suspendiendo garantías e imponiendo la censura de prensa. Nombró al teniente coronel de la Guardia Civil Benito Macías y Rueda como jefe del cuerpo de Orden Público, y el 22 de octubre promulgó un decreto organizando la Policía Gubernativa y Judicial en todo el territorio de la República. El golpe de Estado perpetrado por el capitán general de Madrid Manuel Pavía el 3 de enero de 1874 fue protagonizado por la Guardia Civil a las órdenes del coronel jefe del 14º Tercio José de la Iglesia Tompes,

que había sido destituido de su mando por el ministro de la Guerra general Pierrad por haberse negado en la jornada del 23 de abril a sofocar las protestas de los milicianos opuestos al gobierno, y que el 9 de septiembre había protagonizado un nuevo incidente con el director general Socías al aceptar las órdenes del gobernador civil para dirigirse a la Puerta de Toledo ante la amenaza de una agresión carlista sobre Madrid, sin dar cuenta de ello a sus superiores. Iglesias aceptó de Pavía el encargo de conseguir la adhesión de la fuerza que realizaba servicio de custodia de las Cortes para disolver la Asamblea si caía Castelar. Esta famosa irrupción de la normalidad constitucional por parte de la Benemérita puede explicarse por la desmoralización provocada por su frecuente implicación en operaciones militares, su utilización no menos habitual en contra de los enemigos políticos del régimen, su empleo fuera del entorno rural, su antirrepublicanismo casi natural (debido a la enemiga profesada al anticlericalismo, la concepción descentralizada del Estado y el antimilitarismo característicos de la doctrina federalista), la conciencia de la falta de autoridad de los gobiernos republicanos y las tensiones políticas que habían afectado al Instituto, la ausencia de acuerdo entre autoridades civiles y militares a la hora de decidir quién tenía la competencia del servicio.

Durante el régimen autoritario del general Serrano, las fuerzas de la Guardia Civil volvieron a ser utilizadas libremente por los capitanes generales en operaciones militares y en la lucha antiguerrillera, pero no se siguió con el proyectado aumento de la plantilla. Durante aquellos tumultuosos años, el carácter militar de la Guardia Civil no había sufrido merma alguna, e incluso vio reforzarse su disciplina y jerarquización. El Ministerio de la Guerra consolidó su supremacía competencial y su control sobre la Dirección General de la Guardia Civil.

LOS LÍMITES AL CIVILISMO EN LA PRIMERA ETAPA DE LA RESTAURACIÓN (1875-1900)

En la Restauración se avanzó en el proceso, ya iniciado durante el Sexenio, de implantación de una concepción militarizada del orden

público. Desde el Gobierno se emitieron unas completas directrices donde las Fuerzas Armadas siempre tuvieron un papel estelar acorde con su “vocación interior”: el de garante último del sistema a través de la asunción del poder civil en los estados de guerra y la participación en los tribunales especiales según lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Militar de 29 de septiembre de 1886, el Código de Justicia Militar de 27 de septiembre de 1890 (que confería a los tribunales castrenses la jurisdicción en los casos de incitación a la rebelión militar o sedición por parte de civiles, y prohibía las injurias u ofensas de palabra o por escrito a las autoridades e instituciones militares), la Ley de 1º de enero de 1901 (que sustrajo del juicio por Jurado los delitos de ataques a las autoridades civiles, militares o eclesiásticas) y la Ley de Jurisdicciones de 20 de marzo de 1906. Como hecho ilustrativo de esta tendencia al debilitamiento del civilismo en los asuntos que afectaban a la seguridad del Estado, la Ley de 15 de diciembre de 1883 sobre reorganización y atribuciones de los tribunales militares, impulsada desde el Ministerio de la Guerra por el general José López Domínguez para tratar de devolver a la jurisdicción ordinaria la competencia en delitos cometidos por civiles contra la seguridad interior del Estado, fue derogada de inmediato por los conservadores el 14 de marzo de 1884.

También la Guardia Civil vio consolidarse un modelo organizativo claramente militarista, que era expresión de su control que el Ministerio de la Guerra ejercía a través de la Dirección General del Cuerpo (7). Este peculiar carácter militar en organización y disciplina, que la Benemérita no perdía aunque su misión esencial fuera el auxilio de las autoridades civiles, permitió que las Fuerzas Armadas se replegaran vigilantes a sus circunscripciones político-militares, e intervinieran solamente en circunstancias excepcionalmente graves. Durante la Segunda Guerra Civil (1872-76), la Benemérita se movilizó casi por completo en los frentes del Norte, Cataluña y Centro, como tropa en operaciones y en tareas de escolta de convoyes, guarnición de poblaciones y persecución de partidas carlistas, abandonando por unos años sus misiones específicas de control de personas y propieda-

des. Alcanzada la paz, por Ley de 7 de julio de 1876 y Reales Órdenes de 9 de agosto y 23 de septiembre de ese año, el Gobierno de Cánovas encomendó al Cuerpo “el servicio de seguridad rural y forestal en todo el Reino”, en directa dependencia del Ministerio de Fomento. A tal fin, se procedió al incremento de la plantilla en las zonas rurales hasta completar una fuerza que debía alcanzar un total teórico de 20.000 hombres, tendiéndose a la supresión de las instituciones tradicionales de guardería rural de localidades, provincias y regiones. Pero los efectivos de la Guardia Civil aumentaron muy lentamente, ya que pasaron de 14.724 en 1876 a 15.191 en 1877 y 15.537 al año siguiente, aunque muchas unidades duplicaron y triplicaron sus plantillas (como fue el caso sintomático de las radicadas en la provincia de Málaga), y el número de puestos pasó de 1.585 en 1876 a 1.942 en 1878 y 2.147 en 1895. A ese respecto, eran frecuentes las presiones de las corporaciones locales, las entidades privadas o incluso los particulares para crear puestos en una determinada localidad, con frecuencia al margen de consideraciones de seguridad de orden general. Del mismo modo, el Ministerio de la Gobernación recibía numerosas instancias de los pueblos para aumentar o reducir plantillas y servicios, sobre todo de guardería rural (8).

Por lo general, la jurisprudencia del Tribunal Supremo durante el Sexenio se inclinó a ceder los conflictos de competencias a la jurisdicción ordinaria cuando se producían delitos de injurias a la Guardia Civil en el desempeño de servicios a las órdenes de la autoridad local o judicial (9), pero el canovismo hizo una intensa campaña a favor de la militarización organizativa, competencial y jurisdiccional, apelando al prestigio y eficacia de la Benemérita. En la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 (ratificada en la Ley adicional de 26 de julio de 1889), la Guardia Civil quedó incluida en el Ejército de forma inequívoca, ya no como “cuerpo auxiliar”, sino como un Cuerpo más de las Fuerzas Armadas, disipando de ese modo cualquier intento de burlar la jurisdicción de guerra en materia de orden público, y otorgando a la Benemérita una gran autonomía y autoridad en el desarrollo de sus funciones, ya que cualquier atentado o insulto contra ella quedaba sometido a la jurisdicción

militar. Las autoridades castrenses pudieron disponer discrecionalmente de la Benemérita para la conservación del orden con métodos marcadamente inflexibles. El artículo 23 del Reglamento de 1871 señalaba la obligación de obedecer al gobernador civil y auxiliar a sus delegados en caso de tumulto o desorden, empleando la prudencia en la dispersión de los perturbadores (artículo 26). Pero si éstos hacían uso de algún medio violento durante la primera intimidación, la Benemérita podía emplear sus armas y “restablecer a viva fuerza la tranquilidad y el imperio de la ley” sin proceder a otras advertencias ni esperar la decisión de la autoridad civil (artículo 27).

El artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882 robusteció la acción de la Guardia Civil, al considerar a sus jefes, oficiales y números como funcionarios de la Policía Judicial. Pero la inflexibilidad ordenancista de este Cuerpo, su armamento inadecuado, el aislamiento impuesto a través del sistema de viviendas y el reclutamiento endogámico (las preferencias eran para los guardias jóvenes, los que habían servido en el Cuerpo al menos durante un año o los hijos de guardias veteranos) y su deficiente adaptación psicológica a la represión no sangrienta de las protestas callejeras la hizo protagonista de un sinfín de incidentes que, a la postre, recayeron sobre la responsabilidad del gobernador de turno y comprometieron seriamente la imagen de un Instituto que parecía formado para la coerción y la represión, antes que para la prevención y la vigilancia. Según un informe de la Junta Superior Consultiva de Guerra de 28 de marzo de 1882, la mayor causa de desprestigio del Cuerpo era su constante implicación en los problemas de orden público (10). La oficialidad del Instituto (que desde 1894 se formaría en un colegio perteneciente al Cuerpo, radicado en Getafe) se quejaba por el hecho de que las autoridades civiles, especialmente las de las grandes poblaciones afectadas por conflictos sociolaborales, recurrieran en exceso a la Guardia Civil para afrontar manifestaciones tumultuarias que resultaban imposibles de lidiar para los deficientes Cuerpos de Seguridad y Vigilancia. Se trataba de hacer comprender a los responsables gubernativos que “podrá aconsejarse moderación, cordura, tacto; pero

cuando con esto nada se consigue, un Cuerpo militarmente organizado no puede adoptar una actitud prudente”. En algunas ocasiones, los miembros de la Benemérita mostraban respecto del tratamiento de los conflictos sociales una mayor cordura que la desplegada por ciertas autoridades, para las que “la huelga es un procedimiento revolucionario [...] sin comprender que la huelga es un medio del que el obrero se vale para defender sus derechos y mejorar las condiciones del trabajo, pero no una cuestión de orden público” (11).

Para preservar en lo posible el respeto al Cuerpo, una Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878 llamaba la atención al Ministerio Fiscal para que se mantuviera atento a perseguir todo tipo de agresiones a los individuos de la Guardia Civil. En la discusión parlamentaria de esta Real Orden, Gamazo habló el día 30 de su carácter involucionista, dictado por la voluntad manifestada por el Consejo Supremo de Guerra y los jefes de la Guardia Civil para “blindar” la actuación de sus subordinados. La Ley de Enjuiciamiento Militar de 1886 impuso la jurisdicción de guerra en los delitos de insultos al Cuerpo, y una Real Orden de 17 de enero de 1893 dispuso que se “procure limitar la instrucción de procedimientos judiciales a los individuos de la Guardia Civil y Carabineros, a los casos en que claramente aparezcan responsables de delitos y faltas graves”. Una Circular del Ministerio de la Gobernación de 27 de julio de 1901 ordenó a los gobernadores civiles que promovieran con el mayor rigor la persecución de “la calumnia, injuria y cualquiera otras violencias de lenguaje que lleguen a revestir el carácter de insultos a la Guardia Civil”, poniendo a los culpables a disposición judicial. Tres días más tarde, el Consejo de Ministros se dirigió a los presidentes y fiscales de las Audiencias solicitando que los funcionarios del Ministerio Fiscal tramitasen e inspeccionasen con toda diligencia este tipo de procesos. Del mismo modo, una Real Orden de 8 de agosto de 1901 dirigida a los capitanes generales y comandantes militares de Ceuta y Melilla, encarecía su intervención ante la autoridad judicial para aplicar el máximo rigor en el castigo de los procesados por ultrajes a la Guardia Civil, con el fin de restaurar el prestigio del Cuerpo -gozaba de respeto, pero no de

admiración-, que se reconocía muy mermado tras su empleo intensivo en los tumultos callejeros de fin de siglo (12). Como puede observarse, el régimen canovista mantuvo siempre un planteamiento represor del orden público, pero movilizó escasos recursos para garantizar el predominio de las fuerzas del orden. Sólo patrocinó constantes llamamientos al honor y al sacrificio como reforzadores del *esprit de corps* característico de la Guardia Civil, lo que unido a la sobreprotección otorgada desde las instancias jurisdiccionales produjo un ambiente donde se fomentaba la impunidad de sus acciones. Ello propició la comisión de frecuentes extralimitaciones y abusos de autoridad, y se tradujo en una merma de autonomía respecto de los grupos de interés caciquil. La reacción militarista enturbió aún más las relaciones entre los gobernadores y los mandos provinciales de la Benemérita en asuntos de su competencia sobre el servicio de la Institución, como los procesos de instalación de puestos en determinadas localidades o los requerimientos de las autoridades civiles para que el Instituto interviniera en asuntos vinculados a ayudas a personas o a poblaciones.

A esta virtual carta blanca en el tratamiento de los problemas de orden público se añadió la resistencia mostrada por los mandos de la Guardia Civil a acatar dictados que no provinieran de la jurisdicción militar. La dependencia orgánica de la Guardia Civil respecto de la autoridad civil era, por supuesto, mucho más estrecha que la que mantenía el Ejército, pero tampoco estaba exenta de ambigüedad y conflicto. Según el Reglamento de 1871, los gobernadores civiles eran la única autoridad civil que podía llamar a su presencia al primer jefe de la Comandancia de la Guardia Civil o a sus subordinados. Las órdenes debían darse por escrito, salvo en casos de especial urgencia, y a los jefes competía los detalles de su ejecución (13). El forcejeo entre autoridades civiles y militares por asegurarse el control efectivo de la Guardia Civil fue constante a lo largo de la Restauración. Los ejemplos son numerosos: en una Circular a los gobernadores civiles de 7 de febrero de 1881, el ministro de la Gobernación llamaba la atención sobre el excesivo empleo de la Guardia Civil por parte de las autoridades locales, a las que exi-

gía mayor cautela en su utilización. Una Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 4 de julio de 1885 notificaba a los gobernadores civiles la obligatoriedad de no invadir las atribuciones reglamentarias de los jefes de la Guardia Civil. Un Real Decreto del Ministerio de Hacienda de 28 de diciembre de 1893 sobre reorganización del servicio de Vigilancia en Madrid preveía el despliegue en la capital de fuerzas del 14 Tercio de la Guardia Civil, encargado de vigilar los edificios públicos y los pueblos periféricos de la capital, y que desde el 30 de abril de 1880 aparecía dividido en dos Comandancias (Norte y Sur), con 822 efectivos de infantería y 130 de caballería (14).

El Real Decreto de 6 de noviembre de 1877 y el Reglamento de 11 de noviembre de 1878 permitieron la reestructuración de los servicios policiales de Madrid, creando los Cuerpos de Vigilancia (de carácter civil) y Seguridad (Policía Gubernativa o de Orden Público), este último con organización castrense y mandos procedentes de la Guardia Civil y el Ejército. La división entre los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad no regía fuera de Madrid, y la Policía era inexistente en las zonas rurales, donde la Guardia Civil efectuaba la totalidad de estas complejas funciones (15). El proyecto de ley sobre reorganización de la seguridad pública presentado por Moret el 30 de diciembre de 1883 trató de alejar de las capitales de provincia a la Guardia Civil en beneficio de los guardias de orden público locales. Ambas fuerzas pasarían a depender de la Dirección de la Seguridad, cuyo director sería el enlace entre el Director General de la Guardia Civil y el Ministro de la Gobernación. Pero ese mismo mes, el Ministerio de la Guerra consiguió que la Dirección General de la Guardia Civil se integrara como un negociado más en la estructura ministerial. La "Ley Moret" quedó en suspenso el 14 de marzo de 1884, pero los cuerpos de seguridad civil comenzarían a crecer a partir de 1886 como respuesta a las insurrecciones republicanas, despejando de este modo el camino a una estructura mixta de seguridad más flexible y adaptada a las modernas formas de delincuencia social y política.

El 18 de enero de 1889, la Dirección General cambió su nombre por Inspección General, situación que se prolongaría hasta el

18 de enero de 1893. El Real Decreto de 2 de mayo de 1890 supuso que la Guardia Civil y Carabineros recuperaran su independencia del Ministerio de la Guerra, pero la iniciativa fue bloqueada por los coroneles subinspectores de los Tercios de la Guardia Civil. Ello se tradujo en un nuevo encontronazo competencial, donde el Ministerio de la Gobernación recordó el 6 de diciembre al Ministerio de la Guerra que el artículo 19 de la Ley Provincial facultada a los gobernadores civiles a mantener la responsabilidad directa sobre el servicio de la Guardia Civil. Una Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 17 de febrero de 1900 señalaba que la fuerza del Instituto dependía de ese Ministerio en lo que se refería al servicio especial que le estaba encomendado. La respuesta dada por el Ministerio de la Guerra el 28 de febrero recalaba que la Benemérita estaba a las órdenes de la autoridad militar en caso de proclamarse el estado de guerra o de concentración de las fuerzas para iniciar una acción militar. El conflicto teórico de atribuciones brotó de nuevo cuando el gobierno de Sagasta decidió por motivos económicos suprimir por Real Decreto la Dirección General de la Guardia Civil y restablecer una Inspección General dependiente del Ministerio de la Guerra. El motivo era el deseo del ministro de la Guerra, general Valeriano Weyler, de controlar el Instituto armado en exclusiva desde instancias castrenses, dejando a los gobernadores civiles funciones residuales de servicio peculiar y de acuartelamiento. El 7 de abril, en una carta a Weyler, el ministro de la Gobernación Segismundo Moret le preguntaba respetuosamente si el proyecto no daba demasiado carácter militar al Instituto, “lo cual perjudicaría la misión civil a que está destinado, y en la que está inspirado desde su creación”, y sugirió a su colega de gabinete que la resolución impusiera explícitamente a la Benemérita la obligación de recibir órdenes e instrucciones de Gobernación en lo relativo al servicio de orden público, como se hizo en efecto a la hora de redactar el Real Decreto definitivo el 17 de abril de 1901 (16).

La Dirección General de la Guardia Civil fue restablecida el 30 de diciembre de 1902, bajo la dependencia orgánica del Ministerio de la Guerra, pero los tiras y aflojas entre autorida-

des civiles y militares respecto a la primacía en el uso (y abuso) de la Benemérita continuaron a la orden del día. En una circular fechada el 22 de noviembre de 1901, el director general de la Guardia Civil, Federico Ochoa, recordaba que, de acuerdo con el artículo 44, capítulo 5.º, del Reglamento de la Guardia Civil, antes de sacar a la fuerza a la calle debían emplearse los agentes o vigilantes de orden público para contener los desórdenes. La Guardia Civil debía actuar enérgicamente cuando era agredida o en el momento en que desapareciese el período que la Ley de Orden Público llamaba “de prevención y alarma”. En caso de tener que tomar una actitud militar, sus jefes gozarían de la libertad de actuación que les concedían los reglamentos y las leyes vigentes (17). Con esta batería normativa, la Benemérita se fue alejando del control de las autoridades gubernativas (alcaldes y gobernadores), prodigando las inevitables extralimitaciones en el ejercicio de los distintos servicios. La filosofía de orden público que emanaba de estos escritos, y el intenso enfrentamiento entre las administraciones civil y militar por el control del orden público y la Guardia Civil, se agravaría en las dos décadas siguientes, y se prolongó mucho más allá del fin de la Monarquía. En lugar de abordar una reforma orgánica que adaptase los medios de la Guardia Civil a los nuevos requerimientos de mantenimiento del orden público, sobre todo en las grandes ciudades que se encontraban sumidas en un proceso acelerado de modernización, los responsables políticos y militares se limitaron a sancionar cualquier atisbo de crítica a su actuación y a apoyar a todo trance el mantenimiento del principio de autoridad, fueran cuales fuesen las circunstancias (por demás favorables a una extrema libertad de decisión de sus mandos) en que la Benemérita intervenía para yugular los disturbios callejeros.

Todo ello no impedía que la Benemérita extendiera sus actividades hacia otros campos, como la lucha contra el bandolerismo (que alcanzó su apogeo entre 1886-1894, sobre todo en Andalucía), la guardería rural, los servicios humanitarios (sobre todo tras la guerra carlista) y las funciones de policía administrativa, fiscal, militar y judicial. En ese último aspecto, el incremento de la agitación

anarquista en el ámbito agrario (Andalucía) y urbano (Cataluña) obligó a la Guardia Civil a ensayar un importante redespiegue competencial. Cuando comenzaron a producirse en Cádiz la sucesión de crímenes que quedaron vinculados a la actividad de la sociedad secreta de resistencia “La Mano Negra”, Sagasta envió a Jerez en noviembre de 1882 a un centenar de hombres del 14º tercio al mando del capitán de la Guardia Civil José Oliver Vidal, que contaba con la ayuda del jefe de la Guardería Rural Tomás Pérez Monforte y del Cuerpo de Carabineros. Su trabajo en labores de vigilancia e investigación acabó con el descubrimiento de la trama de una supuesta “asociación clandestina de carácter socialista” que habría comenzado sus tareas en 1874, intensificando sus acciones en 1878 y protagonizando varios crímenes en cadena a fines de 1881. La represión se saldó con 2.000 detenciones en Cádiz y 3.000 en Jerez hasta mediados de 1883, y culminó esa primavera y verano con varios procesos (Arcos, La Parrilla y Cuatro Caminos) saldados con 15 condenas a muerte, de las que se confirmaron ocho y se ejecutaron seis el 14 de junio de 1884 (18). La represión, que en ocasiones se ejerció de forma indiscriminada, no impidió el asalto campesino a Jerez del 8 al 9 de enero de 1892, que fue duramente reprimido por fuerzas del Ejército y la Guardia Civil

Con este importante precedente, la Guardia Civil fue encargada de combatir el terrorismo anarquista que se había enseñoreado de Barcelona a partir de 1894. La Ronda Especial dirigida por los tenientes Peña (jefe de la línea de Gracia), Narciso Portas y Abelardo Canales efectuó detenciones indiscriminadas que permitieron el hallazgo de depósitos de bombas y aceleró la desarticulación de varias células libertarias. Tras el atentado a la procesión del Corpus en la calle de Cambios Nuevos el 7 de junio de 1896, el Gobierno de Cánovas creó el 27 de agosto una unidad de Policía Judicial que tendría como misión el descubrimiento y la persecución de los delitos cometidos por medio de explosivos. Confirmada el 15 de septiembre como “Cuerpo especial de Policía para la represión del anarquismo”, contaba con una plantilla (perteneciente a la Policía y la Guardia Civil) de un jefe, un subjefe y 23 agentes en Barcelona con 30.000 pesetas de asig-

nación, y un jefe, un subjefe, 11 agentes y 18.000 pesetas de presupuesto en Madrid. Aunque sus integrantes debían ser nombrados por la autoridad judicial previo informe de las autoridades civil y militar de la provincia, la Policía Judicial era una unidad totalmente militarizada, que mantuvo a la Audiencia de Barcelona como convidada de piedra (19). El juez instructor de las causas en la ciudad condal fue el teniente coronel auditor Enrique Marzo, de quien dependía directamente el jefe de la unidad, Narciso Portas, quien practicó con el auxilio de los inspectores de Vigilancia Tressols, Plantada y Teixidó no menos de 359 detenciones de anarquistas calificados como “de acción”, pero también de republicanos, anarquistas comunistas y colectivistas o simples militantes anticlericales, que fueron trasladados inmediatamente a la fortaleza de Montjuïc. La jurisdicción militar retuvo a 154 encartados, que fueron encarcelados sin garantías procesales, y muchos de ellos sometidos desde el 4 de agosto de 1896 a horribles sesiones de tortura dirigidas y presenciadas por el teniente Portas. Estos excesos culminaron en los tristemente conocidos procesos de Montjuïc del 11 al 19 de diciembre de 1896, oscuro episodio de manipulaciones policiales y judiciales con vistas a un escarmiento ejemplar que se saldó con cinco ejecuciones y una violentísima campaña internacional organizada por organizaciones políticas de izquierda, movimientos de libre pensamiento y agrupaciones progresistas de todo tipo contra la monstruosidad jurídica urdida por la “España inquisitorial” (20). La campaña contra la Policía Judicial sirvió para que el gobierno regeneracionista de Francisco Silvela desenterrase en 1900 un viejo proyecto elaborado por Eduardo Dato para potenciar la Policía gubernativa, ampliando su presencia en las grandes ciudades. Pero tras ser muy criticado por los mandos de la Guardia Civil, Weyler logró abortar el proyecto, que fue puesto de nuevo sobre el tapete en varias ocasiones durante la primera década del siglo XX.

Esta multiplicación de competencias hizo triplicar la plantilla en el último tramo de siglo en 3.461 hombres hasta alcanzar un total de 18.200 hombres, sin contar los tercios de Ultramar: los números 19, 20 y 21 de Cuba (21), 22 de Puerto Rico y 23, 24 y 25 de

Filipinas. En la ambiciosa reorganización prevista en la Real Orden Circular de 1 de julio de 1898 se procedió a fragmentar algunos tercios (Cataluña pasa de uno a dos, igual que Valencia y Andalucía) y a crear dos nuevos en la Península (17 y 18) que se establecerían en la costa Mediterránea (Tarragona) y en la atlántica meridional (Cádiz). En abril de 1900 el despliegue territorial se aumentó en treinta compañías, con lo que se alcanzaba a la cifra de 147 y 17 escuadrones, con un total de 19.200 hombres, de ellos 12 jefes, 742 oficiales y 18.140 clases de tropa. Es cierto que la Restauración apenas fue innovadora en la asignación de nuevos servicios al Cuerpo, demasiado permisiva ante las intromisiones militaristas, y muy cicatera en la ampliación de plantillas y presupuestos, pero la Guardia Civil salió plenamente consolidada como institución policial al servicio del Estado de las duras pruebas sufridas durante el último tercio del siglo XIX.

NOTAS

- (1) Véase Manuel BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional* (1812-1983), Madrid, Alianza, 1983, pp. 196-197 y 223. La más completa panorámica general de esta época sigue siendo la de José María JOVER ZAMORA (dir.), *La era isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)*, vol. XXXIV de la *Historia de España Ramón Menéndez Pidal*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- (2) Véanse los artículos de Carlos M. PERIER, "Inseguridad en despoblado", *La Defensa de la Sociedad*, n° 2, 10-IV-1872, pp. 44-51 y "Memoria sobre la Guardería rural en España", n° 4, 1-V-1872, pp. 155-166, y de Juan BRAVO MURILLO, "Urgente necesidad de proveer a la custodia y seguridad de las personas y propiedades en despoblado", n° 16, 1-IX-1872, pp. 633-639; n° 17, 10-IX-1872, pp. 678-687 y n° 18, 20-IX-1872, pp. 718-735.
- (3) Véase José GALOFRÉ, *Memoria y proyecto para establecer una nueva guardería rural en España*, Madrid, Librería San Martín, 1872. Sobre la absorción de la Guardia Rural por la Guardia Civil, véase Miguel LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil. Nacimiento y consolidación, 1844-1874*, Madrid, Actas-Secretaría General Técnica Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pp. 136-146.
- (4) Miguel LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil. Claves históricas para comprender a la Benemérita y sus hombres (1844-1975)*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2009, pp. 90-91.
- (5) Fernando GARRIDO, *La república federal universal*, Madrid, Imprenta de Juan Iniesta, 1881, p. 133.
- (6) Decreto de 15-IV-1873 en Instituto de Historia y Cultura Militar (IHCM), 2ª Sección, 10ª División, leg. 141.
- (7) Miguel LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil en la Restauración (1875-1905). Militarismo contra subversión y terrorismo anarquista*, Madrid, Actas, 2004, p. 25.
- (8) LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil en la Restauración*, p. 166 y La Guardia Civil, pp. 136-139.
- (9) LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil en la Restauración*, p. 37.
- (10) Archivo General Militar de Segovia (AGM), 2ª Sección, 10ª División, leg. n° 142.
- (11) "La Guardia Civil en las cuestiones de orden público", *Revista Técnica de la Guardia Civil*, n° 15, 31-III-1911, pp. 161-167.
- (12) AGM, 2ª Sección, 10ª División, leg. n° 145.
- (13) Cuestionario referente a la organización de la Guardia Civil enviado al director de *Carabinieri* de Italia el 26-VIII-1907, en AGM, 2ª Sección, 10ª División, leg. n° 147.
- (14) AGM, 2ª Sección, 10ª División, leg. n° 144. Hacia 1898, el 14º Tercio amplió sus funciones a escolta de trenes y caudales públicos.
- (15) Proyecto de Ley de 30-XII-1883, presentado por el Sr. Ministro de la Gobernación, sobre organización de la Seguridad Pública (*Diario de Sesiones en Cortes*, Congreso de los Diputados, Apéndice Sexto al n° 6, 2-I-1884, pp. 1-9).
- (16) AGM, 2ª Sección, 10ª División, leg. n° 145.
- (17) "El orden público y la Guardia Civil", *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, n° 21, 1er semestre 1978, pp. 20-21 y 27-28.
- (18) Sobre el papel de la Benemérita en este asunto, véase "Reseña histórica de la Guardia Civil. La Mano Negra", *Policía Judicial y Administrativa*, n°s 281-283, enero-marzo 1969, pp. 7-14 y n°s 284-286, abril-junio 1969, pp. 6-11; Alfredo OPISSO, *La Guardia Civil y su tiempo: Episodios de la historia contemporánea de España. Sucesos políticos, Las guerras, El terrorismo, El bandolerismo y su represión...*, Barcelona, Molina y Maza, 1916, vol. I, pp. 579-581; Miguel GISTAU FERRANDO, *La Guardia Civil. Historia de esta Institución y de todos los cuerpos armados que en España estuvieron destinados a la persecución de malhechores desde la reconquista a nuestros días, seguida de un apéndice con la descripción de algunos similares del extranjero*, Valdemoro, Impta. de la Guardia Civil, 1907, pp. 407-409 y LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil en la Restauración*, pp. 542-554.
- (19) Estas disposiciones, en Archivo Histórico Nacional (AHN), Gobernación, Serie A, leg. 2A, exp. n° 17.
- (20) Sobre la investigación policial y el proceso de Montjuïc, véanse José ÁLVAREZ JUNCO, *El emperador del Paralelo. Lerroux y la demagogia populista*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 150-176; George R. ESENWEIN, *Anarchist Ideology and the Working-Class Movement in Spain, 1868-1898*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1989, pp. 191-197; LÓPEZ CORRAL, *La Guardia Civil en la Restauración*, pp. 581-596; Rafael NÚÑEZ FLORENCIO, El terrorismo anarquista, 1888-1909, Madrid, Siglo XXI, 1983, pp. 93-98 y Ángel HERRERÍN, "España: la propaganda por la represión, 1890-1900", en Juan AVILÉS y Ángel HERRERÍN (eds.), *El nacimiento del terrorismo en Occidente. Anarquía, nihilismo y violencia revolucionaria*, Madrid, Siglo XXI, 2008, pp. 103-139.
- (21) En Cuba se eliminó en 1885 la Subdirección General de la Guardia Civil y se creó en su lugar la Sección Especial de información, dependiente de Capitanía General y dedicada a combatir la insurrección. En 1888 se restableció la Subdirección General, y la plantilla se reorganizó en dos tercios de 2.017 y 2.563 hombres, al que se añadió en 1892 otro tercio y 12 comandancias. En 1894 había en la isla 5.280 efectivos de la Benemérita, que eran en torno al 5% de las tropas destacadas en Cuba, dedicadas a la protección de ferrocarriles, trochas y acciones antiguerrilleras.

TERRORISMO EN EL SIGLO XXI

Autores: Academia de Oficiales de la Guardia Civil: XXII Seminario “Duque de Ahumada”

Editorial: Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior

Año 2011

99 páginas

En el transcurso del XXII Seminario Duque de Ahumada, se plantearon interesantes puntos de vista sobre la situación actual del terrorismo. Expertos en esta materia, todos de primera línea, trataron, entre otros, las estrategias de lucha, la coordinación antiterrorista, la cooperación internacional, la legislación que limita nuestros derechos y la voz de las víctimas. Esta publicación es el compendio de lo que se trató en estas jornadas.

El primer apartado del libro corresponde a la ponencia sobre *La Guardia Civil en la lucha contra el terrorismo*. El Teniente General Jefe de la Jefatura de Información, Pablo Martín Alonso despliega un análisis sobre la situación, que lleva a deducir la necesidad de aplicar políticas que impliquen la tolerancia 0 con esta lacra. Muestra las cifras del terror en España que asciende a 1.300 muertos en atentados terroristas y pone de relieve la significativa disminución de la violencia del terror gracias a la eficacia policial. Se traza un mapa de los diferentes terrorismos a los que se enfrenta la sociedad y marca los principios de actuación basados en un esfuerzo integral y coordinado. Define tres pilares de la estrategia sobre el terrorismo; 1.º Consenso político, 2.º eficacia operativa y 3.º cooperación internacional. Hace referencia al nombramiento de un coordinador en la U.E. contra el terrorismo y explica los cuatro términos convenidos para sistematizar esta lucha: Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder. Prevenir en el lugar de origen y actuar sobre las causas que provocan la radicalización y la captación de nuevos terroristas. Proteger disminuyendo vulnerabilidades y defensa de objetivos clave. Perseguir la actividad terrorista hasta más allá de nuestras fronteras y preparar una respuesta restableciendo el manejo en las situaciones de crisis.

Constitución, Derecho Fundamental y Seguridad. Un panorama comparativo, es el título del segundo apartado, y corresponde al Letrado del Tribunal Constitucional y Profesor titular de Derecho Constitucional de la UNED, Pedro Tenorio. Es una exposición sobre la legislación terrorista que se ha desarrollado desde el 11S, la jurisprudencia de los tribunales y otras reflexiones sobre el acervo legislativo y jurisprudencial todo ello recogido en su libro *“Constitución, Derechos Fundamentales y Seguridad. Panorama comparativo”*.

El capítulo titulado *“Coordinación Antiterrorista en España”* corre a cargo del director del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), Joaquín Collado Callau. Analiza las principales amenazas que sufre España, el terrorismo autóctono y el terrorismo yihadista. Explica la estrategia de lucha que se imparte desde el Gobierno con el plan de prevención y protección. Menciona al Equipo Policial de Apoyo ante grandes atentados, así como la elaboración de estrategias conjuntas y

políticas comunes en inmigración. Se aborda el reforzamiento del FRONTEX, la formación de imanes, creación de bases de datos conjuntas, control en las operaciones financieras, refuerzo de unidades ciberterroristas y ciberdelincuencia, sistemas de alerta temprana, protocolos de actuación de biológicos y químicos, así como un grupo técnico de I+D+I, instrumentos policiales y judiciales y la especialización de las unidades. Se explica el CNCA, una estructura profesional creada en 2004 que actualmente depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Seguridad. Su finalidad básica es actuar como órgano de recepción, proceso y valoración de la información estratégica disponible sobre todos los tipos de terrorismo que constituyen una amenaza para España, sin asumir misiones operativas, que están en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La misión esencial es integrar, analizar y valorar toda la información de la que se disponga en materia de terrorismo y sus objetivos fundamentales son: disponer de una valoración de la amenaza terrorista permanentemente actualizada; mantener la iniciativa en la lucha anti-terrorista; identificar los escenarios posibles de intervención; y planificar la respuesta.

Mayte Pagazaurtundua, presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, aporta el punto de vista de las víctimas. Su conferencia se centra en los terroristas y víctimas: el caso de ETA, de las peculiaridades del terrorismo yihadista y de las víctimas como elemento de moralización en una estrategia integral frente al fanatismo terrorista.

La última parte de esta publicación se dedica a la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y se recogen las ponencias del agregado de Seguridad Interior de Francia en España, Michel Zubras, el agregado jurídico de la embajada de los EE.UU. Marc L. Varri, el director del Centro de situación (SITCEN) del Consejo de la U.E. William Shapcott y la ponencia del Teniente Coronel de la Guardia Civil, Manuel Navarrete Paniagua, de la Jefatura de Información.

Texto: Lali Castellanos



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

(PARA PERSONAL DEL CUERPO)

Dirección: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA GUARDIA CIVIL
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID - Teléf. y fax 91 514 69 54

- A la Revista "Guardia Civil" (Mensual 2 euros ejemplar).
 A Cuadernos de la Guardia Civil (Semestral 5,50 euros ejemplar).

D.N.I.

El Don

de la Comandancia, Destino: Puesto de, Código Postal

Teléf., desea SUSCRIBIRSE a la publicación arriba indicada.

....., a de de 20.....

(Firma)

Los datos proporcionados para la suscripción a Cuadernos de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, se incluyen en un fichero de la Dirección General de la Guardia Civil, que se destinará exclusivamente a la distribución. Si lo desea, puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, previstos por la Ley, dirigiendo un escrito a Servicio de Publicaciones: Cuadernos de la Guardia Civil, Príncipe de Vergara, 248. 28016 Madrid. Fax 91 514 69 54.

Deseo recibirla en:

- Dirección oficial, ya expresada.
 Dirección particular C/

Código Postal: Localidad: Provincia:

Nota: Sólo se consignará la dirección particular en el caso de no desear recibirla en la Unidad de destino.



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

(PARA PARTICULARES)

Dirección: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA GUARDIA CIVIL
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID - Teléf. y fax 91 514 69 54

- A la Revista "Guardia Civil" (Mensual 2 euros ejemplar).
 A Cuadernos de la Guardia Civil (Semestral 5,50 euros ejemplar).

Los datos proporcionados para la suscripción a Cuadernos de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, se incluyen en un fichero de la Dirección General de la Guardia Civil, que se destinará exclusivamente a la distribución. Si lo desea, puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, previstos por la Ley, dirigiendo un escrito a Servicio de Publicaciones: Cuadernos de la Guardia Civil, Príncipe de Vergara, 248. 28016 Madrid. Fax 91 514 69 54.

NOMBRE Y APELLIDOS

D.N.I. DIRECCIÓN

Teléf.

(Firma)

Banco	Sucursal	D.C.	Núm. Cuenta

Cuenta de Cargo

Sr. Director del/a BANCO/CAJA, C/

....., ruego que a partir de esta fecha se abone al Servicio de Publicaciones de la Guardia Civil, con cargo a mi Cta. núm., las cantidades correspondientes a la suscripción de

....., a de de 20.....

(Firma)



Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

Creado por convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior (Guardia Civil) y la Universidad de Educación a Distancia (UNED), el 17 de octubre de 2002



El IUI SI "será un centro especializado en la investigación, enseñanza y asesoramiento en materias relacionadas con la seguridad"



ACTIVIDADES IUI SI 2012

Programa de Docencia:

- ÁREA "Formación Academia de Oficiales de la Guardia Civil"
- ÁREA "IDIOMAS": CUID,
- ÁREA "Master/postgrado en Seguridad",
- ÁREA "Cursos de Verano",



UNED *Idiomas*

Programa de Investigación:

Programa abierto para investigadores vinculados a la Universidad, a la Guardia Civil, otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Fuerzas Armadas sobre:

- Delincuencia relacionada con el medio ambiente.
- Lucha contra el contrabando, el fraude y el ilícito fiscal.
- La lucha contra la cibercriminalidad en el ámbito de la Guardia Civil.
- Estrategias de desradicalización y reinserción de individuos de diásporas en países en conflicto en Occidente.
- El papel de la Guardia Civil en la Estrategia Española de Seguridad.

Programa dirigido a los alumnos de los Centros de Formación y Capacitación de la Guardia Civil, sobre:

- Sociedad, Guardia Civil, Cuerpos Policiales en la actualidad.
- Organización de la Guardia Civil.
- Misiones de la Guardia Civil.
- Fortalecimiento Institucional en Seguridad.



Fundación Aena

Programa de Formación:

- Seminario Duque de Ahumada.
- I Seminario de Prevención de delito fiscal y blanqueo de capitales.
- II Seminario Internacional Fortalecimiento de Políticas de Seguridad Públicas y Gobernabilidad.
- Curso de Liderazgo con la Fundación Rafael del Pino.
- Jornadas de Seguridad Aeroportuaria (4 ediciones).

CURSOS OFICIALES Y TÍTULOS PROPIOS:

- Cátedra Aena.
- Cátedra de Delito Fiscal.
- Master postgrado en Seguridad (Facultad de Derecho, UNED).
- Programa Modular en Detective privado.
- Curso de Experto profesional de Director de Seguridad (homologado por el Ministerio del Interior).
- Experto Universitario en Investigación Criminal.
- Experto profesional en guía canino.
- Experto Dirección y Gestión de Emergencias.



DIRECCIÓN

Consuelo Maqueda Abreu
Directora del IUI SI
C/Francos Rodríguez, 77
28039 MADRID
Tel. 91 398 85 56 - Fax 91 398 85 55
e-mail: iuisi@iuisi.uned.es
www.iuisi.es