

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXXIII

AÑO 2006

2.º EPOCA

EL CONSEJO ASESOR DE PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL

Gonzalo Jar Couselo

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

Francisco Espinosa Navas

EL PSICOLOGO EN EL EQUIPO DE NEGOCIACION

Ramón Rizo Gómez

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

José Duque Quicios

EL ESTILO DE MANDO 9.9

Carlos de Frutos Cabrero

LA DIRECCION ESTRATEGICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Francisco Trullenque

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

José García Molina

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

LAS MARAS Y PANDILLAS JUVENILES LATINOAMERICANAS

Mauricio Rubio Pardo

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

INVESTIGACION

Centro de Análisis y Prospectiva

INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD

(1.º SEMESTRE DE 2006)

SUMARIO

Colaboraciones

El Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil 1

Gonzalo Jar Couselo

■ Para llegar a desentrañar las claves de cómo se ha llegado a incorporar a la legislación española la figura del Consejo Asesor de Personal (CAP) de la Guardia Civil es necesario retrotraerse al momento en que se inicia la tramitación del proyecto de ley que regula el régimen del personal profesional de las Fuerzas Armadas (LRPPFAS), al ser este texto el que se seguirá de manera sistemática un tiempo después para aprobar la ley que regulará el régimen de personal de la Guardia Civil (LRPGC). En ese sentido, merece destacarse el hecho de que es tal la semejanza entre ambas normas que, desde determinados sectores –los considerados más militaristas de la Guardia Civil–, se llegó entonces a plantear la innecesariedad de tal duplicidad de esfuerzos legislativos, al considerar que con la primera de ellas era suficiente.

Las alteraciones de orden público en Francia en el otoño de 2005 27

Francisco Espinosa Navas

■ En el artículo, en primer lugar se exponen los antecedentes que han conducido a esta situación. El detonante concreto de las revueltas de orden público, que si bien nacieron en la periferia parisina, se extendieron por toda Francia. Cómo ha reaccionado el Gobierno ante los acontecimientos y las medidas correctoras que ha implantado. Un aspecto muy interesante para nosotros, miembros de la Guardia Civil, ver cómo han actuado las fuerzas de seguridad y las deficiencias que se han detectado para subsanarlas.

El psicólogo en el equipo de negociación 39

Ramón Rizo Gómez

■ La experiencia acumulada por las fuerzas de policía a lo largo de los años ha demostrado que en situaciones de crisis la negociación no puede ser llevada a cabo por una sola persona. Hoy se acepta de forma generalizada que la mejor fórmula para hacerlo es mediante la utilización de un equipo, para el cual, varios autores cifran en tres el número aconsejable de miembros: un negociador primario, un segundo negociador de apoyo, y un tercero en tareas de liderazgo y elaboración de inteligencia.

Actualmente la Guardia Civil cuenta con 30 Oficiales Psicólogos pertenecientes a la Escala Facultativa Superior, éstos, integrados tanto en unidades de Policía Judicial como en Comandancias y otros destinos, junto a los que alcanzan dicha condición en el futuro, permiten a la Institución contar con suficientes recursos para apoyar a los equipos de negociación que deban intervenir en las situaciones críticas que se den en la demarcación del Cuerpo.

Modelo de seguridad británico: Tradición, diversidad, cooperación y centralismo 51

José Duque Quicios

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

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

Carlos de Frutos Cabrero

■ La teoría de dirección de empresas 9.9 presupone la correlación inherente entre la necesidad de eficacia en el servicio de una organización o institución como la nuestra y la necesidad de las personas de un trabajo pleno o interesante que contribuya a su desarrollo personal.

Se trata de corregir la eficacia en el servicio a través de la integración de las personas en el esfuerzo de realización del trabajo, y se requiere a este fin que participen a través de sus emociones e ideas en la solución conjunta de problemas. El esfuerzo común hace posible consecuencias sinérgicas.

La dirección estratégica en la Administración pública

73

Francisco Trullenque

■ La Administración pública española a través del Ministerio de Administraciones Públicas viene realizando desde hace tiempo una clara apuesta por una gestión de calidad. En la actualidad, el punto de partida en que se encuentra nuestra Administración pública es complejo. Según los estudios llevados a cabo por el Gobierno sobre la evaluación de políticas públicas y programas, el Ministerio de Administraciones Públicas recoge de igual forma un diagnóstico sobre la situación actual que refleja un escaso enfoque de evaluación de impacto (escasa orientación a resultados) así como una falta de visibilidad y transparencia para los ciudadanos.

En este marco es donde la utilización de un concepto moderno en la gestión como es la Dirección Estratégica que puede aportar un valor inestimable para la mejora de la calidad en la Gestión Pública.

La función directiva y el estilo de dirección de un directivo de seguridad

81

José García Molina

■ A lo largo del artículo, junto al estudio, análisis y praxis del desarrollo de la función directiva, se quiere complementar la figura del máximo responsable de cualquier Departamento de Seguridad, independientemente del volumen de actividad que desarrolle, viendo su figura de una forma integral, abarcando no solamente lo que las propias normas jurídicas nos determinan sino que se pretende transmitir un estilo directivo acorde con la rápida evolución de los conceptos y experiencias en el campo de la Dirección.

Superados los sistemas gremial, doméstico y fabril, el inicio del siglo XXI nos depara una multitud de teorías sobre la dirección empresarial u organizacional.

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

Estudio

Las maras y pandillas juveniles latinoamericanas

101

Mauricio Rubio Pardo

Reseñas bibliográficas Investigación

119

125

Centro de Análisis y Prospectiva

 Información y documentación sobre seguridad. 1.º semestre de 2006

129

EL CONSEJO ASESOR DE PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL

Gonzalo Jar Couelo*

SUMARIO: 1.- Consideraciones previas. 2.- El marco legislativo. 3.- El desarrollo reglamentario. 4.- Puesta en marcha del proceso. 5.- Constitución del Consejo y primeros pasos. 6. Las segundas elecciones para el CAP. 7.- Balance provisional del proceso.

1.- Consideraciones previas

Para llegar a desentrañar las claves de cómo se ha llegado a incorporar a la legislación española la figura del Consejo Asesor de Personal (CAP) de la Guardia Civil, es necesario retrotraerse al momento en que se inicia la tramitación del proyecto de ley que regula el régimen del personal profesional de las Fuerzas Armadas (LRPPFAS), al ser este texto el que se seguirá de manera sistemática un tiempo después para aprobar la ley que regulará el régimen de personal de la Guardia Civil (LRPGC). En ese sentido, merece destacarse el hecho de que es tal la semejanza entre ambas normas que, desde determinados sectores –los considerados más militaristas de la Guardia Civil-, se llegó entonces a plantear la innecesariedad de tal duplicidad de esfuerzos legislativos, al considerar que con la primera de ellas era suficiente.

Cuando el 28 de agosto de 1998 se aprueba el proyecto de LRPPFAS, el gobierno se encarga de resaltar, entre otras, como principal novedad la creación de los CAP –uno por cada ejército-, órganos de carácter meramente consultivo cuyos miembros serían elegidos democráticamente entre todos los miembros de las FAS y se ocuparían de la defensa de sus intereses profesionales ante los respectivos mandos jerárquicos. Dado que, hasta entonces, los miembros de las FAS sólo podían reclamar, siempre de manera individual, a través del denominado *conducto reglamentario* –es decir, la cadena de mando- o ante el Defensor del Pueblo, a partir de ese momento podrían disponer de los CAP para poder elevar propuestas, sugerencias y quejas profesionales en materia laboral y de personal, pero no así en los temas jurisdiccionales o disciplinarios. A la hora de enfrentarse con el problema de la comunicación interna, hay que señalar que todo este tipo de instituciones –de naturaleza militar, pero con misiones policiales- hacen especial hincapié en la importancia del típico mecanismo de la cultura castrense, el *conducto reglamentario*, entendido como responsabilidad de todos los mandos de hacer llegar a los escalones superiores las inquietudes de sus subordinados, bien es verdad que siempre reconociendo la necesidad, a causa de los cambios sociales que se producen, de incorporar nuevos instrumentos de participación a todos los niveles de la organización que den respuesta a las mismas.

En el texto aprobado no se especificaba ni composición ni modo de elección de los miembros de los CAP, aspectos que deberían ser desarrollados en un futuro reglamento y, tal como se señalaba desde fuentes gubernamentales, se había decidido evitar de manera concienzuda toda referencia al asociacionismo y al sindicalismo en las FAS, cuestiones que iban a seguir estando vedadas a los militares profesionales españoles. El que en algunos países europeos (Holanda o Alemania) se permitiese este tipo de actividades no se consideraba argumento suficiente para incorporar dicha previsión en la futura ley.

El Ministerio de Defensa anunciaba, el 18 de noviembre de ese año, que la habitual reunión de secretarios de Estado y subsecretarios había analizado el contenido del anteproyecto de LRPGC, elaborado en colaboración con el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Guardia Civil y que próximamente sería remitido al Consejo de Ministros, lo que suponía que, por vez primera en 154

* General de la Guardia Civil, doctor en Ciencias Políticas y Sociología y diplomado superior de Criminología.

años, el Cuerpo iba a disponer de una ley propia para regular su régimen de personal, bien es verdad que basada en los mismos principios que la de las FAS. Entre otros aspectos, destacaba también la creación de un CAP para tratar los problemas e inquietudes profesionales de los guardias civiles – algunos calificaban la decisión de “paso histórico”-, por lo que sería un rápido cauce de comunicación interna para tratar de conocer asuntos profesionales. Dada la naturaleza militar de la institución, y como se encargaban de subrayar fuentes gubernamentales, el CAP no podría tener representación sindical y su función debería ser muy distinta a la desarrollada por cualquier sindicato o asociación, por lo que, en ningún caso, iba a suponer el embrión de cualquier especie de sindicalismo o asociacionismo en la Guardia Civil.

El 11 de diciembre, el gobierno remite al Consejo de Estado el anteproyecto de LRPGC, a fin de que emitiese el preceptivo informe, esperando que su tramitación parlamentaria comenzase en el mes de febrero, con el inicio del período de sesiones en el Congreso. Al día siguiente, el diario *ABC*, al dar cuenta del contenido del texto, describe un modelo de CAP similar al contemplado en la LRPPFAS, con Comisiones Territoriales Provinciales y una Comisión Profesional de Servicios Centrales, compuestas por una serie de miembros que en poco se parecerían a los que finalmente formarían parte del definitivo CAP. Se aseguraba que el texto era el fruto de un estudio muy minucioso que había tenido en cuenta las experiencias de este tipo de órganos en la Gendarmería Nacional (GN) francesa y en los *Carabinieri* italianos, ambos Cuerpos de naturaleza militar, en los que, según el diario, no habían surgido “derivaciones ajenas a los cometidos que justifican su creación”. Hay que señalar que, tanto en Francia como en Italia, a pesar de la estrecha vinculación que dichas instituciones mantienen con las FAS, los sistemas de representación se incorporaron ya en la década de los 70, lo que pone todavía más en evidencia el retraso de la situación española.

En el caso de la GN francesa, de los diversos tipos de estructuras de concertación que existen en los diferentes escalones de las FAS, cabe destacar, a nivel nacional, el Consejo Superior de la Función Militar (CSFM), creado por ley en 1969, presidido por el ministro de Defensa y compuesto por 74 representantes en activo, seleccionados por sorteo entre el personal en activo -entre ellos, dos oficiales y 17 suboficiales del Cuerpo-, por un período de cuatro años y cuya misión era examinar las cuestiones de carácter general relativas a la condición y estatuto del personal militar, excluidas las decisiones individuales y los problemas relacionados con la organización del servicio. La designación para ocupar esos puestos tenía carácter obligatorio.

Organizada en las FAS, para paliar la ausencia de interlocutores representativos debido al estatuto militar, en opinión de F. Dieu, esta concertación resultaba particularmente limitada, en razón de su exclusivo carácter consultivo, de la falta de formación de sus miembros, sobre todo en materia de derecho de la función pública, y de la importancia de la estructura jerárquica en que se sitúan. La forma de elección, por sorteo, se considera que aporta una garantía de independencia; sin embargo, es necesario constatar que el valor de ese mecanismo de concertación depende más de la visión aperturista y de la buena voluntad de los protagonistas que de los recursos puestos a su disposición, de manera que los gendarmes no tengan la tentación de centrarse en las reivindicaciones, olvidando el servicio, y los oficiales no puedan refugiarse en las tradicionales posiciones del autoritarismo y el inmovilismo.

Si, como dice M. Crozier, “no se puede cambiar la Administración por decreto”, el éxito de una efectiva concertación no puede resultar sólo de la existencia de estructuras susceptibles de garantizar la transparencia y el diálogo, sino más bien de una “profunda modificación de mentalidades”. Si esta lógica de integración es el motor de un fenómeno de “comunitarización” (M. Weber) de la GN, la comunidad gendármica estaba obligada a implantar en sus relaciones con el sistema social una forma de sociabilidad (extra-gendármica) que se inscribiese en una lógica de apertura. La prueba más palpable del fracaso de ese mecanismo de representación y participación fueron las protestas de 1989, que desembocaron en la creación de las Comisiones de concertación, encaminadas a tratar de resolver los problemas que, tanto los gendarmes como sus familias, habían planteado al margen de la vía oficial

establecida.

Así, por un decreto de 1990, fueron creados órganos específicos de concertación en cada ejército y en la GN (CFMG), Consejo éste cuya misión sería examinar, previamente, los asuntos generales que se llevarán al CSFM y los más específicos del Cuerpo. Lo preside el ministro de Defensa, y la vicepresidencia recae en el director general de la GN, compuesto por 79 miembros –10 oficiales y 69 suboficiales-, designados por sorteo para un mandato de 4 años entre los voluntarios que se presenten a la elección. Tanto este Consejo, como el de los demás ejércitos, aun cuando pueden examinar cuestiones de carácter específico, no gozan de autonomía propia y sí preparan las reuniones del CSFM.

A nivel de unidades, existen dos tipos de estructuras de concertación: las que debaten sobre las condiciones de ejecución del servicio, de carácter consultivo y de representación, presididas por suboficiales elegidos por elección entre todos los de la unidad que hacen de interlocutores privilegiados ante el oficial jefe de la unidad, y las Comisiones de Participación (CP), relativas a las condiciones de vida en los cuarteles (consejos de residentes, comités de fiestas, comisiones de unidades desplazadas o consejos de administración de los Círculos de GN), presididas por el comandante de la unidad y de las que forman parte todos los presidentes de suboficiales de las unidades subordinadas e incluso representantes de las familias.

Si, como afirma Monbailly, el sistema implantado en 1990 se caracterizaba por “una separación muy nítida entre las instancias nacionales y las locales”, esa ha podido ser la razón de lo que denomina “un cierto ahogo” del mismo, debido quizás al sentimiento de los miembros de las CP de quedar al margen de las grandes decisiones que afectan al futuro de la institución. Por otra parte, tampoco permitía a los presidentes de los suboficiales mantener contactos provechosos cuando se convocaba al personal para recibir instrucciones, al ser el número de asistentes muy elevado y dificultar su trabajo de comunicación. Para paliar esas deficiencias, desde 1998 se están llevando a cabo modificaciones reglamentarias que tratan de potenciar ese nivel local, planteándose incluso la posibilidad de que los miembros del CFMG se designen entre los presidentes de esos órganos, con lo que se lograría “reforzar también la legitimidad de las instancias nacionales”.

En Italia, en 1978 se puso en marcha el Instituto de Representación Militar, cuyos miembros son elegidos por votación de entre todas las categorías, con la misión de presentar a los responsables castrenses las inquietudes colectivas relacionadas con temas como la ayuda de accidentes, actividades culturales, asistencia y formación social y alojamientos y vacaciones. Al igual que en el resto de ejércitos, en el Cuerpo de *Carabinieri* existe, a nivel central, el Comité Central de Representación (COCER), presidido por el comandante general del Arma, órgano en el que se plantean cuestiones de naturaleza jurídica, económica, sanitaria, cultural, moral o de seguridad social, al mismo tiempo que, de manera conjunta con los del resto de FAS, abordan cuestiones de tipo económico o aspectos normativos que afectan de manera directa al personal.

Al analizar esos modelos, Alli Turrillas considera que los resultados obtenidos en estos procesos “tampoco han sido los mejores, habiendo cosechado fracasos y críticas por sus métodos de actuación”. Para avalar su negativo juicio, cita a J. Robert, quien se muestra muy crítico con la “pusilánime” regulación en esa materia, toda vez que “tan sólo representa al Ministro” del ramo. Parece oportuno poner de manifiesto estas opiniones respecto a dichas experiencias, porque no parece lo más adecuado utilizarlas como modelo a seguir cuando las mismas no han conseguido uno de sus principales objetivos, cual era el de servir de freno al creciente descontento entre los miembros de esas instituciones.

2.- El marco legislativo

En el caso español, desde el primer momento quedará en evidencia la dualidad de planteamientos ante el problema de la representación militar, pues, frente a la posición oficial de limitar la posibilidad de abordar cuestiones relacionadas con el ejercicio de la profesión, se pronunciarán los que defienden de forma determinante la favorable al asociacionismo militar. Así, dentro del período de presentación de enmiendas en el Congreso de Diputados al proyecto de LRRPFAS, el grupo de Coalición Canaria (CC) presenta 53, de entre las que destaca una por la que se opone a la creación de los CAP, al considerar que con ellos se trataba de evitar el reconocimiento del derecho de asociación; en todo caso, de admitir su existencia, proponen que sus miembros sean elegidos mediante procedimientos democráticos, sobre todo en las escalas más bajas del escalafón. Por su parte, durante la tramitación en el Senado, la Asociación de Militares Españoles criticaba con dureza el contenido del mismo –contiene “fallos garrafales y sangrantes”- y advertía que, de no reconocer el derecho de asociación a los militares, incluídos los que se encuentran en activo, emprenderían una campaña contra el actual sistema de profesionalización de las FAS. Más en concreto, pensaba dirigirse a los jóvenes que quisieran convertirse en soldados profesionales para explicarles que iban a convertirse en “ciudadanos desasistidos en sus derechos”. El 18 de febrero de 1999 culminaba la tramitación parlamentaria con la aprobación definitiva de la LRPPFAS, donde se contempla la creación de un Consejo de Personal en cada ejército.

Al día siguiente, el Consejo de Ministros aprobaba el proyecto de LRPGC para su remisión al Congreso de los Diputados. Entre las novedades a destacar, los medios de comunicación fijaban su atención de nuevo, entre otros aspectos, en la creación de un CAP, encargado de analizar y valorar las propuestas o sugerencias de los agentes sobre la mejora y la promoción profesional. Según la referencia del gobierno, con el novedoso órgano se pretendía abrir un cauce de participación y comunicación que permitiese conocer “de modo más rápido y eficaz los problemas e inquietudes de la Guardia Civil”, con un sistema de elección de representantes que sería concretado en una norma posterior. Asimismo, el proyecto anticipaba que el CAP no se podría ocupar de las peticiones y reclamaciones de los agentes referidas a su carrera y articulaba los medios para que éstas continuasen realizándose mediante el *conducto reglamentario*, difiriendo el sistema de elección de representantes a una norma posterior. Una Circular informativa de la Dirección General de la Guardia Civil (20-III) destacaba los aspectos más novedosos e importantes de la nueva LRPGC, entre ellos la creación del CAP –“una de las mayores innovaciones del Proyecto”-, como instrumento para canalizar las inquietudes, propuestas y sugerencias sobre aspectos profesionales, considerándolo, una vez más y a pesar de los resultados obtenidos en ambos casos, similar a los ya existentes en la GN francesa o los *Carabinieri* italianos.

El 20 de mayo de ese año entra en vigor la LRPPFAS, cuyo artículo 151 contemplaba la existencia de un CAP en cada uno de los tres ejércitos, así como en la Subsecretaría para los Cuerpos comunes, considerada como una de las grandes novedades de la ley. A partir de ahora, se permitiría a los militares dirigirse directamente al CAP, cuya función consistirá en “analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por los militares profesionales referidas al régimen de personal y a la condición de militar”, pero excluyendo expresamente las peticiones, quejas y recursos sobre ascensos, destinos o sanciones disciplinarias. La ley remitía a un posterior desarrollo reglamentario cuestiones como composición o procedimiento de elección de consejeros, limitándose a señalar que “deberán formar parte de cada uno militares en activo de todas las categorías [de general a soldado], cuerpos y escalas”.

A pesar de lo delicado del tema, el Ministerio de Defensa anunciaba que iba a dar prioridad a la elaboración de este reglamento, con el propósito de aprobarlo antes de que acabase la legislatura, ya que, según fuentes del Departamento, se trataba de comenzar la aplicación de la ley precisamente por sus aspectos más renovadores; sin embargo, el Ejército de Tierra –el más afectado por la reforma, al ser el más numeroso- había remitido un informe a la Subsecretaría de Defensa en el que se oponía a que los miembros del CAP fuesen elegidos democráticamente, pues temía que la presentación de candidaturas,

celebración de campañas electorales y votaciones propiciase la aparición encubierta de sindicatos en los cuarteles. Como alternativa, proponía que fuesen designados por sorteo entre todos los militares, con dos salvedades: que los designados pudiesen renunciar al puesto y que sólo fuesen sorteados los generales destinados en Madrid, propuesta que chocaba con la promesa del subsecretario, A. Menéndez, de que los consejeros fuesen elegidos “democráticamente”. El problema de fondo era que los CAP, si finalmente no llegaban a ser realmente representativos, resultarían inoperantes a la hora de canalizar las inquietudes de los militares, algo especialmente necesario en unas FAS profesionales, y dejarían el terreno expedito a las asociaciones reivindicativas, a las que el ministro E. Serra consideraba ilegales en base a las Reales Ordenanzas (RR OO) de 1978, norma cuya constitucionalidad sigue planteando numerosos interrogantes.

El proyecto con el que había trabajado hasta ahora el Ministerio de Defensa partía de la elección democrática de los CAP, aunque con limitaciones que impidiesen la *profesionalización* de los consejeros, fijando, por ejemplo, la duración de los mandatos e impidiendo la posibilidad de reelección. Con anterioridad, dicho Ministerio había estudiado también las experiencias francesa e italiana, valorando la posibilidad de optar por una combinación de ambos modelos, que pasaría por elegir democráticamente a los representantes territoriales y designar por sorteo entre ellos a los futuros consejeros a nivel nacional; sin embargo, la LRPPFAS sólo contemplaba la existencia de un Consejo central por ejército.

A lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto de LRPGC en el Congreso de los Diputados, ese mismo mes de mayo, el PP presenta una enmienda transaccional a otra del PSOE con la que se quería asegurar el carácter democrático del CAP, de tal manera que se pospusiese hasta un futuro reglamento el método de elección, aunque aclarando que se basaría en “la libre participación de los miembros del cuerpo”. Al mes siguiente, la comisión de Defensa del Congreso aprueba un informe elaborado por la Ponencia que había estudiado el proyecto de LRPGC, en la que se establece la creación de Consejos Asesores en la Guardia Civil.

Durante el debate, el portavoz de CC, L. Mardones, se opuso a la creación de dichos Consejos tal como los configuraba el texto, y pidió que se suprimiesen o se les diese un carácter democrático para que no fuesen “amarillistas”, así como que se eliminase la referencia a las RR OO para las FAS que contenía el mismo. W. Meyer (IU) dijo que, en materia de asociacionismo, “el legislador se ha tapado los ojos” en este proyecto, ya que los CAP, tal como se han planteado, “no resuelven nada”, considerando, por otra parte, que el carácter militar de la Guardia Civil, que se mantiene en esta ley, “es un obstáculo” para avanzar en un modelo de fuerzas de seguridad; además, pidió que la protección social de los agentes se equiparase a la de los funcionarios, no a la de las FAS, y que las condiciones de trabajo fuesen similares a las de los policías.

Por el PSOE, A. Moragues se mostró de acuerdo en que la Guardia Civil mantuviese su naturaleza militar y defendió los CAP tal como los planteaba el texto, al tiempo que abogó por el máximo celo en el cumplimiento de lo legislado, para evitar el recelo que pudiese suscitar la creación de estos órganos. I. Guardans (CiU) se mostró de acuerdo con el conjunto del texto y señaló que en esta fase parlamentaria “no se cuestiona” el carácter militar del Cuerpo, mientras F. A. González (PP) defendió la ley, afirmando que sería una “guía” para el futuro del Cuerpo y “lo mejorará sustancialmente”, y dijo que su grupo no está de acuerdo con la desmilitarización de la Guardia Civil, asunto que “no es tema de debate”. Sobre los CAP, señaló que, con su creación, “se ha avanzado muchísimo”, por lo que rechazó que vayan a tener un carácter “amarillista”, ya que habría ecuanimidad en la participación en los mismos.

El Pleno del Congreso de los Diputados, tras rechazar las enmiendas de los distintos grupos, que en su mayoría pretendían avanzar en la desmilitarización y el asociacionismo en la Guardia Civil, aprueba, el 1 de julio, el dictamen de la Comisión de Defensa sobre el proyecto de LRPGC que, entre otras novedades, contemplaba la creación del CAP como un “nuevo cauce de comunicación interna”

para conocer “de forma rápida y eficaz” las cuestiones que afectasen al personal y consagraba la naturaleza militar del Cuerpo. La portavoz del PP, A. M^a Torme, rechazó las críticas realizadas al CAP y dijo que este órgano estaría compuesto por miembros de todas las escalas y aseguraría “la libre participación de todos los guardias civiles en el mismo”.

Al cierre del plazo de presentación de enmiendas en el Senado (21-IX), eran 117 las presentadas por los distintos grupos de la oposición. En la reunión de la Ponencia se iban a incorporar 24 del grupo popular, todas ellas de carácter técnico y gramatical que trataban de mejorar el texto remitido por el Congreso, y se rechazarían todas las demás. Tras su paso por la Cámara alta, y aceptadas las enmiendas allí introducidas –se limitan a perfeccionar la redacción y el rigor técnico-jurídico de la norma-, el Congreso aprobaba (11-XI) el texto definitivo de la LRPGC en el que se consagraba el carácter militar del Cuerpo, y por tanto la prohibición de asociarse para sus miembros, manteniendo la doble dependencia de los Ministerios de Interior y Defensa.

La LRPGC -ley 42/1999, de 25-XI (BOE núm. 283, de 26-XI)-, en su artículo 92 regula el *Consejo Asesor de Personal*:

“En el ámbito de la Dirección General de la Guardia Civil existirá un Consejo Asesor en materia de personal para analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por los guardias civiles referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afecten. Los guardias civiles podrán dirigirse directamente al Consejo Asesor de Personal para plantear las propuestas a que se refiere el apartado anterior. Quedan excluidas de esta vía las peticiones, quejas y recursos regulados en el capítulo V del presente Título. Reglamentariamente se determinarán la composición, el funcionamiento y el procedimiento de elección de los miembros del citado Consejo Asesor, con la libre participación de los miembros del Cuerpo teniendo en cuenta que deberán formar parte del mismo, personal en servicio activo de todas las categorías y Escalas del Cuerpo de la Guardia Civil. También se determinará reglamentariamente el régimen aplicable a sus miembros que asegure el adecuado desempeño de sus funciones, teniendo en cuenta que las competencias en materia disciplinaria sobre los mismos en el ejercicio de sus cometidos como componentes del Consejo corresponderá al Director general de la Guardia Civil, de quien dependen a estos efectos”.

Como se puede comprobar, en lo sustancial sigue vigente la esencia del texto inicial, lo que no impide a la portavoz del PP, A. M^a Torme, destacar el enriquecimiento de un texto que “por primera vez aborda todos los aspectos del régimen de personal de la Guardia Civil”. El representante socialista, A. Moragues, destaca el “altísimo nivel de acuerdo” y el de CiU, I. Guardans, expresa el respaldo a una ley que considera “en conjunto, muy positiva”; por el contrario, W. Meyer (IU) recuerda que su grupo abogó por la desmilitarización de la Guardia Civil y dijo que, con esta ley, “ni siquiera se ha abordado el asociacionismo dentro de esta institución”.

Coincidiendo con la aprobación de la ley, el director general de la Guardia Civil, S.L. Valdivielso, realizó amplias declaraciones a diversos medios de comunicación. De la entrevista a *El País* (15-XI), merece la pena destacarse la relevancia que otorga al nuevo CAP, concebido como un órgano asesor no sólo de él, sino también de los ministros de Defensa e Interior y considerado, además de un instrumento innovador, un avance hacia una mayor participación de los miembros del Cuerpo en las decisiones que les afectan y un vehículo para mejorar los cauces de comunicación interna. Declara que todavía no está decidido cuantos miembros formarán parte del mismo y que habrá que buscar un equilibrio a través de un número que suponga “suficiente representatividad de todas las escalas, categorías y empleos” y que tenga el tamaño suficientemente reducido para que pueda ser “operativo y eficaz”. Dado que los mismos podrán reunirse con sus jefes, le parece razonable que haya un delegado por cada una de las 17 Zonas [cuyo ámbito coincide con el de las Comunidades Autónomas], con lo que podría contar con entre 25 y 30 miembros, con una representación proporcional al número de miembros

de cada escala, lo que primaría lógicamente a las escalas básica y de suboficiales, “que son los que menos posibilidades tienen de hacer oír su voz”.

Sin pronunciarse con claridad sobre el modo de elección –sorteo o elección democrática-, dice que iba a proponer que fuese por votación en la que todos los miembros del Cuerpo pudiesen ser electores y elegibles con la “libre participación” de todos ellos, para lo cual tendría que haber un reglamento que lo desarrollase; es decir, “que no haya candidatos”. La votación se realizaría a nivel de compañía, ámbito en el que los guardias tienen un conocimiento más directo de las cualidades y características de los compañeros llamados a representarles, de ahí deberían salir los delegados y, entre ellos, mediante sorteo u otra fórmula, elegir a los 25 o 30 miembros del CAP. Si se tiene en cuenta la gran movilidad que existe en el Cuerpo -entre 8 y 9.000 cambios anuales de destino-, “no es posible hablar de una pura representación territorial”.

Cuando se le plantea si el CAP no es un intento de encontrar una válvula de escape, un cauce controlado, para aliviar la presión que suponen las quejas e inquietudes de los guardias civiles, niega que hubiese presión o compromiso – “plantearlo de otra forma sería absurdo”- y añade que “nadie nos lo ha impuesto”. Es simplemente una iniciativa legislativa, ya que “crear algo que luego no funcione, no produciría más que frustraciones”. Defiende una fórmula ya “contrastada” en la GN francesa y en los *Carabinieri* italianos y rechaza que se trate de un “embrión del sindicalismo”, pues en la Guardia Civil “está prohibido el sindicalismo por la Constitución y las leyes”. Añade que le gustaría que el Consejo de Ministros pudiera aprobar el Reglamento antes del fin de esa legislatura.

Al valorar cómo se ha recibido el CAP en el Cuerpo, responde que habrá unos que consideren que la ley se ha pasado y otros que se ha quedado corta, pero, en general, la idea “ha creado expectativas y hemos recibido buenas impresiones”. A la pregunta de si no le había dicho nadie ¿dónde va usted poniendo urnas en los cuarteles?, aclara que los guardias civiles “son unos ciudadanos más” que “también votan en las elecciones municipales y en los colegios a los que van sus hijos”. Lo que se trataba era de favorecer el cauce para que sus opiniones llegasen a la Dirección General, algo que hasta ese momento realizaba la Oficina de Atención al guardia civil donde se recibían, anualmente, unas 8.000 consultas. Resalta que “este órgano era impensable hace 10 años en la Guardia Civil” y que, nada más llegar al cargo, se dio cuenta de la necesidad de crear un órgano de comunicación interno de este tipo. Menos preciso se muestra cuando se le plantea la posibilidad de que puedan surgir espontáneamente otros cauces diferentes si el CAP no sirviera para resolver problemas, ya que se limita a responder que “la ley no lo prevé”.

3.- El desarrollo reglamentario

Transcurrido más de un año desde la aprobación de la ley, el grupo socialista en el Congreso solicitaba, en enero de 2001, la comparecencia urgente del ministro del Interior, J. Mayor Oreja, para que informase sobre la creación del CAP. Cinco meses después, el diario *El País* (31-V) daba a conocer que disponía de una copia del anteproyecto de Real Decreto (RD) que pretendía crear el CAP de la Guardia Civil, cuya tramitación había paralizado el Ministerio de Defensa desde hacía meses en una comisión creada al efecto, al temer que el modelo de elección democrática de sus miembros se quisiese aplicar también en las FAS. Aunque, como señala su denominación, el CAP tenía carácter meramente asesor, lo relevante era el procedimiento de elección de sus miembros, tema sobre el que todavía se estaba debatiendo, por lo que, para evitar que sus miembros se convirtiesen en sindicalistas, se trataba de limitar su mandato a cuatro años e impedir su reelección, además de que la renovación de vocales se hiciese, por mitades, cada dos años. Como garantía suplementaria, éstos sólo podrían ser sancionados disciplinariamente por el director general del Cuerpo.

Para el diario, era ese sistema democrático de elección el que había llevado al Ministerio de Defensa a paralizar su tramitación, ya que, según algunas fuentes, se quería “homogeneizar” el CAP de

la Guardia Civil y el de las FAS; sin embargo, la principal diferencia entre las regulaciones de ambos Consejos era que, mientras en el primero se contemplaba la “libre participación” de los miembros del Cuerpo, esa alusión concreta no figuraba en el de las FAS. Como dato complementario, se recordaba que en la Guardia Civil existía ya una Asociación con casi 17.000 afiliados, cuestión por cierto nada baladí a la hora de tratar de explicar el proceso aquí analizado, pues desde algunos sectores se entendía el compromiso de Valdivielso con el CAP como una forma de neutralizar la cada vez mayor influencia de dicha asociación.

L. Prieto, en un artículo ciertamente atrevido, dada su condición de capitán del Cuerpo Jurídico de las FAS, tras describir una situación nada favorable de los derechos de los guardias civiles, echaba mano de tres sentencias de la Audiencia Nacional que habían declarado la legalidad de las asociaciones en la Guardia Civil para vincularla con la creación del CAP y el desarrollo reglamentario para ponerlo en marcha, con la esperanza de que sirviese para que “el diálogo de abajo arriba sea más rápido y eficaz”, ya que, de limitarse sus competencias, “no va a ser creíble para los propios agentes”. Temía que la iniciativa fuese “insuficiente” y opinaba que, para que fuese creíble, deberían reconocérsele competencias “en materias que afectan a las condiciones económicas, sociales, laborales y estatutarias de sus miembros”. En cualquier caso, señalaba que debería esperarse a la redacción final del reglamento del CAP para saber si se trataba de una mera “salida al paso” o, por el contrario, de una “nueva vía de sindicación”, en tanto que algún gobierno se decidiese a abordar el problema “abiertamente” de acuerdo con lo estipulado en el artículo 28 de la Constitución.

Unos días después era *El Mundo* (4-VI) el que titulaba que el Ministerio del Interior había logrado “salvar” el CAP y que el RD sería aprobado por el Consejo de Ministros antes de final de año “pese al veto de Trillo”. Según el diario, el vicepresidente del gobierno y ministro del Interior, M. Rajoy, le había ganado la partida al de Defensa, F. Trillo, al lograr desbloquear el veto que el equipo político de éste había puesto a la creación del CAP, proyecto sobre el que la Dirección General de la Guardia Civil había apostado fuerte durante los últimos meses. Tal y como se recogía en el contenido del proyecto de RD, y a pesar de las duras críticas de la oposición, Valdivielso estaba intentando sacar adelante el que sería órgano más progresista en el Cuerpo desde el principio de la democracia, proyecto que Defensa intentaba bloquear, al parecer siguiendo el criterio de varios generales que entendían que, al abrir en la Guardia Civil la puerta a este tipo de órganos de representación de todas las escalas, se podría producir un efecto simpatía en el seno de las FAS, ahora ya profesionales.

Con un criterio restrictivo, Defensa intentaba evitar que se generasen en las FAS movimientos globales de carácter reivindicativo; sin embargo, desde Interior se defendía el carácter fundamental de fuerza de seguridad del Estado de la Guardia Civil. Según el diario, la actitud restrictiva del ministro Trillo contrastaba con las tesis políticas que defendía públicamente en 1982, cuando ejercía de capitán auditor de la Armada y escribió un artículo en el que defendía criterios aperturistas en las FAS. Decía entonces: “El fenómeno de aislamiento intelectual viene agudizado por las restricciones de las Reales Ordenanzas que, con dudosa ortodoxia constitucional, imponen a la libertad de expresión de los militares...Debe recordarse que las restricciones a la libre emisión del pensamiento y a la libre tenencia de prensa dentro de los recintos militares no están muy en consonancia con el sistema de libertades para todos, constitucionalmente vigentes...La disciplina no puede ser utilizada como argumento para situar a los militares en una *campana de cristal* desde la que se limiten a ver pero no a oír ni a ser oídos”.

Finalmente, se promulgará el RD 4/2002, de 11-I-02 (BOE núm. 11), por el que se determina la composición, funcionamiento y procedimiento de elección de los miembros del CAP. En su preámbulo, tras recoger los motivos ya citados por los que se había puesto en marcha el proceso, se insiste que este nuevo cauce de participación viene a “complementar al conducto reglamentario”, tradicional en el Cuerpo, al que, “lejos de entrar en conflicto con él”, enriquece en los aspectos de interés general. Al tiempo que se amplía la posibilidad de expresar las inquietudes, se advierte que no será admitida “cualquier actuación reivindicativa de carácter colectivo”, considerada incompatible con la naturaleza

militar del mismo. A tal fin, se considera marco normativo del CAP tanto la ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) como la LRPGC, así como el ordenamiento militar que le sea de aplicación.

Su articulado asumirá la mayor parte de propuestas ya comentadas y, así, en su artículo 1, al atribuirle las funciones al CAP, recoge también la posibilidad de que puedan ser analizadas y emitida opinión sobre “planteamientos generales derivados de una situación particular suscitada por cualquier guardia civil y que se estime de interés para el conjunto de la Institución”. Del procedimiento de elección de compromisarios y vocales (art. 5) llama la atención que el representante de los generales sea elegido por el Consejo Superior de la Guardia Civil, a pesar de su procedencia de la escala de oficiales superiores, y, en cuanto al régimen de sus miembros, el hecho de que las competencias en materia disciplinaria sobre ellos, cuando ejerzan su función, corresponda al director general. Finalmente, se establece un plazo “no superior a seis meses”, a partir de la entrada en vigor del RD, para constituir el Consejo.

En la misma línea que unos meses antes, *El Mundo* (12-I-02) titulaba ahora que el gobierno aprobaba el CAP de la Guardia Civil “pese a las trabas de Defensa”. Según el diario, al conseguir que el Consejo de Ministros diese luz verde al decreto, el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Guardia Civil habían logrado “superar todos los obstáculos y sacar adelante el proceso más ambicioso y más innovador en los más de 175 años de historia de la Guardia Civil”, órgano que se esperaba comenzase a funcionar en un plazo de seis meses, utilizando, por vez primera en España, un sistema revolucionario de elección por internet sin que se vulnerase la intimidad de los electores. Fuentes de Interior aseguraban que, tanto Rajoy como Valdivielso, habían puesto “toda la carne en el asador” para poder salvar todos los escollos y las innumerables presiones que le habían puesto los militares al proyecto.

De hecho, el retraso en su aprobación se había debido, según fuentes de Defensa, a la falta de voluntad de algunos generales a la hora de enviar su informe de conclusiones al Ministerio del Interior, requisito previo e imprescindible para su creación al corresponder las competencias en materia de personal a aquel Departamento. Ese rechazo se centraba, fundamentalmente, en que consideraban que este nuevo órgano podía suponer que se abrieran las puertas en todos los estamentos militares y que los soldados tuvieran voz propia, ya que el texto rompía con los esquemas más tradicionales de la historia militar contemporánea española. Además, veían con susceptibilidad la posibilidad de que el CAP de la Guardia Civil provocara una reacción de simpatía hacia los movimientos sindicales y se hiciese extensiva al ámbito de las FAS. En ese sentido, se recordaba que en la LRPPFAS se contemplaba la creación de un órgano similar, si bien desde Defensa no había existido nunca la misma celeridad a la hora de estudiar y concretar ese proyecto y, de ahí, las reservas hacia el órgano ahora aprobado. Es más, aprovechándose de la doble dependencia de la Guardia Civil, se había intentado torpedear todas las iniciativas encaminadas a evitar su puesta en práctica. Sin embargo, para el periodista que elaboró la información, pese a la evidente oposición de sus generales, el haber “perdido la guerra” probablemente tuviese que servir ahora para acelerar la creación del mismo órgano en las FAS.

Por su parte, el grupo socialista del Senado, en una nota hecha pública por su portavoz J. Barranco, saludaba “con esperanza” la aprobación del CAP, pero advertía de que la elección de sus miembros debería llevarse a cabo “con total transparencia, bajo todas las garantías y requisitos democráticos”. Consideraba que, antes de que se procediese a la redacción definitiva de su reglamento, “es imprescindible escuchar las opiniones y sugerencias de las fuerzas políticas y de la cúpula de Coproper” –agrupaba a 17.000 afiliados- y demás asociaciones, a cuyo reconocimiento legal se negaba reiteradamente el gobierno a pesar de tres sentencias de la Audiencia Nacional y otra más del Tribunal Constitucional que lo avalaban, todo ello para garantizar los procedimientos democráticos de elección. Asimismo, proponía que “haya candidaturas y urnas en los cuarteles”, ya que, si no se dan estas garantías y no sirve para que los miembros de la Guardia Civil pudiesen llevar a él sus

“reivindicaciones socio-laborales”, se convertiría en un organismo “inútil” y su constitución en un “hecho frustrante”. Para conocer qué era lo que pensaba el gobierno sobre la creación del CAP, pedía la comparecencia de Valdivielso en el Senado.

Aunque el director general tardaría unos meses en ir al Parlamento, sí hubo ocasión de conocer sus opiniones al respecto por medio de diversas apariciones en los medios de comunicación. Así, tras declarar que se trataba de “el órgano más democrático en la historia de la Guardia Civil”, a la pregunta sobre lo que suponía esa decisión, recordaba que si, cuando se aprobó la LRPGC, ya se dijo que era un “hito histórico”, ahora “éste es otro”, si se considera que el CAP sería un órgano por el que “se pueda hacer llegar a quien tiene que tomar las decisiones más importantes en el seno del Cuerpo cuáles son sus inquietudes, peticiones y sugerencias”, algo que hacía cinco años era “impensable”. A su juicio, eso iba a beneficiar la comunicación en la Guardia Civil, al margen de las relaciones normales en una institución militar a través del *conducto reglamentario*, vía que “a veces, ya no es suficiente” y que no iba a ser sustituida sino que “va a perfeccionarlo”. Subraya que ahora todos tendrían la posibilidad de llegar a la cúpula de la institución, por lo que, si antes había comunicación, “ahora va a haber más”.

Preguntado sobre la necesidad del CAP, Valdivielso considera que “era imprescindible”, de ahí que fuesen ellos, desde hace tres años, los impulsores de su creación para “adaptarse a los tiempos que vivimos”. Contundente se mostraba al ser preguntado por un rumor muy extendido relativo a un cierto malestar detectado dentro del Cuerpo, proveniente de alguna corriente crítica con el CAP –“no, en absoluto”-, añadiendo que en el Consejo Superior de la Guardia Civil, en el que están representados todos los generales en activo, había visto desde el principio un “apoyo incondicional” al proyecto y todos ellos se habían manifestado a favor del mismo.

Niega que fuese verdad lo que algunos militares planteaban, en privado, de que se tratase del primer paso de cara al sindicalismo, algo que “no se va a dar nunca” en la Guardia Civil en cuanto sea una institución de carácter militar, lo que no quería decir que no pudiesen existir el CAP o asociaciones que se preocupasen por los intereses colectivos de ellos. Rechaza también que se tratase de un freno al asociacionismo en el Cuerpo y consideraba que era “compatible” con la existencia de asociaciones, algo que “me parece bien”. Por vez primera en público reconoce que había mantenido “reuniones periódicas” (tres) con la cúpula de *Coproper*, ya que consideraba importante conocer lo que pensaba una asociación que, según dicen, reunía entre 10 y 15.000 afiliados, y que le había servido para conocer “quiénes son, cuáles son sus inquietudes, sus peticiones, sus reivindicaciones”. Aunque no le reconoce la representación de todos los guardias, sí la de sus asociados, “que son muchos”.

Conviene, en un modo de paréntesis, señalar que *Coproper* (Coordinadora pro-Perjudicados por la gestión de Luis Roldán y la corrupción), era un colectivo surgido en 1991, registrado como asociación cultural, y fusionado en 1994 con el colectivo 6 de Julio, dando lugar a Asociación Unificada de Guardias Civiles contra la Corrupción y por el Progreso (AUGC- *Coproper-6J*), hasta ahora único órgano de expresión de los agentes de la Guardia Civil y presente en la actualidad en la mayoría de las provincias. Según sus datos, entre 15 y 17.000 guardias pertenecían a la misma. En una carta remitida a sus asociados, anunciaba su disposición a presentar candidatos al CAP, aunque expresando su disconformidad con el citado órgano. "El Consejo Asesor en nada colma nuestros objetivos, ya que los mismos pasan por el reconocimiento de Asociaciones Profesionales en el seno del Cuerpo, como paso intermedio hacia la necesaria y lógica desmilitarización del mismo, que impondrá el desarrollo de lo que será el futuro modelo policial español. El hecho de presentar candidatos no obedece más que a nuestro ánimo de aprovechar cualquier resorte que exista en la defensa de los Derechos de todos los guardias civiles, aunque no confiemos en la eficacia de este Consejo Asesor". Mucha menor representación le atribuía a la otra asociación existente en el Cuerpo, la ASIGC.

Respecto al presunto malestar de la cúpula de la Guardia Civil respecto al CAP, siempre presente en los distintos medios de comunicación y nunca admitido por Valdivielso y su equipo más próximo, el diario *El Mundo* (15-I-02) se hacía eco de lo transmitido por fuentes de la Dirección

General del Cuerpo que, sin desmentir las presiones de numerosos mandos militares en contra de la implantación de dicho órgano, trataban de precisar cómo el ministro Trillo había sido uno de los más firmes impulsores de dicho proyecto y que apostaba personalmente con fuerza por el mismo. En ese mismo sentido, aclaraban que fue el ministro quien intentó acelerar su aprobación, instando al Consejo de Estado a que acelerara su preceptivo informe, como paso previo a la decisión final.

Dos meses después, en rueda de prensa en Valencia, Valdivielso insistía de nuevo en que la creación del CAP obedecía a la intención de generar “una comunicación más fluída” entre los guardias civiles y los responsables del Cuerpo, en el que no se podían admitir sindicatos dada su naturaleza militar; no obstante, sí estaba permitida la existencia de asociaciones, como *Coproper*, con la que volvía a reconocer que mantenía reuniones periódicas, algo que, a su juicio, “constituye también una vía de comunicación”. Tras constatar que los guardias “no están bien pagados”, se mostraba partidario de que, al margen de la posible equiparación salarial con los policías autonómicos y locales, el Ministerio del Interior ofreciese “la mejor retribución a los agentes”. Hay que decir que esos anuncios de contactos con asociaciones consideradas hasta hacía bien poco ilegales, cuyos miembros habían sido perseguidos de manera contundente desde la propia Dirección General, produjeron un profundo malestar sobre todo entre los miembros de la escala superior de oficiales.

A propósito de este tema, F. Reilein, antiguo miembro de la Unión Militar Democrática, recordaba cómo los guardias civiles, al pertenecer a un Cuerpo militar, no podían sindicarse y solamente contaban para hacer llegar sus quejas o sugerencias con el “manido y viciado” *conducto reglamentario*, de cuya ineficacia tenían experiencia todos los que habían pasado por la *mili* tradicional, de ahí que pareciese lógico que, hoy en día, dispusiesen de otros cauces para ese fin. Tras recordar las quejas de las mujeres de los guardias y la habitual demanda de conseguir la equiparación salarial con los policías autonómicos y locales, consideraba que el gobierno, tras muchas idas y vueltas para dar respuesta a esas preocupaciones, había encontrado la solución a través del CAP, órgano al que considera como “el viejo sindicato vertical del franquismo, pero para los del uniforme verde”.

A su juicio, lo que se había conseguido era reabrir el “viejo debate” de si la Guardia Civil ha de seguir siendo militar o ser solamente un cuerpo policial que pase definitivamente a depender del Ministerio del Interior, desvinculándose del de Defensa, pues el riesgo era que el modelo acabase trasladándose a las FAS (ya se contempla en la LRPPFAS) y “haga chirriar las estructuras de nuestros ejércitos con fuerte rechazo de muchos de los altos mandos militares”. Curiosamente, creía que “eso no debe ocurrir, aunque lo diga la ley”, pues la esencia misma de las FAS para el cumplimiento de su misión está en la “jerarquización” y no veía a las unidades decidiendo en asamblea si se atacaba una determinada posición, “caricatura” a la que puede llevar la argumentación y a la que ya se llegó en ciertas milicias durante la Guerra Civil. Sin embargo, al final deja entrever que, al igual que pasó con la Policía Armada al comienzo de la transición (ley Martín Villa de 1978), cuando se auguraron grandes catástrofes con su desmilitarización y nada de eso sucedió, algo así podría hacerse ahora con la Guardia Civil.

4.- Puesta en marcha del proceso

De nuevo con el desarrollo reglamentario, señalar que, dado que el RD 4/2002 encomendaba al director general del Cuerpo la determinación de los aspectos instrumentales del proceso de elección de los miembros del CAP, se promulgó la Resolución de 27-III-02, por la que se convocaban elecciones para el CAP y se establecían fechas, plazos y modalidad de las mismas. Con el mismo, se pretendían agilizar los aspectos instrumentales, procurando compatibilizar derechos de electores y elegibles con el plazo de seis meses establecido en el RD. La mayor novedad sería el procedimiento de votación a través de su red informática, mediante el empleo de firma electrónica, con el que se buscaba, además de garantizar la confidencialidad, integridad, seguridad y facilidad en el ejercicio del derecho al voto sin

que se perjudicasen las necesidades del servicio, rapidez en el conocimiento de los resultados, incluyendo medidas que permitiesen el voto por correo a los que se encontrasen de servicio en el extranjero o que, por otras causas justificadas, no pudiesen ejercer su derecho por el procedimiento general.

Para los que quisieran saber lo que era el CAP y cuáles iban a ser las claves del proceso de creación de dicho órgano, los responsables del Cuerpo incorporaron a la página web institucional una nota explicativa en la que se indicaba que, tal y como se recogía en el propio preámbulo del RD, el mismo nacía como “un nuevo cauce de comunicación interna que permitirá conocer los problemas e inquietudes del personal de una forma rápida y eficaz”, para lo cual su labor se centraría en el “análisis y valoración de las propuestas o sugerencias que los guardias civiles realicen directamente al Consejo, referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afecten”. La idea era convertir el CAP en un “relevante instrumento de participación del personal de la Guardia Civil en todos aquellos aspectos relacionados con su estatuto profesional”, lo que, sin lugar a dudas, contribuiría positivamente a “reforzar su motivación” y, por ende, a “impulsar la prestación de un servicio de calidad a los ciudadanos”.

Nacía como órgano colegiado asesor adscrito a la Dirección General, bajo la presidencia del director general, si bien “no formará parte de su estructura jerárquica”. De su composición se destacaban dos aspectos: por un lado, la representación de todas las escalas y categorías, y por otro la de todo el personal, tanto en activo como de reserva, salvo los generales que se encontrasen en la segunda de esas situaciones que, no se sabía muy bien porqué, se convertían en los únicos miembros del Cuerpo sin representación en el CAP. En relación con la primera cuestión se resaltaba su composición proporcional, que permitiría que las escalas más numerosas tuviesen un mayor número de vocales; así, aparte de un representante de los generales nombrado por el Consejo Superior (1), se preveía la elección de un vocal por cada dos mil efectivos o fracción en servicio activo de la Escala Superior de Oficiales (2), Escala de Oficiales (2), Escala de Suboficiales (4) y Escala de Cabos y Guardias (30). En segundo término, y dado el elevado número de personal en la reserva, se estimó igualmente indispensable contar con su participación en el Consejo, por lo que se reservaba la elección de un vocal para el personal en esta situación por cada una de las Escalas anteriormente citadas (4). Resultaba, así, un total de 43 miembros.

Respecto a las garantías incorporadas al procedimiento de elección de vocales, se hacían girar en torno a los siguientes ejes: garantía de libre participación a todos los guardias civiles, a través de las respectivas unidades territoriales (Comandancias) o de la Dirección General; elección de compromisarios de donde saldrán los miembros del CAP y, según lo previsto en el propio RD, constituir el CAP antes del 14-VII-02. Por medio de diversas resoluciones se iría dando a conocer el calendario de dicho proceso, que se inicia con la convocatoria de elecciones (1-IV), seguía con la exposición de las listas de electores, la presentación de candidatos (entre el 1 y 9 de mayo), la solicitud de voto por correo, los actos de difusión de candidaturas y, por fin, la elección de compromisarios (11, 12 y 13 de junio) y vocales (8-VII). Todo ello habría de culminar el 9 de julio con la constitución del primer CAP en el ámbito militar español.

Sin embargo, resulta interesante conocer algunas de las vicisitudes que hubo de superar dicho proceso, pues pueden ser ilustrativas de las tensiones que padeció el mismo. Así, tanto el calendario como el método de elección fueron explicados por Valdivielso en el Senado, donde el socialista J. Barranco advirtió que esas elecciones no acabarían con “la anulación de los derechos básicos que sufren los guardias civiles” y denunciaba que las escalas básicas no se habían enterado de las elecciones. El director le respondió que, con la última nómina, se había enviado una carta personal a todos los miembros del Cuerpo explicándoles el proceso y le recordó que, aunque siguen sin reconocerse el asociacionismo interno y otros derechos por el carácter militar del Cuerpo, habían sido precisamente los socialistas los que más persiguieron el asociacionismo interno en el mismo.

De manera simultánea, Valdivielso trataba de garantizar ante los medios de comunicación la transparencia del proceso -"No habrá registro alguno que permita identificar una vez contabilizado el voto y realizado el escrutinio...para evitar reticencias que puedan surgir"- y explicaba que los ordenadores a estrenar en las elecciones serían "limpiados" antes de ser distribuidos a las unidades y todo el proceso sería sometido a una auditoría externa, sintiéndose satisfecho si la participación alcanzase "el 40% del censo electoral". Ironizó sobre el hecho de que se tratase de la primera vez que se iban a celebrar elecciones en el Cuerpo y, por lo tanto, "no hay mucha costumbre", por lo que el CAP serviría de "cauce complementario" al *conducto reglamentario*, para que, desde un guardia a un general, pudiesen plantear "propuestas o sugerencias referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afecten". Lo que no precisó fue el coste de las elecciones, cuya financiación estaba prevista en los presupuestos del Cuerpo, aunque "en cualquier caso será más barato que si se desarrolla de forma tradicional".

Pese a que esta convocatoria no esperó al desarrollo legislativo que tenía que haberse producido en las FAS -todavía tenían pendiente la elección de sus CAP, aprobados antes que el de la Guardia Civil-, algo ciertamente paradójico, si se tiene en cuenta que era la primera vez que dicho Cuerpo se adelantaba a las FAS, no abrió un debate interno en la cúpula de la institución, pero sí produjo, según reconoció el director general, la lógica incertidumbre ante una innovación de tanto calado. Asumía, también, que serían unas elecciones "democráticas" atípicas, donde no habría campaña previa "porque no hay nada que exponer", posición cuestionada por las dos asociaciones profesionales del Cuerpo - AUGC y ASIGC-, que pretendían exponer sus programas de actuación en defensa de las demandas y necesidades laborales.

Precisamente, desde la oposición, el portavoz del grupo socialista en el Congreso, V. Mayoral, aseguraba que la convocatoria era un "avance positivo pero tímido", dada la ausencia de asociaciones profesionales. "Si se quieren convocar unas elecciones democráticas tiene que haber una libertad de asociación", dijo. Los socialistas planteaban una "modernización" de la Guardia Civil a través de dos proposiciones de ley: en la primera, proponían aproximar el régimen estatutario al de la Policía, ya que la tarea fundamental del Cuerpo, aunque goza de estatuto militar, es la de una fuerza de seguridad con funciones comunes a las del CNP -ocupa el 99,9% de su dedicación profesional-, de ahí la necesidad de acercar las regulaciones de ambos Cuerpos, tanto en lo relativo al régimen de asociacionismo -siempre con el límite del derecho de huelga y el conflicto colectivo-, como al CAP, órgano que debería tener "misiones parecidas" al Consejo de la Policía. Se contemplaba que estas asociaciones representasen a los asociados ante el CAP y presentasen candidatos al mismo, regulando, entre otras cuestiones, los derechos de los representantes, el tiempo reglamentario para desarrollar sus funciones y los locales que debían tener a su disposición. Por ello, dijo, los socialistas "apreciamos un sistema individualista desde el punto de vista de los electores y los elegidos [ya que] no se prevén posibles candidaturas conjuntas de un grupo de personas. Se ha tenido demasiada prevención y corre peligro de que [el CAP] desemboque en una situación de poca eficacia, de que no sea el instrumento para canalizar el diálogo que debe existir entre los profesionales de la Guardia Civil y las autoridades políticas del Ministerio del Interior".

En la segunda de las proposiciones se reclama la supresión de las penas de privación de libertad por faltas cometidas durante su actuación como fuerzas del orden -sólo se mantendría para las cometidas cuando actúen como miembros de las FAS-, además de que se diferenciase las competencias sancionadoras del Ministerio del Interior -cuando la infracción hubiese sido cometida en actuaciones de seguridad ciudadana- y de Defensa, si se han producido con ocasión de misiones militares. Su partido pretendía incentivar al gobierno para que en la Guardia Civil tampoco existiesen arrestos con privación de libertad, al igual que ocurre en el CNP, algo que consideraba "necesario para elevar la motivación de estos agentes [y] establecer instrumentos que permitiesen canalizar reivindicaciones y suprimir sanciones anacrónicas". Asimismo, planteaban que los instructores de los

expedientes sancionadores no fuesen jurídico-militares y sí personas del propio Cuerpo.

Desde las asociaciones también se pretendía participar en el proceso, como anunciaba AUGC, la que, a pesar de no confiar en la eficacia de un órgano que no colmaba sus objetivos, presentaría candidatos para “aprovechar cualquier resorte que exista en la defensa de los derechos de los guardias” hasta lograr el asociacionismo interno y la desmilitarización. Su portavoz, M. Mato, revelaba el hecho de que el general A. Blanes, subdirector general de Personal, implicado en el escándalo financiero del *caso Gescartera*, al ser también presidente de la Asociación Pro-Huérfanos de la Guardia Civil, fuese el que presidiese la junta electoral encargada de elegir a los miembros del CAP y garantizar la transparencia y el “principio de igualdad” del proceso, pese a lo cual, y aunque observaban otros fallos en el proceso, no tenían intención alguna de boicotearlo.

Por su parte, ASIGC denunciaba las dificultades para presentarse a las elecciones del CAP, asegurando que los agentes interesados no habían podido acceder al programa de Intranet donde se recogía la convocatoria, por lo que “la mayoría de los guardias civiles no saben cómo poder presentarse a esas elecciones”, con lo que la Dirección General “consigue de esta manera que se presenten a estas elecciones únicamente quienes puedan tener acceso a la intranet del Cuerpo, línea de ordenador privada y de uso exclusivo” de algunos funcionarios que gozan de “la confianza del mando”. La Asociación recordaba que no se podían presentar los agentes sancionados por faltas graves o muy graves ni los que estaban inmersos en un procedimiento penal o expediente disciplinario, por lo que “miembros activistas de las asociaciones legales no podrán ser elegibles”. En ese sentido, recordaba que, en los últimos meses, “se ha expedientado irracionalmente a un número importante de dirigentes conocidos de las asociaciones, con lo que de antemano evitan la posibilidad de que consigan su acceso al Consejo Asesor”.

Con motivo del 158 aniversario de la Guardia Civil, celebrado el 10 de mayo en Madrid, el vicepresidente primero del Gobierno y ministro del Interior, M. Rajoy, afirmaba que el CAP “abrirá” el Cuerpo a la “realidad” española, de ahí que, su constitución y puesta en funcionamiento, fuese “uno de los principales retos que marcan su futuro inmediato y que les confirma como una Institución capaz de fortalecer y consolidar su personalidad, su identidad y, a la vez, abrirse a la realidad política, social y cultural de nuestro país”. Días después, una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas para compromisarios del CAP (el 8-V), fuentes de la Dirección General anunciaban que eran 1.023, de ellos 92 oficiales: 42 oficiales en activo y 16 en reserva y 29 oficiales superiores en activo y 5 en reserva. Como establecía la normativa, el objetivo era conseguir la representación proporcional de todas las escalas y categorías de la institución a través de sus respectivos vocales.

Una vez finalizado este primer paso, el director general de la Guardia Civil, mostrando una vez más su compromiso con el proyecto, explicaba en el Congreso de los Diputados las gestiones desarrolladas hasta el momento para poner en marcha el CAP, “lo que ha supuesto un gran esfuerzo para cumplir un calendario tan ajustado” que evidenciaba “el interés suscitado por el órgano colegiado” en el Cuerpo. Destacó que el número de correcciones a la lista definitiva de 93.000 electores (20.000 en la reserva) fue “muy escaso”, apenas 34, y precisó que su departamento había empleado “todos los medios a su alcance” para informar a todos. Reconocía que supo de “cuatro pequeños problemas” en el proceso de la difusión del censo y de las listas de candidatos, según denuncias formuladas por la AUGC, uno de ellos en la provincia de Córdoba, donde las listas fueron expuestas sólo en el tablón de anuncios de la Compañía, en lugar de serlo en todos los puestos de la Zona correspondiente. Asimismo, también supo que, “por falta de tiempo”, se había autorizado en Cantabria la retirada de las tarjetas electrónicas a representantes acreditados de los votantes en lugar de que los propios interesados fueran quienes recogieran los nuevos carnets profesionales con el que votarían en las urnas electrónicas.

Respecto al asociacionismo en el Cuerpo, y a preguntas del PSOE, dijo que “si en el futuro no hay otro marco que el asociacionismo ahí estaremos”, mostrándose de forma sorpresiva partidario del mismo dentro de la Guardia Civil, aunque matizó que “existe un reglamento que tiene que decir si son

posibles las asociaciones profesionales en el seno de la Guardia Civil". Más aún, señaló que si el PSOE considera -"en el mío no lo sé"- que debe haber asociaciones profesionales, "en su día, supongo que me pedirán opinión y ésta será a favor de que haya asociaciones profesionales dentro de la Guardia Civil". Valdivielso defendió la idoneidad del voto electrónico, y aseguró que las listas del censo están en todos los Puestos "en papel", negó "falta de información", y aseguró que existe una "libertad absoluta entre los candidatos para publicitar sus candidaturas aunque "no dentro de los acuartelamientos".

Por su parte, el portavoz del Grupo socialista, V. Mayoral, calificó como "novedoso doblemente" el proceso electoral por tratarse de las primeras elecciones democráticas en la Guardia Civil y por el hecho de aplicarse el voto electrónico, pero denunció "algunos incumplimientos de calendario", así como determinadas reclamaciones "de forma", en especial de la AUGC, para interesarse por "¿Cómo se puede desarrollar un proceso electoral mientras existe una Asociación activa en el ámbito de la Guardia Civil, que hace un papel y a la que oficialmente no se le reconoce?". Asimismo, se interesó por el hecho de que "muchos agentes deben desplazarse a sus cabeceras de Zona para conocer el contenido de las listas de candidatos", lo que calificó como "una dificultad importante", y destacó la existencia de "quejas por la falta de información que sobre las elecciones aportan los mandos intermedios, que a su vez se quejan de tener responsabilidades en esta materia sin haber sido instruidos ni consultados al respecto. Finalmente, mostró su deseo de que estas elecciones "no encubran alergia a las urnas por parte del director general de la Guardia Civil" y calificó las mismas como "tuteladas" y "con tufo a concesión paternalista más que el ejercicio de un Derecho".

Desde la revista digital *La Clave* (6-VI) se aseguraba que la creación del CAP había sido acogida con recelo tanto por los altos mandos como por los propios agentes de la Guardia Civil, aunque por motivos bien diferentes. Mientras los generales pensaban que se abría la vía a la reivindicación laboral de los guardias, una especie de "sindicalismo *light*" que supondría a la larga el fin de la condición militar del Cuerpo, reclamada por otro lado por algunos sectores que, incluso, sugerían su fusión con el CNP, para los agentes se trataba de una "vía claramente insuficiente" en un Cuerpo que registraba tasas muy elevadas de litigios por destinos, traslados y sanciones, recurridas de manera sistemática por los afectados. El propio director general había reconocido que el CAP no iba a sustituir el *conducto reglamentario*, sino que "va a perfeccionarlo" y que el sindicalismo no se daría nunca en tanto fuese una "institución de carácter militar", lo que, como ya se ha dicho, no fue impedimento para que, esa misma semana, hubiese defendido en el Congreso el asociacionismo en la Guardia Civil, ante una iniciativa del PSOE, rechazada por el PP. El periodista Ruíz de Vergara, al reflexionar sobre el proceso, destacaba cómo, tras varias décadas de reivindicaciones, los miembros del Cuerpo podrían elegir ya a sus representantes, algo que en cualquier otra organización o colectivo era algo habitual, pero que en la Guardia Civil -institución regida por un régimen disciplinario militar y la jerarquía del *conducto reglamentario*- constituía una "auténtica novedad". Tras hacer referencia también al presunto malestar de la cúpula, recordaba que el CAP tendría que convivir con las asociaciones existentes, las que, a pesar de cuestionar el nuevo órgano, participarían en dicho proceso.

Coincidiendo con el inicio de las votaciones para elegir a 800 compromisarios -se instalaron 600 nuevos ordenadores en 250 puntos de toda la geografía española-, portavoces oficiosos de la Dirección General se encargaban de resaltar tal novedad. Así, el teniente R. Hernández, auxiliar de urna, declaraba que "en ninguna parte del mundo ni siquiera en Estados Unidos se había realizado una votación a través de la red", por lo que "estamos muy contentos", y resaltaba la rapidez tanto del voto como del recuento: "Es rapidísimo, sólo se tardan entre un minuto y medio y dos minutos y además permite que se puedan realizar las votaciones en diferentes puntos de España como compañías o comandancias donde haya un ordenador conectado". En su opinión, el CAP es un organismo que "se encarga de la calibración de inquietudes y recoger las sugerencias que cualquier componente del cuerpo le proponga en relación con temas personales militares o sociales".

Sin embargo, la AUGC calificaba al CAP como un "órgano mutilado", ya que "no podrá debatir sobre las condiciones de trabajo, turnos laborales, prevención de riesgos, la disciplina, irregularidades, servicios y salarios" y criticaba el hecho de que "el secretario (un mando), que no pertenece al Consejo, pueda vetar los temas a tratar", a lo que se unía que la fecha de reuniones la decidiría la dirección del Cuerpo. Además, señalaba que las decisiones que adoptará el CAP "no serán vinculantes" y lo definía como "órgano pseudomilitar al que se pretende proyectar con un halo democrático". Añadía, también, que su creación "responde más a la necesidad de dotar de una válvula de escape al descontento de los guardias civiles, como freno al movimiento asociativo interno al que hay que dar respuesta, sin olvidar lo conveniente que puede resultar un órgano que pueda solapar ese movimiento".

A pesar de todo, la AUGC pretendía dar "una oportunidad al Consejo, que no deja de ser un foro" y lamentó que algunos mandos "hayan dejado claro que no quieren el Consejo, por un *statu quo* injustificable". Asimismo, denunciaba "no haber podido realizar una campaña clara y encontrarse con trabas y que no se les ha permitido acceder a la lista de votantes", así como que las tarjetas electrónicas aún no habían sido todas activadas, y "difícilmente estarán disponibles a tiempo", o que algunas se activaron "sin la presencia del titular". Lamentaron que varios agentes hubiesen sido expedientados con ocasión del proceso electoral -"arma perfecta para deshacerse de candidatos molestos"-, y aseguraron que los candidatos "sólo podrán controlar el escrutinio si están en horario de descanso, por lo que los mandos podrán controlar a candidatos no deseados fijándoles unos turnos incompatibles con el horario de escrutinio", todo lo cual suponía que "no se fomenta la convicción de unas elecciones transparentes y una falta de madurez democrática".

Una vez concluido el escrutinio (13-VI), realizado en apenas cinco minutos, Valdivielso, tras recordar la novedad y garantías del proceso mediante el empleo de urnas electrónicas y tarjetas digitales, en lugar de papeletas -precisó que se distribuyeron 75.147 tarjetas: 97% del personal en activo y 80% en reserva-, informaba que el resultado arrojaba un total de 31.145 votos emitidos, lo que suponía un índice de participación del 47'05%, que "ha superado las expectativas" en siete puntos con respecto a los cálculos establecidos y demostraba "la aceptación e interés del Cuerpo por estas elecciones". De los 1.022 candidatos presentados, resultaron elegidos 466 compromisarios: 31 de la escala superior de oficiales, 48 de oficiales, 63 de suboficiales y 324 de cabos y guardias. La elección del representante de los generales tendría lugar antes de la fecha prevista para la elección de los 43 vocales (9-VII).

Tras precisar que el voto del personal en la reserva había sido "más limitado" que el de en activo, y que faltaban todavía por escutar 115 votos emitidos por correo, reconoció que apenas 11 ó 12 votos no pudieron ser emitidos por dificultades técnicas, lo que consideró como "un porcentaje bajísimo" de incidencias. Informaba que, por escalas, el porcentaje más elevado había correspondido a la de cabos y guardias con un 47,71%, seguida de la de suboficiales (45,49), la de oficiales (43,71) y, finalmente, la superior de oficiales (37,15). Igualmente, comunicaba que, por Comandancias, la mayor participación se produjo en Huelva con un 72,34% del censo de votantes, seguida de Jaén (68,48), Cáceres (66,39), Córdoba (66,11) y Badajoz (66,09). Preguntado sobre la participación de afiliados en asociaciones, dijo desconocer tal extremo, pero recordó que apoyaron el proceso y animaron a sus miembros a presentarse como compromisarios y a depositar sus votos. Sobre el coste de estas primeras elecciones democráticas en la Guardia Civil, señaló que "haya costado lo que haya costado, en todo caso es una buena inversión".

5.- Constitución del Consejo y primeros pasos

Por fin, el 9 de julio de 2002, en un acto presidido por el vicepresidente primero del gobierno y ministro del Interior, M. Rajoy, considerado una de las personas que habían "impulsado" este órgano, y

por el director general del Cuerpo, se procedía al acto de constitución del CAP de la Guardia Civil, integrado por 43 vocales, de los que 31 pertenecían a la AUGC y una era mujer. Rajoy destacó la importancia del CAP, “como cauce de análisis y evaluación de las sugerencias e inquietudes de todos los hombres y mujeres que integran el Instituto Armado”, y Valdivielso aseguró que será "un instrumento útil y eficaz de comunicación interna para mejorar el conocimiento de la realidad" de la institución y para acabar con la "falta de comunicación que en ocasiones ha existido dentro de la Guardia Civil por los distintos enfoques y sensibilidades entre sus miembros", felicitando por ello "a los elegidos y a los electores".

Asimismo, tras subrayar la novedad que suponía la creación del CAP, ya que era "la primera vez en que se aborda la constitución de un órgano de esta naturaleza dentro de una institución de carácter militar", precisó que para que alcanzase sus objetivos era necesario "un compromiso colectivo tanto para con la Guardia Civil como para con los hombres y mujeres que la forman", algo que se conseguiría "con debate interno, por encima de los intereses particulares, a favor de la comunicación interna", en relación con los cambios que han de adaptarse a la propia institución y "a las exigencias de la sociedad". Además, destacó que el sistema de elección por medios electrónicos suponía "una fuerte apuesta tecnológica", por lo que declaraba que "todos debemos sentirnos orgullosos del trabajo realizado y también del trabajo colectivo de quienes han participado en el proceso".

De la reunión del Palacio de Congresos de Madrid existen varias versiones que permiten hacerse una idea bastante aproximada de lo que en realidad allí sucedió. La primera, colgada también de la red por un miembro de la AUGC y titulada “Lo que no conoceréis de las elecciones del Consejo Asesor”, es un verdadero canto al igualitarismo, si se hace caso de la satisfacción que le produce al relator cuestiones como la cola única, para acreditarse y votar, la primera fila de asientos o el café conjunto de todos los compromisarios. Del análisis que hace de los participantes salva, por encima de todos, al director general, “es un político y sabe hacerlo bien”, sobre todo cuando lo compara con los mandos allí presentes –“recibe una gran ovación que dura bastante tiempo y pensamos joder es el único al que hemos aplaudido, al Director General a ninguno de nuestros mandos, esto da una prueba de la estimación que les tenemos”-, quienes no quedan muy bien parados, sobre todo el general Blanes.

Pero donde se le nota completamente a gusto es cuando da cuenta del boicot preparado a las autoridades que participaron en el acto inaugural, en especial el que dirigieron al vicepresidente y ministro del Interior, M. Rajoy, volviendo sus cabezas hacia la izquierda en signo de desaprobación, motivo por el que “se fue antes de tiempo y acertó tanto el discurso que hasta fue ridículo”. Al referirse al resultado del escrutinio, reconoce que la AUGC había obtenido 31 vocalías –28 de personal en activo y 3 en reserva (un guardia y dos suboficiales)- y que la ASIGC sólo consiguió un puesto de suplente, criticando la dispersión del voto entre los oficiales, razón por la que alguno pudo haber sido elegido con su propio voto.

Resulta en alguna medida esclarecedor el comentario que dedica a la intervención de uno de los conferenciantes, relativa a comunicación interna y Consejo Asesor, ya que rechaza de lleno el planteamiento de que no se podrán presentar propuestas o sugerencias por las asociaciones –“recibe una soberana bronca y abucheo seguido de pataleos en el suelo de madera”-, y se pregunta cómo no va a hacerlo una asociación que tiene 31 vocales, de 43, y “cuándo van a comprender que los guardias civiles tienen ya sus representantes y que si no se ponen de acuerdo con ellos no conseguirán nada más que exista tensión en el Cuerpo hasta que explote”. Tras hacer referencia a una frase del discurso del director general, en al que reconoce que el CAP “no podría haberse formado sin la colaboración de las Asociaciones”, finaliza su relato de la siguiente manera: “parece un sueño, era imposible pensar que esto podría ocurrir en la Guardia Civil, quien lo diría hace tan solo dos años éramos unos sindicalistas y ahora nos codeamos con el Director General”.

En relación con el mismo acto, el diario *El Mundo* (10-VII) informaba de que, al culminar el proceso y tras esa reunión informal del CAP -la primera se realizaría en septiembre-, Valdivielso estaba

exultante, como lo demuestra su declaración en la que señalaba que “se ha dado un paso histórico, no sé si grande o pequeño, pero histórico” y que el CAP sería “un instrumento de comunicación interna para mejorar el conocimiento de la realidad” de la institución, asegurando que se acabaría con la “falta de comunicación que en ocasiones ha existido dentro de la Guardia Civil por los distintos enfoques y sensibilidades entre sus miembros”. Asimismo, y tras recordar el diario que 31 de las vocalías estaban en manos de miembros de la AUGC, el director general insistía en que en el CAP tenían cabida todos, incluidas las asociaciones que actualmente existían en la Guardia Civil.

A los pocos días, tiene lugar en la sede de UGT una reunión con su secretario general, C. Méndez, de representantes de la AUGC y de la Plataforma de Familiares y Simpatizantes por la dignidad de la Guardia Civil, en la que ésta informa sobre la movilización que tenían previsto convocar, el próximo 5 de octubre, en defensa de la dignidad del trabajo de los guardias civiles, a la que UGT anuncia que acudiría y que los afiliados de AUGC estaban valorando también asistir "a cara descubierta". Méndez dijo que UGT estaría al lado de la Plataforma porque los guardias civiles cuentan con "problemas y grandes dificultades para defender sus retribuciones y su dignidad como trabajadores", e hizo hincapié en la idea de que éstos son empleados públicos que protagonizan un "servicio fundamental", como el mejorar la calidad de vida y de seguridad de los españoles. Según la presidenta de la Plataforma, C. Alfas, se quiere reivindicar que los guardias civiles "puedan conseguir una asociación profesional" desde la que negocien sus condiciones de trabajo, como la equiparación salarial y un régimen disciplinario que no permita que los agentes vayan a la cárcel.

Al referirse a la elección del CAP, el secretario regional en Castilla-La Mancha y portavoz de AUGC, L. Moreno, aseguraba que había observado un "cambio de talante" del director general en la convención, porque "rompió la barrera de la oficialidad" al escuchar a los guardias civiles, mientras se producían las votaciones para designar a los vocales. Además, mostraba su satisfacción por el hecho de que todos los compromisarios fueran tratados "en igualdad" durante el acto de constitución del Consejo. Moreno aseguró que AUGC se sentía "parte muy importante" del CAP, ya que de 42 vocales la asociación está representada con 31, con lo que confían en que este nuevo órgano pueda convertirse en "una vía para mejorar la calidad de vida de los guardias civiles", ya que "hay muchas cuestiones que aún están ancladas en el pasado", como los arrestos domiciliarios, la prisión para los agentes y los salarios. "Espero que al estar en mayoría se le pueda dar al Consejo Asesor un rumbo más práctico y que sea más positivo para conseguir logros", concluyó.

El coronel Parrilla, elegido vocal en representación de la escala superior, remitió a la revista oficial del Cuerpo un artículo que, de manera un tanto sorprendente y tras diversos intentos de corrección “desde arriba”, no fue considerado merecedor de ser publicado. En él, se hacían una serie de consideraciones en torno al proceso de constitución del CAP, entre las que merecen destacarse las siguientes. En primer lugar, no compartía la satisfacción oficial respecto a los índices de participación en las elecciones, considerándolos “escasos” y que no ponían de manifiesto “un entusiasmo desmedido por parte del electorado”, para, a continuación, enumerar lo que calificaba de errores del proceso.

No considera lógica la presencia del director general en el CAP, al tratarse de un órgano que tiene que asesorarle a él, ni que se contemple la posibilidad de que éste pueda no asistir a alguna de las dos reuniones anuales previstas; estima que se “ha condenado al ostracismo” a los generales en la reserva, ya que no pueden ser ni electores ni elegibles; califica de “desafortunado” el criterio de proporcionalidad, al permitir que, en una determinada escala, existiese “un solo candidato y un solo elector” para conseguir ser compromisario y, posteriormente, vocal, mientras otros necesitaron más de 300 votos. Entiende que debería haberse suprimido la segunda vuelta con una sola circunscripción y arbitrar un sistema que hubiese permitido votar a los candidatos a nivel nacional (cerca de 30 Comandancias carecían de candidato de la escala de oficiales superiores). Cierra este apartado reclamando con urgencia la elaboración del reglamento interno del CAP.

El RD que determinó la composición, funcionamiento y procedimientos de elección de los

miembros del CAP, establecía que sus vocales se reunieran, al menos, dos veces al año y que contase con una Secretaría Permanente en la que se integraría la Oficina de Atención al guardia civil, destinada a informar y orientar al personal sobre cualquier asunto jurídico, administrativo, social o profesional. En virtud de ese mandato, la primera reunión desde que se había constituido el CAP, prevista para el 25 de septiembre, en la que se pretendía aprobar el reglamento de funcionamiento del mismo, hubo de ser suspendida hasta el 22 de octubre por causa de un atentado terrorista en el que murió un cabo del Cuerpo.

Tras esa reunión, Parrilla remitió una carta circular en la que, en su primera parte, recordaba lo sucedido el 9 de julio, calificado de “espectáculo bochornoso y desagradable protagonizado y dirigido por la AUGC”, para, a continuación, dar cuenta de lo tratado en la última reunión, desarrollada en un ambiente que en nada se parecía al de la primera. Sin embargo, considera que el orden del día era “más propio de una rueda de prensa o de un monólogo del presidente”, al ser la mayoría intervenciones del director general, lo que derivó en un “cambio de papeles ostensible”. Llegado el turno de preguntas, le expuso al presidente que “había defraudado todas las expectativas” que había despertado en él el CAP, que había convertido la sesión en un “monólogo” y que “se habían cambiado los papeles de asesor y asesorado”. Concluye asegurando que “existe un grupo de presión (AUGC) que espero y deseo no llegue a convertir el CAP en una sucursal de esa asociación”, por lo que propone formar “cuanto antes” una asociación de oficiales “que nos dé fuerza y mayor posibilidad de ser escuchados”.

Desde la AUGC, y vía internet, se daba cuenta también de lo sucedido, resaltando las intervenciones del representante de los generales –al parecer, reconvenido por el director general- y un vocal de la escala superior de oficiales, quien “sin reparo en mostrar su involucionismo” y su “desacuerdo ante la creación del CAP” delante del director general, al entender que existían en la vida militar cauces para solucionar los problemas de los subordinados, lo que provocó una respuesta “contundente” del presidente que hizo que “los abucheos dirigidos al oficial jefe se convirtieron en aplausos para el director general”. Todo lo sucedido hace que el relator crea, de acuerdo con lo publicado por *El Mundo*, que “este proyecto lo había sacado adelante Valdivielso en solitario y con la oposición frontal de los generales y del ministro de Defensa”.

El vocal al que antes se hacía referencia era el teniente coronel Álvarez, quien, utilizando la misma vía –carta dirigida a sus compañeros- y dejando clara desde el principio su posición sobre el CAP –“me niego a dar a este Órgano el valor de fuente de información descendente al personal. Para eso está la cadena de mando”-, trataba de matizar la descripción de lo sucedido en la reunión del 22 de octubre, calificada de “ejemplo de lo que no puede ocurrir en un Cuerpo militar”, en el que las reformas que afecten a su **esencia** (sic) “deben seguir la regulación de las FAS”. Explica que, en su exposición ante el Consejo, ya lo consideró “radicalmente opuesto en su espíritu al de las FAS (...) marco ideal para el desarrollo de un sindicato encubierto” y que, como escala superior, les correspondía “reconducir”, en la medida de lo posible, un proceso cuyos objetivos “si es que están determinados se me escapan”. Al concluir su intervención, advirtiendo de la necesidad de constituir “grupos de presión” para velar por sus intereses, la única respuesta del director fue “cortarme”.

Continúa su relato refiriendo que, al finalizar la reunión, los vocales de la escala superior fueron llamados por el director a su despacho, donde éste, tras advertirles de “no ser dudoso”, trata de justificar su apoyo a la AUGC “por el intento de controlar una corriente interna que surge por el avance de los tiempos”, planteamiento que consideraba “peligroso” para la institución. A continuación, plantea una serie de preguntas sobre el futuro de la Guardia Civil y alerta sobre la actividad “descaradamente reivindicativa y probadamente eficaz en la consecución de sus objetivos” de la citada asociación, situación que debe atajarse con el instrumento que proporciona la naturaleza militar del Cuerpo: “el ejercicio responsable de la Acción del Mando”. De lo contrario, entiende que sólo caben dos soluciones: exigir al mando su responsabilidad, vía que considera más adecuada, o, de lo contrario, “plantear la creación de otra asociación que ponga el contrapunto a la primera” en la que se integren

todos los mandos.

Con fecha 16 de enero, Parrilla vuelve a remitir otra carta a sus compañeros en la que, en primer lugar, da cuenta de la enorme “inquietud” que ha provocado en la institución su propuesta de constituir una asociación de oficiales de la escala superior, manteniendo el criterio de que no pudiesen integrarse en la misma el resto de oficiales, paso que habría que dar “una vez que estuviera consolidada”. Da cuenta de la nula participación de los oficiales de la escala superior en la actividad del CAP –“no ha emitido ni una sola propuesta/sugerencia”-, situación que califica de “dolorosa”, al considerar que supone el reconocimiento de que “no hay problemas o pasamos de ellos”, y anima a esa participación, si bien reconoce que, de las 26 propuestas que él ha remitido, no ha obtenido ningún tipo de respuesta todavía. A su juicio, ésta es una de las cuestiones que exige ser modificada, ya que reglamentariamente el director general no está obligado a dar respuesta a las cuestiones allí planteadas.

Un medio considerado muy bien informado de lo que sucedía en la institución, *La Razón* (27-I-03), titulaba: “Oficiales de la Guardia Civil denuncian que un sindicalismo encubierto se infiltra en el Cuerpo”. Citando fuentes internas del mismo, se hacía eco del creciente malestar de los oficiales, que había tenido “uno de sus puntos álgidos” con la constitución del CAP, órgano con el que, en opinión de ese colectivo, se estaba consiguiendo la “implantación encubierta de un sindicalismo dentro de la Benemérita”. Por ello, y de cara a “defender el carácter militar” del Cuerpo, anunciaba el propósito de los oficiales de crear una asociación propia -la ‘Asociación de Antiguos Alumnos de la Academia Especial de la Guardia Civil’-, “para la defensa de sus intereses”, iniciativa que “marcaría un hito” en la historia de un cuerpo de carácter militar.

Según esas mismas fuentes, la asociación no nacía como “una iniciativa contra alguien o contra las otras escalas” del Cuerpo, sino que se trataba de “una necesidad para encauzar las preocupaciones de los oficiales” en un momento en el que un “sindicalismo encubierto” se estaba implantando en la institución, cuya naturaleza militar, “que ha permanecido desde su creación y que es base de su buen funcionamiento, comienza a estar en peligro”. Asimismo, informaba que algunos oficiales habían comentado al diario que el malestar existente era “altísimo” y que estaba motivado por lo que se consideraba “mala gestión del actual director general”, quien parecía “más preocupado de su promoción personal”, sobre todo a través de los órganos de prensa del Cuerpo, “que de la buena marcha del conjunto de la Benemérita”.

La creación de la asociación se había gestado a partir del pasado 22 de octubre, tras la primera reunión del CAP, pero el malestar venía ya de lo sucedido en la convención donde se eligieron a los vocales del CAP (9-VII), considerado por algunos de los asistentes como un “espectáculo bochornoso”. El diaio recuerda que los oficiales tuvieron conocimiento de lo que allí ocurrió a través de dos informes de sus representantes en dicho órgano, a los que había tenido acceso también el diario, en realidad las dos cartas citadas anteriormente. La primera de ellas, del coronel Parrilla, en la que calificaba lo sucedido como “un espectáculo bochornoso y desagradable protagonizado y dirigido por la AUGC” delante del vicepresidente Rajoy y del director general, recordando que, cuando habló el primero de ellos, “giraron la cabeza hacia la izquierda como desplante” y, durante las exposiciones, “se exteriorizaban las muestras de desacuerdo o desaprobación con murmullos o pataleos, o bien con aplausos desaforados”.

Asimismo, el autor del informe señalaba que, en el turno de ruegos y preguntas, las intervenciones se exponían de forma “casi telegráfica”, limitándose el director a decirle al secretario que tomase nota o a realizar algún comentario “si era propicio al lucimiento”, razón por la que le expuso al presidente “que había defraudado todas las expectativas” que el CAP había despertado en él. Entre los asuntos planteados figuraron: la mala imagen del Cuerpo (uniformidad); vehículos oficiales que no pasan la ITV; una vocal dijo desconocer el servicio que le correspondía al día siguiente y el malestar en Cataluña por el desconocimiento de previsiones de despliegue de los Mossos d’Esquadra. Advertía sobre la cada vez mayor influencia de la AUGC, grupo de presión que esperaba y deseaba “no

llegue a convertir el CAP en una sucursal de esa asociación”, pues si así fuese habría que plantearse “la conveniencia/necesidad de que formemos cuanto antes una asociación de oficiales de nuestra escala que nos dé fuerza”.

Al describir la otra carta, la del teniente coronel Álvarez, como es lógico, hace especial hincapié en las críticas de fondo que éste había dirigido al nuevo órgano, considerado “radicalmente opuesto en su espíritu al de las FAS” y subrayando, por el contrario, la importancia de “la cadena de mando”. Resalta cómo el autor considera que ese sistema puede llegar a ser “el marco ideal para el desarrollo de un sindicato encubierto”, algo difícil de entender si se tiene en cuenta que la Guardia Civil es un Cuerpo de naturaleza militar y, por tanto, “las reformas que afecten a esa esencia, deben seguir la regulación de las FAS”, consideraciones ante las cuales la única respuesta del director había sido “cortarme”. Al intento de justificación de éste –necesidad de “controlar una corriente interna que surge por el avance de los tiempos”-, se le informó de lo “peligroso” de esa situación, que se puede volver “incontrolable” y que sí sabe que “la ambigüedad, casual o calculada, perjudica a la Institución”. Advierte de que esos cambios “nos van privando de nuestra personalidad” y formula varias preguntas - “¿qué queda de nuestra naturaleza militar?, ¿qué clase de policía somos?, ¿hay algún futuro diseñado para nosotros o será la fuerza de los acontecimientos la que nos arrastre?-, para concluir señalando que “El poder político (...) no puede desconocer nuestro temor fundado a que algunos cambios conduzcan a una situación de pérdida de eficacia en el servicio a los ciudadanos”.

A raíz de la salida a la luz pública de todo lo que había ocurrido en las reuniones del Consejo, y de la propuesta de crear una asociación de oficiales superiores, se producen hechos en apariencia sin demasiada importancia pero que, a juicio del que esto escribe, pueden ser indicativos de la preocupación que había generado en las instancias más elevadas de la institución. La primera de ellas es la aparición de una carta al director, también en *La Razón* (2-II), del presidente de la hasta entonces desconocida Unión Profesional de Guardias Civiles (UPGC), inscrita el mes de diciembre pasado, en la que trata de puntualizar algunos extremos de la carta del teniente coronel Álvarez. Así, califica de “cuanto menos sorprendente” que sea un componente de la escala superior quien cuestione la labor del director general, al no considerarlo “un buen espejo” de lo que se entiende por “cadena de mando” en el ámbito militar. En segundo lugar, rechaza la crítica que se hace al CAP, pues asumir ese planteamiento supondría “contaminar la pluralidad y defender el enquistamiento de concretos intereses” pero no de la institución. Finalmente, tras reclamar la proximidad del Cuerpo a la realidad social, ponía en cuestión la idea de crear la asociación de oficiales, empleando la diferenciación entre *potestas* y *autorictas*, conceptos que, a su juicio, “son ajenos a quienes basan todo en la jerarquía”. A la sorpresa inicial por la aparición de este comunicado le siguieron algunas interpretaciones sobre su contenido, que llevaron a sospechar de cierto ‘amarillismo’ de la asociación, dado el encono con que se trataba de defender la actuación del director general en todo el proceso.

Fue Valdivielso, precisamente, quien iba a tomar la iniciativa ante esos intentos asociativos de la escala superior, al convocar de manera imprevista a su despacho al coronel Parrilla, con el que mantuvo un largo e ininterrumpido intercambio de opiniones sobre los temas planteados y, a partir de ese encuentro, la convocatoria de una comida en su pabellón, algo por cierto no demasiado habitual en el Cuerpo, con una representación de jefes de unidades, la mayoría de fuera de Madrid, cuyos resultados, de hacer caso a la versión de alguno de los presentes, no fue demasiado positiva para los intereses de los asistentes, salvo para el propio director general, quien, a buen seguro y a la vista de lo sucedido, podría seguir pilotando el proceso sin grave riesgo de interferencia por parte de ese sector de la oficialidad. De considerar, por tanto, un fracaso tal encuentro, en ningún caso se puede culpar del resultado al convocante sino al comportamiento de los convocados.

Al amparo de la curiosa línea de comunicación establecida entre L. Valdivielso y las asociaciones existentes, y dentro de las reuniones periódicas que venían manteniendo con él, en la que tuvo lugar el 12 de marzo con la AUGC, y a la que también asistió el jefe de su gabinete, I. Cosidó –

designado, por cierto, “persona de contacto para los asuntos cotidianos, y para la coordinación de las futuras reuniones de trabajo”-, según lo recogido en la página de internet de la asociación, se trataron diversos temas, entre otros la necesidad de atender las alegaciones formuladas por AUGC al proyecto de reglamento interno del CAP, así como la necesidad de que le fuesen remitidos con antelación a la reunión de dicho Consejo los asuntos a tratar en el mismo, en concreto el de prevención de riesgos laborales para la que se celebraría el 27 de ese mismo mes. No es difícil concluir que, frente al escaso protagonismo que han tenido las escalas de oficiales en todo el proceso de implantación del CAP, las asociaciones han jugado un papel mucho más relevante, bien es verdad que sin obtener, por el momento, demasiados resultados prácticos.

6. Las segundas elecciones para el CAP

Reglamentariamente, deberían haber sido convocadas en junio de 2004, pero el cambio de gobierno, tras las elecciones del 14 de marzo, y el nombramiento de un nuevo director general del Cuerpo, en la persona del teniente general del Ejército del Aire Carlos Gómez Arruche, impidieron que se cumpliera dicha previsión. Aprovechando ese retraso, la AUGC anunciaba (5-VII-04) que sus 29 vocales en el CAP presentaban su dimisión por considerar que, desde su creación en 2002, “no ha servido de nada” para mejorar las condiciones de los guardias civiles. En palabras de su presidente, F. Carrillo, “la gota que ha colmado el vaso” era el uso que el nuevo director general había dado al Consejo desde que tomó posesión. Carrillo denunciaba que cuando G. Arruche decidió crear una comisión para el cambio del régimen disciplinario en la Guardia Civil, una de las primeras medidas que anunció fue solicitar tres vocales del CAP para escuchar su opinión, a lo que su asociación presentó dos, quienes fueron rechazados por él, eligiendo a otros “a dedo”.

En consonancia con esa retirada, la AUGC daba a conocer que emprendería una “campaña negativa” para las próximas elecciones, que se celebrarían el próximo mes de octubre, asegurando que el CAP había tenido un carácter “antidemocrático” desde el momento de su creación y que los acuerdos tomados en su seno no habían sido adoptados en ningún momento; de hecho, AUGC tenía impugnado ante el TSJM el reglamento del CAP por considerar que tenía un déficit democrático. Ahora, AUGC esperaba que el PSOE fuese consecuente con la proposición no de ley para la regulación de las asociaciones profesionales y su participación en el CAP, presentada en el Congreso cuando ejercía la oposición. De esta forma, las asociaciones concurrirían a elecciones y, según sus resultados, tendrían más o menos vocales en el citado organismo, con lo que el CAP de la Guardia Civil actuaría como el Consejo de la Policía en el CNP, un cauce de representación sindical con la Administración de los funcionarios del Cuerpo. Asimismo, recordaba que el programa electoral del PSOE decía que “se regulará el derecho de asociación profesional de los miembros de la Guardia Civil de acuerdo con lo previsto en los arts. 22 y 104.2 CE, para la representación y promoción de las condiciones profesionales de sus miembros”.

Al día siguiente, en un encuentro con la prensa, G. Arruche defendía la validez del CAP, al que calificaba como “tremendamente representativo” para los agentes del Cuerpo, y añadía que los dos años transcurridos desde su creación no eran suficientes para juzgar su utilidad. Respecto a la dimisión de los vocales de la AUGC, recalca que era él quien tenía que firmar la renuncia de esos vocales, algo sobre lo que dijo no tener mayor inconveniente, al tiempo que acusaba a dicha Asociación de ocultar que el próximo mes de octubre se celebrarían las segundas elecciones al CAP y de realizar “una campaña negativa” para que los agentes no participasen en dicho proceso electoral. En cuanto a la promesa socialista de regular el asociacionismo en la Guardia Civil, Arruche se declaró partidario de las asociaciones profesionales, si bien condicionada a “depende de para qué” y siempre que su objetivo fuese mejorar las condiciones laborales y sociales de los guardias civiles, pero “no para organizar” el Cuerpo.

Mediante Resolución de 25-VI-04, publicada en el BOC del 30 de ese mismo mes, G. Arruche convocaba elecciones para elegir nuevos miembros del CAP para los días 4 y 5 de octubre, con la firme decisión de apostar fuerte por él, para lo cual trataría de motivar a fin de que la participación fuese muy alta. Se elegirían 466 compromisarios de las diferentes escalas para que, en una segunda votación (26-X), éstos eligiesen a los 43 vocales, con lo que, al día siguiente, se constituiría el nuevo CAP, que tendría una vigencia de dos años. Entre los que no podrían presentarse figuraban los que hubiesen pertenecido al Consejo saliente, medida que, como ya se ha señalado, había provocado la protesta y el rechazo de las asociaciones.

El secretario de Estado de Seguridad, A. Camacho, afirmaba en una entrevista (19-VIII) que la convocatoria de elecciones al CAP no significaba un retraso o un cambio de postura en el gobierno, sino que se trataba, únicamente, de que el plazo de duración del primer CAP había finalizado y, “en tanto en cuanto se regula el derecho de asociación de los guardias civiles, creo que es positivo que uno de los foros donde están representadas las distintas iniciativas dentro de la Guardia Civil se mantenga”, pues consideraba que “no tendría ningún sentido hacer desaparecer el Consejo Asesor de Personal si todavía no hemos regulado el derecho de asociación”. Añadía que el gobierno, sin perjuicio de que el próximo mes de octubre se celebrasen elecciones al CAP y al no considerarlo un obstáculo para seguir trabajando en pos de regular el derecho de asociación de los guardias civiles, regularía dicho derecho durante la presente legislatura, cumpliendo así con el programa electoral del PSOE. Consultado por si compartía la posición de G. Arruche, de aceptar las asociaciones profesionales pero dependiendo “de para qué”, Camacho aseguraba: “Con lo que estoy de acuerdo es con el programa electoral del PSOE que, en definitiva y como ha manifestado el presidente del Gobierno, es un compromiso no con la Guardia Civil sino con los ciudadanos. En ese programa se preveía que, a lo largo de la legislatura, no en los primeros dos meses, pero a lo largo de la legislatura, se daría una solución al tema de las asociaciones en la Guardia Civil”.

En un folleto electoral, la AUGC advertía de la inutilidad del CAP “creado hace dos años para manipular la voluntad de todos los guardias civiles y hacerles creer que iban a poder participar de las decisiones que les afectan” y apostaba por la abstención para que, de ese modo, el gobierno se viese obligado a modificar la actual normativa reguladora del CAP y a dar entrada a las asociaciones profesionales en el mismo, legislando al respecto tal y como figuraba en el programa electoral del partido en el Gobierno. Al hacer un balance de la experiencia del CAP, señala que, en los dos años de vida, no se había dictado ni una sola norma que estableciese como trámite preceptivo el informe o dictamen previo del CAP, y denunciaba la falta de transparencia, ya que sus informes no tienen carácter público y es el director general quien decide sobre su difusión y la forma en la que debe realizarse. Recuerda que la Secretaría Permanente del CAP, órgano administrativo dependiente de la Subdirección General de Personal, es la que decide qué propuestas son competencia del Consejo y que es el presidente quien decide, cuando le son presentadas, qué propuestas o sugerencias se incluyen en el orden del día, cuáles se aplazan y cuáles se excluyen definitivamente, motivo por el que el CAP únicamente asesora en aquello que el director general quiere y nada más.

Los vocales, a quienes no se les dota de medios ni tiempo para realizar su función ni tienen posibilidad alguna de introducir temas a debate, son meros espectadores cuyas propuestas no tienen un tratamiento diferente. Recuerdan que, en ocasiones y previo a la celebración de las sesiones del Consejo, no se les había facilitado documentación, lo que hacía imposible cualquier consideración o debate. Asimismo, el hecho de que los vocales tuviesen que compatibilizar su servicio diario con las obligaciones del cargo dejaba bien a las claras qué se esperaba de los miembros del CAP, de igual manera que no habían sido protegidos disciplinariamente y no gozaban de la protección específica que su cargo requería, razón por la que un vocal fue sancionado por falta leve por sus mandos naturales cuando era evidente que tal sanción obedecía a cuestiones derivadas de su condición de vocal. Finalizaba denunciando el carácter “no democrático” del CAP, ya que, en los dos años, no se había realizado ni una sola votación y era el

presidente quien decidía la constitución de grupos de trabajo para estudiar temas concretos, de ahí que no fuese extraño que se excluyese a los miembros de AUGC. Por todo lo anterior, calificaba al CAP de “órgano totalmente inoperante, inútil y que además, frustra todas las expectativas de mejora que se habían creado”.

De nuevo A. Parrilla daba a conocer un estudio estadístico respecto al método de elección de compromisarios, cuyas conclusiones eran absolutamente demoledoras para los encargados de llevar a cabo el proceso. Según el mismo, solamente podrían ejercer el derecho al voto el 5,75% de los miembros de la escala superior de oficiales, el 17,45% de la de oficiales, el 8,80% de la de suboficiales y el 38,38% de la de cabos y guardias (la media total era el 34,58%), sin que se tuviese en cuenta al personal de las escalas facultativas, y lo que era más preocupante es que ningún miembro de 31 Comandancias tampoco podría votar, entre otras las de Sevilla, Valencia, Vizcaya o Zaragoza. No es extraño, pues, que muchos observadores del proceso pensaran, al cerrarse el plazo para presentar candidaturas, que, a la vista de unas cifras de participación tan bajas -mientras en 2002 se habían presentado 982 candidaturas dentro del personal en activo y 40 del de reserva, ahora eran tan sólo 47 y 4, respectivamente-, el CAP pudiese tener sus horas contadas, toda vez que las expectativas levantadas por este organismo dos años atrás se habían desvanecido prácticamente por completo.

Ante esa situación, las asociaciones se mostraban visiblemente molestas por la manera en que la Dirección General estaba organizando los comicios. Así, mientras la UPGC denunciaba la “casualidad” de que, coincidiendo con la convocatoria electoral, la Dirección hubiese notificado oficialmente (escrito de la Subdirección General de Operaciones de 15-VI-04) el nacimiento de una asociación formada sólo por oficiales, considerando que era la primera vez que oficialmente se daba publicidad oficial a una asociación, pues cuando se trató de las de guardias no difundió ninguna nota a las unidades, la AUGC denunciaba ante la Junta Electoral irregularidades en la publicidad institucional, pues “no refleja qué es el Consejo Asesor”, y decidía no participar en el proceso haciendo campaña a favor de la abstención.

Según informaban fuentes próximas a la Junta Electoral encargada del recuento, al día siguiente de cerrarse el proceso electoral (6-X), del total de 78.944 agentes, en servicio o en reserva, con derecho a voto, el índice de participación no había alcanzado el 1%, frente al 39,9% alcanzado en los primeros comicios. De acuerdo con lo previsto, el escaso índice de participación no significaba que no fuesen a ser elegidos la totalidad de los vocales, lo que permitiría al director general, según fuentes próximas a dicho cargo, potenciar el organismo durante la presente legislatura. Aun cuando los resultados oficiales de la consulta no se habían hecho públicos todavía –se hizo el día 14: sólo 660 agentes votaron, de los que 368 fueron en blanco, por lo que tan sólo 292 votos se pueden considerar efectivos-, la AUGC pedía ya, el día 7, la dimisión de G. Arruche, por su “responsabilidad” en el “fracaso” del proceso electoral, ya que, con una participación del 0,9% de la plantilla, el Consejo que saliese de ellas “carece de toda representatividad”.

Para su portavoz, M. del Álamo, la responsabilidad de este “enorme fracaso” era “únicamente” de G. Arruche, quien había dicho, a fines de septiembre, que no entendía la actitud de la AUGC y consideraba que el Consejo era un órgano representativo “magnífico” que “habrá que mejorar, no al contrario”. Del Álamo pensaba que Arruche “entiende poco a los guardias civiles”, aunque no le negó que tuviese “buena voluntad”, y confiaba que los resultados le llevasen a comprender que “la situación de la Guardia Civil no es excelente ni maravillosa”. Del Álamo explicaba que la “frustración” acumulada por los escasos resultados del CAP, y el “nuevo marco político”, llevaban a la AUGC a su reivindicación original de una ley que permitiese el asociacionismo profesional, promesa electoral del PSOE. En ese sentido, consideraba que “este instrumento (el CAP) ya no sirve. Aspiramos a algo más operativo y mejor” para que las aspiraciones profesionales y laborales de los guardias civiles fuesen “consensuadas” entre sus asociaciones representativas y la dirección del Cuerpo, al igual que sucedía en el CNP. Otros miembros del Cuerpo se dedicaron, en los días siguientes, a denunciar en medios digitales el fracaso del CAP y la necesidad de instrumentar mecanismos que favorezcan la democracia

interna, sin que se sientan utilizados por sus mandos.

7.- Balance provisional del proceso

A pesar de que todavía es demasiado pronto para extraer conclusiones más o menos definitivas de lo que ha supuesto la implantación de un órgano de esta naturaleza, sí es posible adivinar algunas consecuencias que se derivan de dicho proceso. En primer lugar, y aunque resulte ciertamente paradójico, hay que reconocer el papel muy relevante que ha jugado desde el primer momento el anterior director general de la Guardia Civil, y su equipo de asesores más directos, a cuyo frente está su jefe de gabinete, I. Cosidó, personajes considerados por todos los observadores como genuinos representantes del ala más militar del Ministerio del Interior, como lo demuestra el hecho de haber sido ellos los artífices principales de la aprobación de la primera ley de personal propia que ha tenido la institución en su ya larga historia, cuyo contenido es un verdadero calco de la homóloga de las FAS. La permanente batalla, desde su llegada al puesto en 1996, por conseguir el ansiado decreto de misiones militares, que habilitase al Cuerpo para participar con toda legitimidad sobre todo en las misiones internacionales, se saldó con un clamoroso fracaso, fiel reflejo de las dificultades que, curiosamente, fueron surgiendo en sus relaciones con el Ministerio de Defensa. Por último, sus declaraciones en las que reconocía contactos con las asociaciones, y se mostraba públicamente a favor de su existencia, provocaron un evidente malestar tanto en dicho Ministerio como en la cúpula de la institución.

En ese sentido, no deben de extrañar las suspicacias planteadas por el anterior equipo de Interior ante la creación del CAP en la Guardia Civil, temerosos siempre del efecto contagio que podía provocar en los ahora militares profesionales. Esa puede haber sido la razón de que, el 31 de febrero de 2003, fuesen elegidos por sorteo -a diferencia del CAP de la Guardia Civil, cuyos miembros lo eran por elección democrática-, entre los 31.583 oficiales, suboficiales y soldados declarados elegibles (el 25% del total) –descartados los excluidos voluntarios o forzosos-, los 32 miembros del CAP de las FAS. Si bien, inicialmente, estaba previsto que contase con 31 miembros, hubo que celebrar un segundo sorteo para garantizar la presencia de al menos una mujer entre los oficiales. Tras este resultado, la presencia femenina en el CAP (2) representaba el 6,2% de sus miembros, cuando en el total de las FAS se acercaba ya al 10%, circunstancia que se explica al concentrarse principalmente en los empleos más bajos del escalafón. El CAP, cuya presidencia recayó en el general de brigada O. Candela, se encargaría de analizar las propuestas y sugerencias que le presentasen los miembros de las FAS, adoptando sus resoluciones por mayoría y sin que las mismas tengan carácter vinculante. A juicio de muchos observadores, la elección por sorteo hacía temer que los militares acabasen dándole la espalda, en mayor medida cuando el Tribunal Constitucional había reconocido recientemente el derecho de los militares a constituir asociaciones.

Todo ello sirve para concluir que si hay un vencedor en la primera parte de este proceso organizativo ese es, sin ningún género de dudas, el señor Valdivielso, pues supo frenar, al menos de manera temporal, las cada vez más radicales demandas de la escala de guardias y cabos. Lo que no se sabe muy bien, todavía, es cuáles serán las consecuencias de una decisión que, aun cuando era una exigencia legislativa, fue puesta en práctica sin el necesario consenso de todas las partes implicadas en dicho proceso. En ese sentido, la frustración puede surgir a corto plazo, como ha ocurrido con las segundas elecciones al CAP, si se comprueba, como algunos temen, que lo que se pretende con dicho órgano es tratar de frenar de manera temporal el descontento existente en el Cuerpo y demorar la adopción de las necesarias medidas que den respuesta a las múltiples demandas planteadas en los últimos años. Quizás, para tratar de que algo así no ocurra, las primeras medidas tendrían que dirigirse a concretar de manera más clara los derechos y deberes de los vocales del CAP, dentro del proyecto de reforma del estatuto del guardia civil, a fin de que puedan desarrollar en las mejores condiciones su

trabajo, para lo cual parece que, de cara a legitimar dicho organismo, no queda otro remedio que llevar a cabo un nuevo proceso electoral en el que participe el mayor número de miembros del Cuerpo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLI TERRILLAS, Juan-Cruz, *La profesión militar*, Edit. INAP, Madrid, 2000.
- MONBAILLY, Jean-Luc, *Le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie*, Revue de la Gendarmerie Nationale, Núm. 198, marzo 2001.
- DIEU, François, *Gendarmerie et modernité*, Edit. Montchrestien, París, 1993.
- PARRILLA BAÑÓN, Antonio, *EL CONSEJO ASESOR DE PERSONAL. Un cauce útil (¿) de comunicación*, artículo inédito.
- PRIETO OLMOS, LETIZIA, *Por la dignidad de los guardias civiles*, El Mundo: 1-VI-2001.
- REINLEIN, Fernando, “*Verticato*” en la Benemérita, CAMBIO 16: 28-I-02.
- RUIZ DE VERGARA, J., *La Guardia Civil medita su voto*, artículo de Fax Press: 7-VI-02.

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

FRANCISCO ESPINOSA NAVAS
Teniente Coronel de la Guardia Civil
Agregado en la Embajada de España en Paris

INTRODUCCION

Cuando se me invitó a escribir un artículo sobre las alteraciones del orden público en Francia, durante los meses de octubre y noviembre de 2005, se presentaba ante mi una oportunidad extraordinaria para poder hacer llegar al resto de los componentes del Cuerpo, el conocimiento de unos hechos que había tenido la oportunidad de vivir en directo.

Por otra parte una necesaria labor de síntesis se abría delante de este artículo, debido al volumen de la información aparecida en prensa y otros trabajos publicados al respecto. En el nacimiento y desarrollo del conflicto se entremezclan muchos factores diversos y complejos, de tipo social, laboral, religioso, político, etc. lo que hacen de cada uno de estos factores, que por sí mismos, puedan ser objeto de una monografía.

Por todo lo anterior el propósito de este artículo es hacer llegar a los lectores del mismo, una idea lo más sencilla posible, sin caer en la simpleza, para que puedan hacerse una idea de lo que ha sucedido en Francia, intentando llevarlos a una aproximación del por qué de los hechos.

Para conseguir los objetivos marcados, en el artículo, en primer lugar se expondrán los antecedentes que han conducido a esta situación. El detonante concreto de las revueltas de orden público, que si bien nacieron en la periferia parisina, se extendieron por toda Francia. Cómo ha reaccionado el Gobierno ante los acontecimientos y las medidas correctoras que ha implantado. Un aspecto muy interesante para nosotros, miembros de la Guardia Civil, ver cómo han actuado las fuerzas de seguridad y las deficiencias que se han detectado para subsanarlas. Finalmente unas conclusiones, para extraer las oportunas enseñanzas al objeto de disponer de los necesarios elementos de juicio ante acontecimientos de este tipo, en un hipotético caso de que se pudieran presentar en España.

ANTECEDENTES DE LA ACTUAL SITUACION SOCIAL EN FRANCIA

El desencadenamiento de las alteraciones de orden público en la periferia parisina, no son la consecuencia espontánea de un hecho circunstancial o coyuntural, según los analistas franceses la situación de crisis arranca desde los primeros años de la inmigración en Francia¹.

¹ Vease Le Figaro del 9 de Noviembre 2005, en el que se publicaba un dossier llamado “Un numero spécial pour comprendre la crise des banlieus” (numero especial para comprender la crisis de la periferia.

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

Por ello y antes de entrar en los hechos concretos, de los meses de Octubre y Noviembre, es preciso conocer una serie de aspectos identificados como los causantes de la actual situación

A partir de 1950 comienzan a construirse grandes bloques de pisos llamados HLM, abreviatura en francés de alojamiento de alquiler moderado, que fueron facilitados a las familias de inmigrantes, que anteriormente vivían en chabolas constituyendo lo que se conocía como “bidon-villes”. En 1981, se produjeron graves alteraciones del orden en Lyon, en el barrio llamado “des Minguettes”, llevándose a cabo la quema de vehículos y la destrucción del equipamiento urbano. Ello provocó la visita del entonces presidente de la República François Mitterrand, quién prometió cambiar la ciudad en cinco años.

El esfuerzo económico por mejorar estas zonas no ha cesado desde entonces. Más recientemente, desde el año 2000 hasta 2005, se han invertido 34 mil millones de Euro procedentes del Estado, las Entidades Locales, la Caja de Depósitos y de la Unión Europea. En el año 2005 se gastaron una cifra de 7200 millones de euro. Pero la adecuación de las viviendas y de los barrios no supone la solución de la segregación y fractura social existente entre estas zonas y el resto del territorio francés.

La fuerte tasa de paro laboral es consecuencia de la crisis del petróleo de los años setenta, desde este momento se fue produciendo una pérdida progresiva de puestos de trabajo, en las grandes industrias que se fueron redimensionando para reducir personal. Al mismo tiempo, se produce una explosión demográfica (a partir de estos años), ya que la población comienza a aumentar a un ritmo del 2% por año. Un mayor número de habitantes y un menor número de puestos de trabajo, ello propicia que el paro alcance cifras muy elevadas. Por lo que respecta a la Región Parisina, entre 1982 y 1992 se perdieron cada año 26.400 empleos. Entre 1993 y 1995 la cifra ascendió a 27.800 por año, lo que suponía la pérdida de 330.000 empleos en 13 años. Si a todo lo anterior se suma una falta de cualificación profesional de los habitantes de estas zonas y algunos aspectos de discriminación, se obtienen las enormes tasas de paro que se exponen en la tabla siguiente.

TASAS DE PARO	HOMBRES - 25 AÑOS	MUJERES - 25 AÑOS	TODAS LAS EDADES
ZONAS SENSIBLES	36'2%	40'8%	20'7%
TODA FRANCIA	21'6%	24'2%	9'9%

Tradicionalmente, Francia ha sido tierra de asilo, a ella han ido llegando oleadas sucesivas de extranjeros que se han ido instalando, para trabajar. Hasta el año 1974 no existían limitaciones para entrar en Francia. A partir del año citado se limita la entrada de extranjeros, especialmente los que lo hacían por reagrupación familiar. Las cifras se redujeron a la mitad pasando de 207.000 entradas en 1974 a 103.500 en 1975. No obstante con el paso de los años la situación no ha cambiado, pues mientras que en el año 2003 se expidieron 6.000 tarjetas de residencia para trabajar, sin embargo el número de las expedidas para reagrupamiento familiar pasó de las 80.000, lo que hace que la bolsa de extranjeros en situación de paro vaya aumentando. A lo anterior, hay que añadir la población de inmigrantes irregulares que se

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

encuentran en Francia sin documentación y sin censar, según estudios de la Unión por el Movimiento Popular (UMP) partido del actual Gobierno francés, aproximadamente un 20% de la población que vive en las zonas sensibles son irregulares, estimándose su número entre 200.000 y 400.000. Estos inmigrantes asentados ya en zonas deprimidas, no hacen más que empobrecer estas zonas, con la realización de trabajos muy marginales o dedicados a la mendicidad.

Existe una regla básica en materia de seguridad, a mayor población mayor número de delitos. La delincuencia en las zonas sensibles se encuentra disparada, como puede observarse en los datos siguientes.

Violencias urbanas en Francia, constatadas por años.

AÑO	HECHOS
1993	3462
1994	4665
1995	6818
1996	11049
1997	16404
1998	26131
1999	28858
2000	28500
2001	+ DE 50.000
2005	+ DE 100.000

Proporcionalmente al crecimiento de la población y a las necesidades de seguridad demandadas, por la sociedad, se han ido incrementando las Fuerzas de Seguridad, como puede verse seguidamente.

Año	POLICÍA	GENDARMERÍA
1974	99144	61.539
1980	108903	61.539
1990	125061	61.539
1997	125061	98.433
2000	142703	100.538
2003	143703	102.603
2005	143703	104.275

* No se contabilizan las policías municipales por su escaso papel en la seguridad ciudadana.

Además de la delincuencia ordinaria, se encuentra el tráfico de drogas como una fuente de ingresos importante dentro de la economía sumergida, que aporta altas dosis de violencia en las zonas sensibles. Entre de los objetivos, de las Fuerzas de Seguridad, después de la crisis, es atajar el tráfico de drogas y la economía sumergida. El día 23 de Noviembre 2005 se llevó a cabo una operación de esta índole, en toda Francia, que se saldó con más de 80 detenidos.

En el año 1981, siendo Ministro de Educación Alain Savary, se diseñó un sistema educativo, que hoy en día no funciona, reflejando el fracaso del mismo. En el año 1982 en número de colegiales, enseñanza primaria, que se encontraban en las zonas periféricas representaban el 10'2% del total de Francia, hoy constituyen el 17 %.

En estas zonas periurbanas se detecta en el ambiente escolar, un fuerte absentismo, acompañado de violencias, y grandes niveles de fracaso escolar. El absentismo escolar en estas zonas se encuentra en el 4'1% , mientras que en el resto de Francia está en el 1'9%. En el año 2004, Educación Nacional ha tenido constancia de la realización de 80.000 actos violentos en estas zonas sensibles, consistentes en agresiones, insultos, chantajes, y robos. Por lo que se refiere al fracaso escolar, en estas zonas cada año abandonan la escuela 70.000 jóvenes sin obtener el título de bachillerato u otro acreditativo de su formación, lo que supone un número elevado de jóvenes, franceses de nacionalidad, que intentan acceder al mercado de trabajo sin cualificación profesional, en competencia con una inmigración cada vez mas importante y cualificada, como el caso de los países del Este.

Los habitantes de las zonas sensibles son los procedentes de la emigración de hace 30 años y que, instalados en estas zonas, tenían un puesto de trabajo, momentáneamente el problema estaba solucionado, trabajo y alojamiento. Con el paso del tiempo, el paro hizo su aparición. Por lo que esos emigrantes no evolucionaron y permanecieron en el mismo lugar. La situación deseada hubiera sido que estos inmigrantes de los 60, hubieran progresado económica y socialmente dejando estos alojamientos a nuevas oleadas de inmigrantes, pero no fue así. Las familias han perdido la esperanza a darles a sus hijos una vida mejor, según ellos por el olvido de la República.

Debido al paro y a la falta de perspectiva de futuro, para los jóvenes, los padres no ejercen autoridad sobre los hijos, el ejemplo del padre se ha roto, y estos no pueden imponer reglas de comportamiento a sus hijos. Existe un gran número de familias monoparentales, un tercio de ellas a cargo de la madre, cuyos ingresos se encuentran en el umbral de la pobreza. Los jóvenes de la segunda y tercera generación piden igualdad y se afilian a SOS-Racismo², que muestra sus carencias para integrar a estas personas.

Los jóvenes desafían todos los símbolos de autoridad, y algunos no escuchan a nadie, ni si quiera a sus padres o hermanos mayores. Se dice que, probablemente, los alborotadores de los últimos acontecimientos hará más de cinco años que no hablan con los adultos. Estos jóvenes no se sienten atraídos por la religión pues no se sienten capaces de respetar el Ramadam. Tampoco

² SOS Racismo es una asociación francesa creada en 1984, y que tiene por misión descubrir y denunciar los actos de discriminación racial. Cuenta con la pagina web www.sos-racisme.org

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

el resto de la población asiste con regularidad a las mezquitas o iglesias, solamente un 25% de ellos lo hace una vez al mes en estos centros. Esta población practica la religión íntimamente en sus casas, según las mismas fuentes.

Por lo que se refiere al sistema de asistencia sanitaria, en estas zonas, es deficitario respecto al resto de Francia. Se constata que la proporción es de 6'5 establecimientos médicos por cada 5.000 habitantes en Francia, mientras que en las zonas sensibles, la proporción está entre el 0'3 y 0'6 por 5000 habitantes. Las farmacias se encuentran más equilibradas, pues mientras que en el resto de Francia la proporción es de 2'1 establecimientos por 5000 habitantes, en las zonas sensibles es de 1'6. También en el terreno sanitario hay que destacar que un 17% de los niños de las zonas sensibles sufren sobrepeso, mientras que el en resto del territorio la cifra se encuentra en el 12%. De estos niños, con sobrepeso, el 4'2% es obeso en las zonas sensibles, y el 3'2 lo es en el resto de Francia.

Se dice que esta crisis se ha producido en los territorios perdidos de la República³, es decir donde ésta no estaba presente para ejercer sus diferentes poderes. Esto demuestra que el modelo francés no es mejor que el del resto de sus vecinos europeos, por lo que deben aceptar alinearse con la mayoría, para afrontar de forma conjunta los problemas sociales que sacuden a Europa.

Desde hace quince años se está poniendo en duda la validez de los valores republicanos. Se dice que la mundialización ha sacudido tres principios básicos de la República como son la igualdad, la sociedad laica e igualdad de oportunidades en la enseñanza.

Hasta mediados de los años 80 Francia sufría una delincuencia menor, caracterizada por el ataque a la propiedad. A partir de estos años, comenzó a crecer al estilo de otros países europeos. Como medida se pretendió poner una solución, creando la policía de proximidad y los trabajadores sociales. Demostrándose que se había privilegiado más la prevención que la represión, produciéndose lo que se conoce como “las zonas sin derecho”, donde las bandas de jóvenes imponen su ley, a los que no pertenecen a estas zonas.

Por otra parte se dice que la República laica está desnaturalizada, ya que cada vez hay más actos religiosos en la vida pública, lo que pone en peligro el principio de separación entre Dios y el César. La República salió al paso, de esta situación, mediante la ley de prohibición de signos religiosos en las escuelas públicas⁴.

Las escuelas en las zonas sensibles, se han convertido en cotos cerrados donde se practica el antisemitismo, el racismo y sexismo. Tomando conciencia los jóvenes, de las zonas sensibles, de la imposibilidad de conseguir una igualdad de oportunidades en sus aspiraciones de convertirse en franceses de pleno derecho y oportunidades, como los demás.

³ Expresión acuñada por Alain-Gerard Slama, en su artículo “Impasse de la Republique” publicado en Le Figaro del Miércoles 9 de Noviembre de 2005. En el mismo sentido ver el artículo titulado “Donde el Estado no se atreve a entrar” de Pablo Ordaz en la edición digital del País del 10-11-05.

⁴ La Ley de 17 de Marzo de 2004 prohibió portar signos religiosos en las escuelas publicas francesas.

LAS VIOLENCIAS URBANAS

El jueves 27 de Octubre en la localidad de Clichy Sous Bois (Seine Saint-Denis 93), al NE de París, dos jóvenes de origen subsahariano, Bouna Traore de 15 años y Zyed Benna de 17 años, murieron electrocutados, cuando penetraron en el recinto de un transformador de electricidad, al creerse perseguidos por la policía. Un tercer joven resultó herido grave. Como consecuencia de lo anterior, unos 200 jóvenes produjeron graves alteraciones del orden público incendiando, esa noche, varios vehículos.

El día 30 de octubre el Ministro del Interior, Nicolás Sarkozy, efectuó unas declaraciones públicas, negando que las víctimas fueran perseguidas por la Policía. En las mismas declaraciones defendió la política de la Tolerancia Cero reforzando el dispositivo de seguridad con el envío de varios escuadrones de la Gendarmería Nacional a Clichy Sous Bois.

El mismo día 30 se extienden las alteraciones a otras localidades próximas como Montfermeil y la Forestière, donde es lanzada una granada lacrimógena, del tipo de las utilizadas por la policía, en el interior de una mezquita.

Estos barrios periféricos, llamados por las autoridades francesas “quartiers sensibles” o “Zonas Urbanas Sensibles (ZUS)”⁵, en los que la policía no patrullaba ordinariamente. En estos barrios la situación estaba muy deteriorada hasta tal extremo, que para la evacuación de un enfermo grave en ambulancia, ésta debía ser escoltada por un pelotón de Policía o Gendarmería especialistas en orden público. En otro caso le prendían fuego a la ambulancia. En el mismo supuesto se encontraban los bomberos cuando atendían alguna emergencia en estas zonas.

Con la llegada al poder del actual Gobierno, se suprimió la Policía de Proximidad, creada por el Gobierno anterior. Esta es una de las causas que se argumentan, incluso desde dentro de la Policía⁶, para explicar los conflictos, debido a la pérdida de contacto con la población.

Los alborotadores han actuado preferentemente por la noche, buscando impunidad y anonimato. Su actuación se ha centrado, principalmente en la quema de vehículos, así como de edificios públicos, escuelas, guarderías o bibliotecas. También se han producido incendios en centros comerciales, que previamente habían saqueado, así como algunos edificios de culto religioso.

El medio empleado para prender fuego ha sido el cocktail molotov, botellas de cerveza con gasolina. Aunque el gobierno prohibió la venta de gasolina a menores, ello no supuso un grave problema para ellos, ya que la gasolina la obtenían de los depósitos de los vehículos estacionados.

⁵ En Francia existen 751 Zonas Urbanas Sensibles, véase el Suplemento Le Monde Economie del 15 de Noviembre 2005, “Les chiffres qui expliquent la revolte des enfants des immigrés” (las cifras que explican las revueltas de los hijos de los inmigrantes).

⁶ Véase « La police de proximité avait un impact positif » (la policía de proximidad tenía un impacto positivo) artículo de David Carzon publicado en el diario 20 Minutos (Francia), el 9 de Noviembre.

Han actuado preferentemente en los lugares de residencia, hecho criticado por algunos vecinos, ya que han quemado vehículos de amigos, familiares y vecinos. No han faltado incitadores, para que los agitadores se marchasen a los barrios ricos a quemar vehículos, no habiéndose producido este hecho más que en casos esporádicos. Lo anterior tiene una explicación y es que los revoltosos conocen bien sus barrios y no quieren arriesgarse a intervenir en otros desconocidos, donde pueden ser detenidos por la policía por desconocimiento de las posibles vías de escape.

Para poner de acuerdo a los agitadores, de la misma o diferente ciudad, se han utilizado los mensajes tanto de móviles, como las páginas de Internet, mediante los llamados “blogs”. Teniendo en cuenta la edad de los agitadores, preferiblemente jóvenes, su actuación era tenida por un juego, por lo que a la quema de vehículos le llamaban “jugar con la policía”. Previamente a las actuaciones nocturnas, se reunían en los ciber-cafés o en los salones de juego, y una vez cerraban los salones, o simplemente lo decidían así, salían a las calles para iniciar sus protestas. Lo curioso de las actuaciones de los jóvenes es que no han reflejado su protesta en un comunicado, es decir que no han solicitado nada. Sus protestas mayoritariamente se han basado en la discriminación que sufren, según ellos, y para solicitar la dimisión del Ministro del Interior, por defender la tolerancia cero, así como por las declaraciones efectuadas, llamándolos “racaille”, termino que podría traducirse por “populacho despreciable” o “la canalla”. La policía ha constatado que se trata de jóvenes que llevan a cabo los hechos sin consciencia política ni religiosa.

Las agresiones a las fuerzas de seguridad lo han sido con el empleo de diferentes medios, desde las habituales piedras o ladrillos, hasta los disparos con escopeta de caza, pasando por las bolas de petanca. Lo que ha arrojado un número considerable de heridos graves, por parte de las fuerzas de seguridad, que según la Prensa han superado los sesenta.

Los alteradores son jóvenes, entre 14 y 23 años, según la policía por el perfil de los detenidos. De origen subsahariano o magrebí, sin excluir a otros de origen francés aunque minoritarios. En general son representantes de la segunda o tercera generación de la inmigración. Todos los jóvenes, según la prensa y las declaraciones de los responsables políticos y policiales, desempleados o sin escolarizar, aunque estuvieran en edad de serlo.

Estos jóvenes, fácilmente reconocibles, en su barrio, son los que habitualmente conducen sus ciclomotores sin llevar casco, circulando sobre las aceras, para temor de los peatones, negándose a obedecer el color de los semáforos y oponiéndose al cumplimiento de todas las normas de conducta social. Habiendo puesto de moda el llevar siempre una capucha puesta, “la cagoule”, especialmente cuando emprenden acciones violentas.

Los efectos, de las alteraciones del orden, han sido principalmente materiales, pues los alborotadores han centrado sus acciones en la quema de vehículos, edificios públicos tipo escuelas y bibliotecas, así como algún centro comercial. Algún medio de comunicación ha cifrado los daños materiales en más de 500 millones de Euro.

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

Lo más llamativo ha sido la quema de vehículos, por la cantidad de miles de personas afectadas y las consecuencias que ello les ha supuesto a los afectados, tales como el cese de una actividad profesional, para las que empleaban el vehículo. Hay que destacar, en relación con los vehículos quemados la nula respuesta de sus propietarios, ya que no se han manifestado ni tampoco han hecho frente a los alborotadores. Esto es así, debido a que la mayoría de las pólizas de seguro, de los vehículos, cubren el incendio como siniestro y además el Gobierno abonará el resto de los desperfectos, a los perjudicados.

Los vehículos incendiados, según los datos aparecidos en la prensa francesa⁷, hasta el día 14 de noviembre, fecha a partir de la que ya han dejado los periódicos de ofrecer datos, son los siguientes:

FECHA	VEHÍCULOS	FECHA	VEHÍCULOS
27 OCTUBRE (1)	23	5 NOVIEMBRE	1300
28	29	6	1408
29	20	7 (4)	1173
30 (2)(3)	8	8 (5)	617
31	68	9	482
1 NOVIEMBRE	228	10	463
2	200	11	502
3	500	12	374
4	900	TOTAL	8295

(1) Se produce la muerte de los dos jóvenes en Clichy Sous Bois

(2) Se lleva a cabo el lanzamiento de una granada lacrimógena en una mezquita.

(3) Declaraciones del Ministro del Interior exculpando a la policía de la muerte de los dos jóvenes y arremetiendo contra los revoltosos.

(4) Declaraciones del Presidente del Gobierno en Televisión, indicando la adopción de una serie de medidas entre ellas el toque de queda.

(5) La aplicación del toque de queda en determinadas ciudades.

Los datos de vehículos quemados cómo de detenidos no han sido suministrados con la suficiente claridad por los medios de comunicación, se puede considerar que la cifra expuesta anteriormente está muy cercana a la realidad. Igualmente se calcula el número de detenidos en torno a los 3.000, de los cuales no se sabe los que han sido inmediatamente liberados por los tribunales, ni tampoco cuantos van a ser expulsados de Francia, en aplicación de las medidas preconizadas por el Ministro del Interior.

⁷ Estos datos aparecieron en todos los periódicos pero para la elaboración de este artículo se ha consultado Les Echos del 14 de Noviembre, artículo « Banlieus : le gouvernement toujours sur les gardes malgré la décade des incidents » de Pierre- Alain Furbury.

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

Dentro del aspecto más negativo hay que resaltar que el día 7 de Noviembre se produjo la muerte de un ciudadano de 61 años, vecino de la localidad de Stains (93), a resultas de las agresiones sufridas tres días antes, mientras se oponía a que unos revoltosos prendieran fuego a los contenedores de basura de su inmueble, que se le produjo una caída por la que entró en estado de coma del que nunca salió.

También, destacar que el mismo día se produjo el incendio de varios vehículos en Alemania, 5 en Berlín y 3 en Bremen, así como de otros cinco vehículos en Bruselas. El hecho fue visto con preocupación por lo que pudiera ser el inicio de un contagio internacional de la crisis francesa, afortunadamente no continuó y se puede considerar como un hecho aislado.

Como ya se dijo anteriormente, los acontecimientos se iniciaron en la localidad de Clichy Sous Bois, y rápidamente se extendieron a otras localidades francesas. Los días siguientes se produjeron incidentes en Aubervilliers, Seine -S. Denis; Rouen, Rennes, Dijon, Niza y Marsella.

El día 6 de Noviembre se continuaron produciendo incidentes en las mismas localidades antes citadas y se extendieron a las de Lille; Quimper; Nantes; Lyon; Cannes y Toulouse.

El día 7, además de continuar los incidentes en todas las ciudades antes citadas, se extendieron a las ciudades de Tourcoing; Roubaix; Metz; Nancy; Colmar; Le Havre; Brest; Mulhouse; Evreux; Trappes; Orleáns; Blois; Limoges; Clermont-Ferrand, Bordeaux; Montpellier; Avignon y Pau. Debido a la falta de información clara se sabe, y se han citado en otros apartados anteriores, que se han producido incidentes en otros muchos lugares, no obstante los arriba citados son los lugares donde más persistentemente han tenido lugar. El siguiente Cuadro expresa el total de las localidades afectadas por días, según información obtenida de una fuente gubernamental.

FECHAS	5/6	6/7	7/8	8/9	9/10	10/11	11/12	12/13	13/14
Noviembre									
REGION PARISINA	119	125	89	67	45	54	46	41	42
RESTO FRANCIA	92	149	137	129	107	106	117	116	78
TOTAL	211	274	226	196	152	160	163	157	120

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO FRANCES

La primera medida fue reforzar el número de miembros de las Fuerzas de Seguridad en las zonas sensibles concentrando, en la Región Parisina, unidades de reserva de otras ciudades. Este movimiento de fuerzas ha sido llevado a cabo con mucha precaución ya que los incidentes se extendieron, posteriormente, a numerosas ciudades de Francia. Como consecuencia de lo anterior el Gobierno llamó a 1500 reservistas de la Gendarmería Nacional para refuerzo en las zonas sensibles

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

El establecimiento del toque de queda, en aplicación de la ley de 3 de Abril de 1955, que no se aplicaba desde las revueltas previas a la independencia de Argelia⁸. En virtud de lo dispuesto en esa ley, en función de la gravedad de los hechos, cada ciudad ha aplicado el toque de queda, autorizado por el Gobierno. De entre las posibles medidas restrictivas posibles de aplicar, se ha comenzado por prohibir la estancia, en las vías públicas, de los menores de 16 años entre las 22'00 y las 6'00 horas de la noche. En principio se trata de una disposición de urgencia de duración limitada a 12 días, y por la que se concede la competencia a los alcaldes de decretar el toque de queda definiendo en cada caso horario y perfil de las personas. En el caso de EVREUX, como consecuencia de los graves altercados que llevaron a la quema de un centro comercial, la prohibición de circular por la noche se extendió a toda la población. Una vez transcurridos los doce días, esta medida de urgencia debía ser aprobada por la Asamblea Nacional, por ello el Gobierno el 14 de Noviembre en reunión extraordinaria, decidió proponer a la Asamblea su aprobación. La Asamblea Nacional en sesión del 15 de Noviembre aprobó la prorroga, por un periodo de TRES meses a contar desde el 21 de Noviembre, con el solo apoyo del partido del Gobierno. En el momento actual, transcurridos más de tres meses ha dejado sin efecto su aplicación.

Dentro de las medidas sociales el Gobierno ha rebajado a 14 años la edad para los contratos de aprendizaje, lo que ha sido criticado por algunos sectores, al entender que los jóvenes de 14 años aún están en edad de enseñanza obligatoria, que acaba a los 16 años. El gobierno, no obstante, ha justificado la medida como una solución para aquellos jóvenes, que no quieren seguir estudiando, y que además dejan de ir al colegio, evitándose esta manera que estén ociosos en las calles.

Durante las alteraciones del orden el Gobierno adoptó una medida muy interesante e importante que consistió en el desvío, hacia servidores militares, del conjunto del tráfico de Internet para su filtrado, consiguiendo que las páginas de la Web, utilizadas para enviar mensajes con consignas de alterar el orden, fueran inaccesibles a los usuarios.

El Ministro del Interior ha dicho que como resultado de los acontecimientos, expulsará de Francia a todos los alborotadores extranjeros. Esta medida, que cuenta con bastantes restricciones será seguramente, más una declaración de intenciones que un hecho efectivo, ya que la expulsión no será aplicada a los extranjeros que tengan hijos, ni a los que se encuentren casados con una persona de nacionalidad francesa.

El Presidente de la República anunció que se pondrían en funcionamiento una serie de planes para relanzar los barrios sensibles tanto en equipamiento como en Infraestructura. En este punto hay que destacar la ayuda de la Comisión de la Unión Europea que ha prometido a Francia, por medio de su Presidente el Sr. José Manuel Barroso, en una visita efectuada a París el día 13 de Noviembre, prometiendo desbloquear 50 millones de Euro, del fondo "urban" para ser invertidos en la mejoras de los barrios periféricos.

⁸ Una síntesis de las medidas a aplicar se publicó en Le Parisien el día 9 de Noviembre en el artículo "Etat d'urgence: mode d'emploi" (estado de urgencia: Modo de empleo) de Valerie Brioux et Stephane Albouy.
FRANCISCO ESPINOSA NAVAS

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

También el Presidente de la República en su alocución pública⁹, habló de la creación de un Servicio Civil Nacional¹⁰, que permitirá acoger en 2006 a jóvenes en número de 30.000 y en 2007 se pasará a 50.000. Los voluntarios, posteriormente, se podrán integrar en diferentes ramas de la administración, como la Defensa, la Policía (5000 en 2007), el Medio Ambiente, la Cultura, y el Sector Asociativo.

LA ACTUACION DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

En conjunto, se puede decir que las Fuerzas de Seguridad se han visto desbordadas ante éste fenómeno, más que por su amplitud por la modalidad de actuación de los revoltosos. Por ello se han detectado graves fallos en la operatividad de las Fuerzas de Seguridad, tanto en la Policía Nacional como en Gendarmería, que necesariamente obligan a la reflexión y a la adopción de medidas.

Se ha demostrado que existe una inadecuación de las unidades del mantenimiento del orden a este tipo de conflictos, más próximos a la guerrilla urbana que a las manifestaciones convencionales.

Ha existido un desconocimiento del terreno, por parte de las unidades intervinientes, ya que materialmente la Unidades se han perdido cuando debían llegar a zonas concretas. Esto puede ser una consecuencia de lo que ya se dijo anteriormente de la ausencia de policía en estas zonas sensibles, o que las unidades empleadas se encuentran destinadas fuera de las zonas de actuación.

Ha quedado patente que los mandos no han actuado adecuadamente, ya que no han podido impedir ciertos comportamientos desviados de los componentes de sus unidades. Su máxima preocupación consistía en evitar que tales actuaciones fueran grabadas por las cámaras de televisión.

El uso de los teléfonos móviles por parte de los alborotadores ha desestabilizado el despliegue de la policía, debido a que los alborotadores actuaban con una gran flexibilidad, y con la ventaja de un perfecto conocimiento de la zona.

Se ha puesto de manifiesto, por parte de los alboradores y la prensa, la existencia de una ruptura entre policía y población. Los habitantes de estas zonas muestran una gran animadversión

⁹ La intervención del Presidente de la República tuvo lugar el día 14 de Noviembre, al inicio de las Noticias de las 20'00 horas de TF1, de máxima audiencia. Algunos han criticado la tardía aparición del Presidente en relación con el comienzo de los hechos, el 27 de octubre.

¹⁰ Actualmente existe algo parecido en unos establecimientos públicos llamados "De inserción de la Defensa (EPID)". En estos establecimientos se encuadran dentro de un dispositivo del Gobierno que se llama "Defensa segunda oportunidad", puesto en funcionamiento en el año 2005. En este sentido puede consultarse el artículo Defensa Segunda Oportunidad del Tte Sabine Fosseux, en la revista del Ejército de Tierra Francés, "Terre Information, num. 168 del mes de Octubre 2005

a las fuerzas de seguridad en general, tal vez por un desconocimiento mutuo, y la inexistencia de proximidad.

Hay que destacar el apoyo que las fuerzas policiales, han recibido de la colaboración ciudadana, a través de los “Comités de Vigilancia Ciudadana”. Estos comités formados por ciudadanos voluntarios, han aportado su esfuerzo en beneficio de la seguridad, a partir de las 22’30, patrullaban en sus vehículos por la ciudad, su función consistía en prevenir a la Policía Municipal de los lugares en los que se producían alteraciones o incendios para que pudieran avisar a los bomberos. Normalmente, estos ciudadanos podían acceder a las zonas en las que la policía era fácilmente detectada¹¹. Además, ciudadanos han ofrecido a la Policía grabaciones de videoaficionados, con alteraciones del orden y quema de vehículos, por si pudieran servir para la identificación de los responsables.

La falta de medios humanos en las fuerzas de seguridad se han puesto de manifiesto a pesar de haber empleado 9.500 policías y Gendarmes de Unidades antidisturbios. Se ha debido recurrir a los Reservistas, llamando a 1.500, aunque en su servicio se evitó el contacto físico con los alteradores.

Desde el inicio de las alteraciones graves, el día 2 de Noviembre, se instaló una Célula de Crisis en Bobigny, perteneciente al departamento de Seine- Saint Denis (93), donde se integraban todas las fuerzas implicadas en las operaciones, Policía Nacional, Gendarmería, Bomberos, todos ellos dirigidos y coordinados por el Prefecto del Departamento.

En el seno de la Policía Nacional, y según noticias aparecidas en la prensa, a partir de este momento las Unidades del CRS de la Policía Nacional, se van a perpetuar en las zonas sensibles llevando a cabo patrullas, manteniendo para este cometido 20 compañías, lo que suponen unos 1600 hombres. Los servicios a desarrollar se llevaran a cabo por compañías al completo, a las que se les asignará un sector a patrullar y controlar.

Se considera que el empleo de unidades de reserva para efectuar patrullas como si se tratara de policía de proximidad no arrojará buenos resultados. Las unidades de reserva serán percibidas por la población como las fuerzas represivas, que han intervenido en los últimos incidentes, ello supone que no se producirá el acercamiento entre la policía y la población. Además habría que añadir que el empleo en estas tareas de las fuerzas de reserva, es un mal empleo, ya que no se destinan a cumplir las misiones para las que están concebidas principalmente, produciendo un desgaste en el personal. Además suponen un gasto muy importante al tener que abonarle al personal los gastos de alojamiento y manutención, como consecuencia del lógico desplazamiento.

¹¹ Véase “Asniers quadrillé par des Comités de veille citoyenne” (Asniers patrullado por los comités de vigilancia ciudadana) de Alexander Sulzer aparecido en el diario 20 Minutos (edición París) de 9 de Noviembre. Concretamente se han producido estos comités en los departamentos de Hauts de Seine (92); La Seine Saint- Denis (93) y Los Alpes Marítimos (13).

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

Como consecuencia de los excesos cometidos por componentes de ciertas Unidades de Policía Nacional, el Ministro del Interior se vio obligado a suspender a varios miembros de este Cuerpo, concretamente a 15, implicados en varios hechos. Uno de los agentes llegó a ingresar en prisión por los maltratos inflingidos a un joven de origen magrebí. Los Sindicatos policiales se han mostrado descontentos con la actuación del Ministro del Interior, por las citadas suspensiones, ya que dicen no comprender la tensión a la que están sujetos estos componentes de la policía. Hay que destacar que los hechos anteriores llegaron a la opinión pública a través de las cámaras de los periodistas que seguían muy de cerca las actuaciones policiales.

En el desarrollo de la crisis se han empleado todos servicios de Policía en el cumplimiento de otros cometidos como son: La puesta en servicio de un dispositivo operativo para la vigilancia de los sectores sensibles en los horarios adecuados; la participación en las células de vigilancia de los transportes públicos, identificando a los activista mediante las cámaras de video instaladas en las estaciones; estableciendo contacto diario con los directores de centros de enseñanza para tener un conocimiento del estado de ánimo de los alumnos en relación con la violencia escolar; mantener contactos con los líderes de las comunidades musulmanas, para sensibilizarlos en el papel de mediadores, que deben realizar con los jóvenes para impedir problemas de orden público; la participación en los centros de mando establecidos juntamente con las unidades operativas; estableciendo contactos con los jefes de las grandes cadenas de distribución, grandes almacenes, para sensibilizarlos de la no venta de productos inflamables a los jóvenes.

Por lo que respecta a la Gendarmería Nacional, al igual que en la Policía Nacional, a la vista de los resultados de las intervenciones de la Gendarmería Móvil en estos conflictos, y habiéndose detectado los fallos ya citados, se han adoptado una serie de medidas. No obstante, hay que decir que, la Gendarmería ha sido empleada como refuerzo a la Policía, en demarcación de la Policía, por lo que su actuación frente a los revoltosos ha sido menos importante.

Una de las primeras decisiones adoptadas por el Director General de la Gendarmería ha sido la constitución de una Célula de Reflexión, cuyas conclusiones se presentaron en el mes de marzo de 2006, de las que nada ha trascendido.

Se ha decidido que en adelante se dejarán de emplear los autobuses, por la Gendarmería Móvil, para el mantenimiento del orden pasando en el futuro, a emplear furgonetas de 10 plazas.

El dispositivo de servicio diario, en las zonas de empleo de la Gendarmería, ha estado compuesto por 7000 hombres, pertenecientes tanto a la Gendarmería Móvil, como a la Departamental y la Reserva.

En algunos informes la Gendarmería, se lamenta la carencia de fondos documentales de la Zonas Urbanas Sensibles. En el mismo informe se contempla la posibilidad de sacar enseñanzas operativas de los acontecimientos recientes.

Se ha comprobado la gran eficacia operativa del apoyo de los helicópteros dotados con focos luminosos de gran potencia, ya que proporcionaban información de los movimientos de los

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

manifestantes. Hay que destacar el hecho de que la Policía Nacional Francesa carezca de helicópteros por lo que la intervención de la Policía se ha debido apoyar en la Gendarmería. Un papel muy importante desarrollado por los helicópteros, a la vista del desconocimiento del terreno por las unidades antidisturbios, ha sido que les ha servido de guía, con el foco luminoso, ya que les dirigía con la luz a las zonas donde debían intervenir.

Se estudiará, igualmente, la necesidad de modernizar las Unidades de Intervención, ya que en el momento en el que se produjeron estos incidentes se estaba en el proceso de dotar a las Unidades de equipos de protección individual, como quiera que no se había concluido la dotación el personal se ha sentido frágil en sus enfrentamientos con los manifestantes.

CONCLUSIONES

Las revueltas de los meses de Octubre/Noviembre son un reflejo de la tensión social que se vive en Francia. La población francesa y la política no llevan caminos paralelos, es más se puede decir que hay un distanciamiento entre ambos.

La primera manifestación de dicho, en el párrafo anterior, se puede colegir, fácilmente del resultado del Referéndum al Tratado Constitucional de la Unión Europea, celebrado el 25 de Junio. La victoria del NO, en un país fundador de la Unión y con vocación europea, no es un NO a Europa, sino un NO al Gobierno y a su política, aunque no tenga nada que ver la política interna con la europea.

Después el desencadenante de las alteraciones del orden de Octubre/Noviembre, que en circunstancias normales la siempre lamentable y desgraciada muerte de dos jóvenes, no habría desencadenado en una crisis social a nivel nacional, que obligó al Gobierno y al Presidente de la República a tomar medidas de tipo social y de integración. Estas circunstancias se producían debido al ambiente de crispación que existe en ciertos sectores de la población.

Actualmente, en el momento de redactar estas líneas, mes de abril de 2006, el llamado “Contrat Premier Embauche” (CPE) (contrato primer empleo). Presentado por el Gobierno dentro de una ley llamada de Integración social, y que ha tenido que ser retirado antes de llegar a aplicarse, por la presión de las movilizaciones de los estudiantes, sindicatos y otros sectores.

La tasa de paro en Francia, hoy, supera porcentualmente la de España. El déficit público se encuentra en alza permanente. La sensación de regresión se instala en la población, por todo ello las movilizaciones, contra la política del gobierno se irán sucediendo.

Se estima que los acontecimientos, que nos ocupan, son el resultado de una dejación de funciones por parte del Gobierno Francés, no sólo del actual sino de otros anteriores, que no ha ejercido sus competencias en todos los territorios del Estado, especialmente en las llamadas Zonas Urbanas Sensibles.

LAS ALTERACIONES DE ORDEN PUBLICO EN FRANCIA EN EL OTOÑO 2005

Aunque en las zonas donde se han desarrollado los conflictos, cuentan con una población mayoritariamente musulmana, se ha intentado no identificar el conflicto con la religión. Las Organizaciones Musulmanas han llevado a cabo un esfuerzo para evitar el sentimiento de “islamofobia”, término empleado por ellos mismos. Esta era una de las hipótesis más peligrosas, ya que si la situación se radicaliza desde el punto de vista religioso, un atentado de grupos islámicos, hubiera tenido un apoyo considerable de esta población¹².

Las Fuerzas de Seguridad han mostrado una inadecuación a esta clase de conflictos, ya que no respondían a los modelos de manifestaciones tradicionales, a las que están habituados en Francia, sino que se aproximaban más al modelo de Guerrilla Urbana. Una crisis tan prolongada supone un desgaste importante en estas fuerzas, primero por la duración, y segundo por la tensión que supone estar permanentemente en el objetivo de las cámaras de los medios de comunicación.

La prensa francesa ha estado muy mesurada el todo el conflicto, a pesar de que el Gobierno Francés la ha criticado pensando que han exagerado, con sus primeras páginas y la amplitud de la información en los periódicos. El Gobierno se ha mostrado muy crítico con la prensa Internacional ya que la ha acusado de exagerar los hechos proyectando una imagen errónea del conflicto¹³. Esta circunstancia hizo que el jefe del Gabinete de Prensa del Gobierno tuviera un encuentro con los medios de Comunicación extranjeros, para hacerles llegar su descontento e intentando encauzar su acción en ocasiones futuras.

La medida de recurrir a la Reserva se manifiesta como una medida excelente para reforzar a las Fuerzas de Seguridad, dentro de la legislación ordinaria, sin necesidad de recurrir a medidas de excepción previstas en las Leyes excepcionales. Esta circunstancia no es aplicable en España debido a la inexistencia de este tipo de Reserva, lo que igualmente pudiera ser un asunto de reflexión.

Aunque los acontecimientos que se han producido en Francia, no son exportables a España, a corto plazo, debido a que no existen este tipo de localidades compuestas por inmigrantes en su mayoría. Debe ser una llamada a la reflexión y al análisis de la realidad social española. Puede ser que España este todavía a tiempo de evitar estos conflictos en un futuro, si se pone en marcha un programa de actuación en las zonas marginales de la población, para evitar que con el paso de los años se conviertan en islas sociales, fuera del control del Gobierno y de las fuerzas de seguridad.

----- 000 O 000 -----

¹² En este sentido véase “Une révolte anarchiste, pas islamiste” (una revuelta anarquista, no islamista) de Malek Chebel publicado en el semanal Le Monde 2 del 12 de Noviembre 2005.

¹³ Para tener una visión muy completa de la opinión de la Prensa Internacional sobre el conflicto, pueden verse, en primer lugar el Suplemento especial del Courier International al número semanal 784 del 10 al 16 de Noviembre. En el mismo sentido el número 785 del mismo Courier International del 17 al 23 de Noviembre, que titula su portada “banlieus Etat social ou Etat penal?”. Todo lo anterior se puede completar con la visita a la página web

EL PSICOLOGO EN EL EQUIPO DE NEGOCIACIÓN

Ramón Rizo Gómez. Teniente G. Civil. Doctor en Psicología. Unidad Central Operativa (Madrid)

Mientras el primer negociador sigue al teléfono dialogando con la persona que lleva todo el día atrincherada reteniendo a sus tres hijos de corta edad. El psicólogo del equipo responde a la pregunta del jefe del operativo en cuanto a la posible evolución de la situación aconsejando la acción táctica. A lo largo de las horas que se prolonga el incidente, ha elaborado un perfil psicológico del tomador de rehenes y ha llegado a la conclusión que se encuentran ante un perturbado mental en plena crisis psicótica. El discurso que maneja plagado de referencias místicas, no constituye una barrera de humo levantada por el implicado para enmascarar sus verdaderas intenciones. Todo lo contrario, sus referencias a la necesidad de los sacrificios en pos del más allá y la proximidad de la noche a la que dota de poderes mágicos, se corresponden a su juicio clínico con la presencia de un grave trastorno mental y hacen prever, que con la llegada de la oscuridad se incrementan las posibilidades de que pueda dañar a alguno de los niños.

Cada vez, es menos infrecuente que entre las noticias diarias nos encontremos con la referencia a alguna situación crítica que ha requerido la intervención de las Fuerzas de Seguridad para conseguir su resolución satisfactoria, cuando esto ocurre, se considera una victoria por parte de la policía, pero la tinta que se emplea en describirlo es mucho menor que cuando se produce algún error en el dispositivo policial y las cosas no se desarrollan adecuadamente. En general, los ciudadanos esperan que los agentes de policía lo sepan y vean todo, es más, esperan de ellos que sean tiradores expertos, maestros en el combate cuerpo a cuerpo, trabajadores sociales, consejeros matrimoniales, etc. Por lo tanto, cuando fallan en reconocer a una persona con un trastorno mental y actúan de forma deficiente se les recrimina muy duramente (Hill, 2001; Regini, 2004).

Por otra parte, aunque en un principio hablar de un proceso de negociación suponía que las Autoridades se estaban enfrentando a una acción criminal o terrorista, cada vez con mayor frecuencia, se requiere la actuación de los negociadores en situaciones que no son propiamente una toma de rehenes, así, por ejemplo, se reclama su intervención ante: intentos de suicidio, personas emocionalmente perturbadas, suicidios por policía, disputas domésticas, secuestros, crisis juveniles y situaciones de estrés entre otras (Greenstone, 1995).

De la misma forma, si bien hace algún tiempo el asalto directo o indirecto era la forma usual de actuar por parte de las fuerzas del orden ante situaciones de atrincheramiento o toma de rehenes, desde 1970 se escoge la negociación como procedimiento habitual, pasando ésta a constituir una de las armas más poderosas de las que dispone la policía para hacer frente a este tipo de escenarios. La negociación, por lo tanto, está considerada la primera respuesta efectiva ante situaciones de rehenes y atrincheramientos, aunque la volatilidad y complejidad de estos incidentes requiere que se incluya dentro una respuesta planificada y preparada, que comprenda también el diseño de una respuesta táctica con unidades especiales de asalto (Borum y Strentz, 1992; Greenstone, 1995; Romano, 1998; Noesner, 1999; Regini, 2002)

La experiencia acumulada por las fuerzas de policía a lo largo de los años, ha demostrado, que en este tipo de situaciones la negociación no puede ser llevada a cabo por una sola persona. Hoy, se acepta de forma generalizada que la mejor fórmula para hacerlo es mediante la utilización de un equipo, para el cual, varios autores cifran en tres el número aconsejable de miembros: un negociador primario, un segundo negociador de apoyo, y un tercero en tareas de liderazgo y elaboración de inteligencia. No obstante, en algunos casos son necesarios más miembros para conseguir una adecuada gestión de la situación en base a la complejidad de la misma, por una parte, en función del tiempo que se prolongue, y por otra, ya que puede ser necesario asumir otras labores como: recoger información de terceros, hablar con los medios de comunicación, traducción, entrevistar a amigos del autor o a víctimas liberadas, servir como apoyo en salud mental, etc., por ejemplo, en el atrincheramiento de la secta Davidiana en Waco (EE.UU.) el FBI desplegó un equipo constituido por doce negociadores.

Más recientemente, Bartol y Bartol (2004) realizan una propuesta denominada de tercera generación, que supone la utilización de un equipo de negociación integrado por cinco personas:

- ❖ Negociador primario (mantiene el contacto verbal).
- ❖ Segundo negociador (monitoriza la negociación y realiza sugerencias al primero).
- ❖ Oficial de inteligencia (recibe y organiza la información entrante).
- ❖ Psicólogo (actúa como consultor y asesor técnico).

- ❖ Enlace táctico (mantiene las comunicaciones con el equipo de asalto y el comandante del incidente).

No obstante lo anterior que supone disponer de un conjunto ideal, diversos autores, sugieren que el entrenamiento de los miembros del equipo debe permitir que la asignación de los roles en el dispositivo de negociación no sea rígida y, por lo tanto, sus miembros deben ser versátiles y poder ocupar cualquiera de los puestos (Wind, 1995; Noesner, 1999; Slatkin, 2000; Regini, 2002) excepción hecha, claro está, del de psicólogo, que requiere una formación universitaria específica. Por el contrario, en relación a la capacidad negociadora de los psicólogos, Slatkin (2000) señala, que estos suelen ser buenos comunicadores, asesores ante problemas e interventores en crisis.

Tampoco resulta excepcional, que en este tipo de situaciones, aparezcan personas (civiles, familiares, religiosos, etc.) que voluntariamente se ofrecen a asumir el papel de negociadores. El conjunto de la bibliografía revisada considera que esto no debe permitirse, la negociación se inscribe en el operativo táctico desplegado bajo la responsabilidad de las fuerzas de policía y deben evitarse intromisiones en el mismo. En España, tenemos recientes ejemplos de los problemas derivados de la intrusión en procesos de toma de rehenes por parte de familiares y medios de comunicación, estos últimos, incluso emitiendo en directo durante el desarrollo del mismo sin tomar en consideración las consecuencias que pudieran derivarse de ello. (Blau, 1994; Wind, 1995; Romano, 1998).

Hay que hacer una referencia especial al caso de los psicólogos, Forum y Strentz (1992) señalan que tanto durante el entrenamiento como en situaciones reales, la efectividad del proceso negociador requiere que se preste especial atención al estado mental de los sujetos implicados. Para ello, una de las propuestas que se hacen, consiste en integrar a un psicólogo en el equipo, con la misión de valorar la salud mental del autor o autores del incidente y de esta manera asesorar al jefe del operativo sobre posibles vías de intervención, riesgo de suicidio, estabilidad emocional, etc., por lo tanto, necesitaremos a alguien que sea capaz de llevar a efecto dicha tarea; así otros autores, aunque afirmando que el psicólogo puede ser un miembro útil del equipo añaden que no cabe aseverar que cualquier psicólogo esté en condiciones de participar en una negociación sin recibir previamente entrenamiento concreto. Por otra parte, no debemos obviar que tampoco el conjunto general de la policía ha recibido un entrenamiento específico en cuanto a este tipo de situaciones críticas, salvo cuando los

agentes hayan realizado cursos o recibido entrenamiento, que en ningún caso, puede abarcar la suficiente profundidad en psicología (Ebert, 1986; Greenstone, 1998; Feldmann, 2004; Bartol y Bartol, 2004) por no hablar de la experiencia clínica que aporta un profesional de la salud mental.

Podemos por tanto afirmar, que la conveniencia de incorporar a especialistas en Ciencias de la Conducta, especialmente psicólogos en las unidades de intervención en situaciones de crisis, está perfectamente documentada en la literatura. Hatcher et al. (1998) indican que aproximadamente el 40 % de los departamentos de policía integran a psicólogos en sus equipos de negociación, prefiriendo concretamente a Psicólogos Clínicos con un Doctorado en oposición a Psiquiatras, Trabajadores Sociales u otros expertos en Salud Mental. Es cierto que algunos autores señalan la existencia de opiniones ambivalentes en relación a lo anterior, pero aclaran, que éstas siempre basan su cuestionamiento en la asunción de que los psicólogos no forman parte de las fuerzas de seguridad (Fuselier, 1991), y que, por lo tanto, uno de los problemas que puede presentarse para ellos, es tener que afrontar aquellas situaciones en las que deba asesorar decisiones sobre el asalto o la neutralización del secuestrador e incluso colaborar para que esto se lleve a efecto. No obstante, este problema desaparecería en aquellos casos, en los que el profesional de la salud mental perteneciese a los propios Cuerpos de Seguridad y especialmente, si antes ha tenido experiencia en el campo operativo (Ebert, 1986; Feldmann, 2004; Regini, 2004; Strano y Calzolari, 2005).

Alcanzamos, por lo tanto, a realizar un listado de las tareas que se pueden asignar a los psicólogos que prestan apoyo a un equipo policial en la negociación de una situación crítica con toma de rehenes, atrincheramiento, etc., que incluiría las siguientes:

- ❖ Apoyar in situ las negociaciones en caso de toma de rehenes, atrincheramientos y/o actuaciones terroristas.
- ❖ Filtrar las informaciones de diversas fuentes que se facilitarán al primer negociador o al jefe operativo.
- ❖ Aconsejar in situ al comandante y al negociador sobre las diversas dinámicas interpersonales que pueden afectar la resolución de una situación crítica.
- ❖ Recopilar información sobre hechos anteriores con la finalidad de extraer experiencias útiles y formativas.

- ❖ Desarrollar un fondo de conocimientos sobre la conducta humana con el fin de ayudar a la resolución de futuras situaciones críticas.
- ❖ Proporcionar información sintetizada y manejable a los otros miembros sobre el historial previo del asaltante.
- ❖ Reunir datos sobre el asaltante de amigos, compañeros de trabajo, jefes, familia y otras fuentes.
- ❖ Sugerir posibles escenarios de actuación.
- ❖ Colaborar en el restablecimiento del ajuste psíquico de los rehenes y sus familias (en este caso considero que sería a efectos de obtener declaraciones extensas y a su vez de incrementar los conocimientos en cuanto a la psique del rehén explorando a posteriori las reacciones que ha tenido durante el incidente).

En relación a la formación que deberían recibir los psicólogos para poder afrontar dichas labores, diversos autores (Slatkin, 1996; Bower y Pettit, 2001; Regini, 2002) sugieren que el adiestramiento debe incluir los siguientes aspectos:

- ❖ Profundizar en el estudio de la conducta anormal.
- ❖ Terminología y descripción de los principales trastornos psíquicos y de personalidad.
- ❖ Historia de la negociación de rehenes.
- ❖ Roles del equipo negociador y de los miembros del equipo de asalto.
- ❖ Equipos, técnicas, tácticas de negociación y asalto.

Tipos de incidente y papel del psicólogo.

La aportación que pueda realizar el psicólogo integrado en el equipo negociador para colaborar a la resolución del mismo, será distinta en concordancia al tipo de incidente al que se enfrenten las Fuerzas de Seguridad. Para realizar una clasificación de los casos podemos tomar dos elementos básicos: por una parte hablaremos de aquellos incidentes en los que existe o no toma de rehenes y por otra parte distinguiremos entre aquellos propiciados por un uso instrumental o expresivo de la violencia.

Una toma de rehenes, puede ser definida como aquella situación en las que uno o más personas retienen a otras para seguidamente plantear peticiones, exigencias o eludir un cerco

policial. Cuando se produce ésta, se hace por lo tanto, con el propósito de forzar el pleno cumplimiento de unas demandas por parte de un tercero, usualmente, Autoridades o agentes de la Ley. Los autores, para conseguirlo, realizan amenazas en relación a la integridad física de los cautivos, a los que afirman que ejecutarán en el caso de que no se cumplan sus solicitudes (Greenstone, 1995; Noesmer, 1999; Feldmann, 2004). Así, los secuestradores ponen de manifiesto una conducta propositiva y orientada a un fin, para lograrlo, mientras mantienen a los rehenes en su poder, la principal meta de los tomadores es no dañarlos, ya que asumen que manteniéndolos vivos pueden tener esperanzas de conseguir sus objetivos y son conscientes, que si dañan a los rehenes pueden cambiar las dinámicas del incidente e incrementar la probabilidad de que las autoridades utilicen la fuerza para terminar con la situación. Por el contrario, las situaciones sin rehenes, suelen implicar a individuos que actúan de forma emocional y a menudo la amenaza que presentan consiste en una acción destructiva o autolítica (Noesmer, 1999).

En relación con los rehenes, cuando un sujeto amenaza con actuar violentamente, quiere decir, en primer lugar que ha pensado en esa alternativa pero que ha optado por lo contrario, esto es, de momento, considera que no es la opción más viable. No hay que olvidar lo que indican los estudios en cuanto a que las amenazas directas de muerte cuentan entre las “promesas” que más raramente se cumplen, pero por el contrario, hay que tomar muy en serio las manifestaciones criminales frente a terceros, ya que éstas no están destinadas a intimidar a la víctima, y en los casos de toma de rehenes, nos hallamos ante esta situación. (Füllgrave, 2002).

En segundo lugar, podemos hablar de incidentes mediados por un proceso de violencia instrumental refiriéndonos a episodios que se llevan a efecto para facilitar otro fin, esto es, no suponen más que una conducta que pretende la mayor parte de las veces eliminar los obstáculos que impiden alcanzar un desenlace determinado. Y por otra parte, la violencia expresiva que encuentra la satisfacción en sí misma, en la mayor parte de los casos, ésta pone al descubierto la existencia de procesos psíquicos en los que individuo no es capaz de aliviar la tensión que le produce su situación personal, laboral, social o determinadas circunstancias concretas de otra manera. O bien, se trata de actuaciones que forman parte de una pauta idiosincrásica de relación con el entorno, caracterizada por pasar por alto el respeto a los derechos ajenos.

Noesmer (1999) realiza la siguiente clasificación en cuanto al tipo de incidente y la actuación de la policía ante él.

Tinos de Incidentes Críticos	
<p style="text-align: center;">Rehenes</p> <p>Sujetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conducta propositiva y orientada a una meta. • Mantienen los rehenes para que se cumplan sus demandas. <p>Policía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emplean técnicas de contención altamente visibles. • Usan tácticas dilatorias. • Hacen que los sujetos trabajen por todo. • Rebajan las expectativas de los sujetos. • Contrastan los beneficios de rendirse con el riesgo de resistir. • Ofrecen una rendición con dignidad. 	<p style="text-align: center;">Sin Rehenes</p> <p>Sujetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actúan de forma emocional, sin sentido y a menudo auto-destructivamente. • Mantienen a las víctimas con intención de dañarlas. • Carecen de demandas o estas son irreales. <p>Policía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emplean técnicas de contención poco visibles. • Demuestran paciencia y comprensión. • Dan pequeñas cosas sin nada a cambio. • Emplean técnicas de escucha activa, desactivan la emoción y establecen un buen rapport. • Promueven soluciones no violentas.
<p>Estrategias de la Policía para todos los incidentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplican las técnicas de escucha activa para construir el rapport. • Ejercen la paciencia y auto control. • Utilizar la fuerza únicamente cuando es necesario. • Coordinan todas las acciones en una visión grupal 	

Aunque Fuselier (1990) afirma que no existen diferencias en cuanto a la forma en que deben afrontarse y manejarse las tomas de rehenes realizadas por terroristas de las llevadas a efecto por criminales comunes, y por lo tanto las estrategias de afrontamiento no deben diferir, podemos acordar, que al margen de la aportación que el psicólogo pueda realizar al proceso negociador mediante la utilización de sus conocimientos ante cualquier situación crítica, sin lugar a dudas, los escenarios mediados por la violencia expresiva tanto si hay toma de rehenes, como si no, reúnen una serie de características específicas, que permiten conjeturar que será en estos donde mayor importancia tendrán las sugerencias que pueda realizar en cuanto a las características psíquicas del sujeto y las vías a seguir en la negociación para conseguir resolver adecuadamente el incidente.

Actuación ante contextos de violencia expresiva.

Anteriormente, al referirnos a este tipo de incidentes, hemos señalado que en estas situaciones generalmente nos encontramos ante personas quienes tras una confluencia de problemas en un momento vital concreto se sienten incapaces de resolverlo, carecen de estrategias de afrontamiento adecuadas y optan por una salida desesperada, un ejemplo de esto es, los casos en que tras una disputa doméstica la situación deriva en atrincheramiento, con o sin rehenes y por lo tanto exige una respuesta policial para solventar un problema relacional (Janik, 1992).

Habitualmente, los individuos que protagonizan estos incidentes son personas con respuestas emocionales muy intensas en respuesta a los estresores de la vida y con poca capacidad para modularlas. También frecuentemente, encontramos entre sus protagonistas a individuos con trastornos mentales, entonces, a la propia potencialidad explosiva de estas situaciones, se añaden las peculiaridades que cada tipo de trastorno impone a la conducta de la persona, especialmente, cuando el sujeto no percibe la disminución de sus capacidades como sucede en los trastornos más graves, entre ellos, los de tipo psicótico que cursan con ausencia de conciencia de enfermedad. Esto, facilita que se sientan amenazados por aquellos que ignoran sus deseos o les aconsejan que acudan a sesiones terapéuticas, circunstancia esta última, que frecuentemente les es conocida y aversiva. Para empeorar la situación, en ocasiones los agentes de policía cuando se enfrentan a un perturbado mental tienden a ignorar esta circunstancia, recurriendo al principio de autoridad para restablecer la calma, esto, en lugar de resolver la situación, incrementa la sensación de desesperanza del sujeto y la posibilidad de una respuesta desajustada (Janik, 1992; DeCuir y Lamb, 1996).

Nos encontramos pues, ante una crisis, lo que Slaikeu (1988) define como: *“un estado temporal de trastorno y desorganización, caracterizado principalmente, por la incapacidad del individuo para abordar situaciones particulares utilizando métodos acostumbrados para la solución de problemas y por el potencial para obtener un resultado radicalmente positivo o negativo”*. Añadiremos nosotros, que en estos casos, si estudiamos la situación podríamos señalar que el sujeto lo que consigue con su acción es una paralización brusca del devenir de la situación conflictiva (desahucio, retirada de custodia de hijos, problemas laborales, etc.) y en cierto modo, un traslado de la responsabilidad personal de resolverla al entorno social, forzando a que sean los agentes sociales, en este caso, representados por los Cuerpos de Seguridad, los que asuman la obligación de solventar el conflicto, exigiéndoles en ocasiones el poder comunicarse con las Autoridades, que, o bien han tomado la decisión o bien la

pueden revocar y con las que puede haber intentado ponerse en contacto previamente sin lograr los resultados deseados. En algunos casos, recordaría la situación que se daba en las películas de dibujos animados cuando un personaje percibía que se hallaba en peligro y pronunciaba la frase “¡alto la acción!”, deteniendo la persecución y permitiéndole optar por otras estrategias de huida sin verse apremiado por el reloj.

En relación a los protagonistas de estas crisis, Greenstone (1995) señala las siguientes características como propias de ellos:

- ❖ Alienación o pérdida de relaciones interpersonales.
- ❖ Inhabilidad para utilizar los sistemas de apoyo (familia, amigos, grupos sociales).
- ❖ Dificultad para aprender de la experiencia, tendiendo a cometer varias veces los mismos errores.
- ❖ Historia previa de crisis que no fueron adecuadamente resueltas.
- ❖ Antecedentes de desorden mental o emocional.
- ❖ Sentimientos de baja autoestima.
- ❖ Conducta provocativa e impulsiva como resultado de conflictos interiores no resueltos.
- ❖ Ingresos marginales.
- ❖ Relaciones de pareja pobres.
- ❖ Abuso de drogas y/o alcohol.
- ❖ Carencia de un trabajo regular.
- ❖ Daños físicos frecuentes e inusuales.
- ❖ Cambios frecuentes de domicilio.
- ❖ Encontronazos frecuentes con la Ley.

Por lo tanto, una vez desplazados hasta el escenario del incidente, la primera tarea que deben abordar los miembros del equipo de negociación es establecer contacto con los sujetos que han provocado la situación, identificar sus demandas y comenzar a trabajar para resolver la situación, básicamente, una de las primeras estrategias a utilizar es ganar tiempo, transmitiendo tranquilidad ya que en los primeros instantes, es cuando el propio tomador de rehenes se encuentra en una fase de gran activación emocional, percibe que aún no tiene controlada la situación y pueden darse acciones inesperadas por parte de las víctimas que provoquen una reacción violenta del asaltante (Blau, 1994; Wind, 1995).

Cuando ha dado comienzo la situación y el equipo de negociación ya ha tomado contacto con ellos, encuentra que los protagonistas no tienen unas metas claras, a menudo, exhiben conductas carentes de propósito que simplemente reflejan su autofrustración, presentan demandas tan irreales que hacen imposible su asunción, a veces, incluso ellos mismos no tienen esperanzas de que se resuelvan a su favor. Son típicas expresiones tipo: “quiero que pasen por el mismo infierno por el que me han hecho pasar a mí”, por ejemplo, en el caso de problemas de custodia. Así, vemos que los sujetos que necesitan expresar esos sentimientos tan intensos de odio, celos o ira, muchas veces hacen relatos en los que citan un gran número de agravios u ofensas, exigiendo reparación, disculpas o en algunos casos venganza como contrapartida a desistir de su actitud.

En estos casos de violencia expresiva, una de las primeras tareas a realizar por el psicólogo del equipo es identificar claramente el conflicto que subyace al proceso violento, si hay rehenes, determinar que “papel” juegan en la historia que ha construido el asaltante y si no los hay, estudiar si existen personas relacionadas con él que puedan estar afectadas por la crisis, tanto para obtener información adicional, como para evitar que medios de comunicación las utilicen inadecuadamente y empeoren la situación.

No existe un procedimiento único o estándar de negociación ya que cada incidente tiene su propia “personalidad” (Wind, 1995). Aunque en estos casos, los equipos de negociación principalmente deben demostrar paciencia y comprensión. También es frecuente que por parte del asaltante, se de una actitud paranoica con hiperreactividad e hipervigilancia ante los movimientos de la policía, por lo tanto, para evitar precipitar reacciones incontroladas, en estas situaciones los elementos de contención policial deben ser más discretos que en otros casos (Noesner, 1999).

Del seguimiento de las comunicaciones, el psicólogo irá obteniendo datos sobre el estado mental y personalidad de sujeto que aportará al equipo del proceso negociador cuyo siguiente objetivo es conseguir rebajar la temperatura emocional de la situación. Para ello, desde la psicología se considera que debe establecerse un canal de comunicación que el tomador perciba como fiable y receptivo, hay que permitirle que ventile sus emociones, no cabe abordar directamente el proceso de cuestionamiento de sus puntos de vista o intentar inmediatamente la reconducción conductual. Mediante la aplicación de las técnicas de intervención, los negociadores pueden ayudar a la persona a desactivar sus emociones,

disminuyendo de esta forma el potencial de violencia, ganando tiempo para tomar mejores decisiones y preparar las tácticas por el equipo operativo. (Noesner, 1999; Regine, 2004)

Romano (2002), considera que las situaciones de barricada/rehenes constituyen la última manera de resolver un problema. En base a lo anterior, desde la psicología un punto de partida para abordar el proceso de negociación sería el expuesto por Schlossberg (1980), quien lo describe como un intento de ayudar al asaltante a tomar una decisión siguiendo un método de resolución de problemas, manejando el miedo, la ansiedad y el estrés del propio momento. Aunque sin perder de referencia que el propósito de la negociación no es resolver los inconvenientes particulares del culpable, el ayudarlo a encontrar alternativas de afrontamiento a su situación problemática que excluyan la violencia y conseguir que el asaltante las considere como la opción más viable, si constituye un objetivo a alcanzar para resolver la situación de forma pacífica. Lo que se pretende en estos casos, es alcanzar una salida que sea aceptable tanto para el sujeto como para el negociador (Noesner, 1999; Regine, 2004).

Para conseguirlo, habrá que desarrollar un escenario conductual que permita establecer los mecanismos para reenmarcar la conducta del individuo en muchos casos provocada por respuestas emocionales que están asociadas a procesos de pensamiento disfuncionales o desadaptativos; patrones que se han aprendido a lo largo del desarrollo personal y que el individuo pone en marcha como estrategia de afrontamiento para las dificultades. Así, observamos en ocasiones que las personas reaccionan emocionalmente basándose en lo que piensan de sí mismos y lo que perciben en relación a lo que otros opinan de ellos en términos de adecuación, competencia y capacidad de cuidar de sí mismos, particularmente cuando se refieren a las relaciones interpersonales y no en base a los elementos objetivos de la situación que un observador ajeno determinaría (Regine, 2004). Estaríamos refiriéndonos a los *qualia* término utilizado por Hoff, P. y Klimchak, S. (2005) para designar las cualidades subjetivas exclusivas de nuestras vivencias, los *qualia*, pues, constituyen la singularidad de nuestra conciencia individual.

Un proceso que Yalom (1984) denomina distorsión de la información: *“uno está abierto a la información que aumenta el valor de la alternativa seleccionada y que resta valor a la rechazada; consiguientemente, uno se cierra ante la información que aumenta el atractivo de la alternativa rechazada y que se lo resta a la elegida”*. Para conseguir que se

resuelva el incidente los negociadores deben conseguir invertir el equilibrio anterior y deberán valerse para ello del lenguaje, que utilizado adecuadamente en ocasiones puede llegar a tener el poder de los medicamentos (Feld y Rüegg, 2004).

La colaboración en la resolución de problemas, sólo puede alcanzarse tras trabajar a través de las emociones del sujeto y estableciendo una relación basada en la confianza, así, por ejemplo, la lástima no ayuda a promover una relación sincera sino al contrario, facilita la separación entre el negociador y el sujeto. Por parte del psicólogo, en ocasiones es necesario actuar de forma intuitiva y leer entre líneas para descubrir lo que el sujeto quiere que sepamos, pero no quiere decir por sí mismo. Por otra parte, si prestamos atención a los valores que presenta la persona dispondremos de una base sobre la que diseñar estrategias para reconducir al sujeto. Si tomásemos como referente la terapia de Rogers y otras indicaciones (Regini, 2004) lo veríamos cuando se refiere a que un aspecto de la empatía incluye el escuchar al sujeto sin enjuiciar su situación, transmitiéndole la sensación de que lo que piensa o siente nos es importante. En una situación crítica, una aproximación empática, el establecimiento de un buen rapport y una actitud de no juzgar al sujeto facilitará la marcha adecuada de las negociaciones en un momento altamente emocional.

Por ejemplo, una aproximación eficaz sería preguntar ¿Qué piensas sobre....? en lugar de “yo pienso que tú necesitas....”, de esta manera conseguimos que el sujeto verbalice sus pensamientos y una vez que lo ha realizado podemos comenzar a dirigirlos, explorando alternativas con él. No obstante, una vez alcanzado el acuerdo, la solución no llega hasta que se ha conseguido establecer las pautas para ponerla en práctica, así, el negociador tiene que dirigir la actuación del sujeto desde el primer paso hasta que llegue a abandonar el lugar de la crisis.

Por otra parte, en situaciones sin rehenes, que en realidad constituyen situaciones de crisis y no intentos de chantajes, algunos actos limitados de pequeñas concesiones unilaterales por parte de la policía no aumentan la sensación de poder de los asaltantes y facilita el establecimiento de una relación de confianza (Noesner, 1999). Lo anterior no puede aplicarse a los tomadores de rehenes donde no se da nada sin algo a cambio.

Desde la psicología se ha estudiado el proceso de interacción y negociación interpersonal, dentro de ello, podemos citar la aportación de Füllgrave (2002), quien señala,

como una estrategia denominada *tres en raya* que procura el respeto de los contrincantes en situaciones de violencia, también ha resultado ser útil en situaciones de toma de rehenes. Dicha técnica, se basa en un comportamiento consecuente que se explica con dos reglas:

- ❖ Comportate de forma amistosa y dispuesta a colaborar.
- ❖ En el instante en que el otro no colabore o se comporte de forma agresiva, defiéndete en seguida. Si se vuelve a mostrar dispuesto a colaborar, haz tú lo mismo.

En cuanto al seguimiento de la evolución del incidente, Noesner (1999) señala los siguientes elementos como indicadores de que la negociación está progresando:

- ❖ No se han producido nuevas muertes o heridas entre los rehenes.
- ❖ Los sujetos han reducido las amenazas y el lenguaje también ha rebajado el nivel de violencia.
- ❖ El estado emocional de los asaltantes ha disminuido.
- ❖ El sujeto demuestra un incremento del razonamiento en cuanto a intenciones y acciones.
- ❖ Los ultimátum han sido superados.
- ❖ El sujeto se muestra mucho más deseoso de negociar.
- ❖ El sujeto ha rebajado sus demandas.
- ❖ El sujeto ha dejado libre a algún rehén.
- ❖ El negociador ha establecido un buen contacto con el asaltante.
- ❖ El asaltante ha realizado acciones positivas para conseguir el bienestar de la víctima o los rehenes.

Finalmente, es necesario que el psicólogo aborde dos facetas más del incidente: el peligro de suicidio y la aparición del Síndrome de Estocolmo.

En relación al suicidio, debemos tomar en consideración tanto la posibilidad de que el individuo se suicide, como de que provoque una situación de “suicidio por policía”. No se debe pasar por alto que especialmente en los casos de violencia expresiva, cuando hay una toma de rehenes, el potencial de que se produzca un homicidio seguido del suicidio del causante es alto (Noesmer, 1999). También en algunos cuadros presididos por trastornos del

estado del ánimo, existe el peligro de que se produzca un suicidio compartido, esto es, el caso en que se mata a personas por las que se tienen un fuerte sentimiento afectivo con el propósito de evitarles sufrimientos que la persona percibe como insalvables e insufribles y luego se suicida él.

No podemos olvidar que en estos casos un grave peligro de suicidio se deriva de la percepción de “no retorno” que pueda desarrollar el sujeto. Esto es, la sensación de que ya no hay un lugar a donde volver, de que se han quemado las naves y que poner fin a la situación supone presentarse como un perdedor, por lo tanto, la tarea a negociar es conseguir que el sujeto llegue a percibir ese deponer las armas como la primera decisión de un nuevo periodo vital, un periodo valioso, caracterizado por su capacidad para afrontar los problemas de lo que precisamente da ejemplo tomando la decisión que previamente hemos conseguido que perciba como la más razonable. Por lo tanto, en el proceso negociador es conveniente hablar de futuro en positivo, no con excesiva intensidad, pero si conseguir que el sujeto vivencie ese mañana ya que puede ser muy positivo para resolver el conflicto, especialmente en los casos sin rehenes.

El suicidio por policía, se refiere a aquella situación en la cual un individuo se embarca en una misión suicida amenazando la vida de un policía o de un inocente; buscando la propia autodestrucción, el individuo fuerza la situación hasta que la policía no tiene otra opción que abatirlo. (Van Zandt, 1993; Parent, 1998; Kennedy, Homant y Hupp, 1998)

Van Zandt (1993) señala el siguiente perfil del suicida por policía

- ❖ A menudo es miembro de la clase socioeconómica baja y no ha integrado la conducta agresiva hacia otros como un modelo de resolución de problemas.
- ❖ Debido a su estilo de vida agresivo, pobre autoconcepto y estándares sociales, no ve el suicidio por si mismo como un método aceptable socialmente.
- ❖ Si previamente a su confrontación, el individuo ha asesinado a otro, especialmente a alguien próximo o significativo. De acuerdo con sus sentimientos de culpa puede llegar a considerar que la Sociedad solo se puede sentir resarcida por su muerte a manos de la policía.

También señala los indicadores de que una situación pueden convertirse en un suicidio por policía:

- ❖ Cuando ha sido el sujeto quien ha iniciado la toma de rehenes o atrincheramiento y rehúsa negociar con las autoridades.
- ❖ Ha matado a alguien significativo para él, especialmente cuando se trata de un hijo o de su propia madre.
- ❖ Solicita que la policía le dé muerte.
- ❖ Señala una línea mortal para que la policía le mate.
- ❖ Recientemente se ha enterado de que tiene una amenaza a su vida o enfermedad.
- ❖ Ha indicado que tiene elaborado un plan para su propia muerte, incluso ha realizado preparativos, despedidas.
- ❖ Dice que sólo se rendirá ante el comandante a cargo de la operación.
- ❖ Dice que quiere salir de esto a lo grande.
- ❖ No presenta demandas que incluyan su escape o libertad.
- ❖ Proviene de un entorno psicosocial bajo.
- ❖ Parece estar buscando una salida tipo macho
- ❖ Ha dado recientemente posesiones o dinero.
- ❖ Tienen antecedentes criminales por asalto.
- ❖ Recientemente ha tenido uno o más traumáticos eventos en su familia o carrera profesional.
- ❖ Expresa desesperanza e indefensión.

En estos casos, cuando no hay rehenes y estamos ante una persona con trastornos mentales hay que prestar una atención especial a las relaciones del dispositivo con la familia del implicado, ya que cuando uno no ha estado personalmente involucrado con alguien que sufre una perturbación mental, difícilmente puede comprender la profunda preocupación, miedo y desesperación que atraviesa la familia. Para ellos, la persona que está atrincherada es también aquella que recuerdan del pasado, aquel niño saludable y amoroso, así, estas mismas familias que son respetuosas de la ley temen constantemente que su ser querido pueda entrar en contacto con la policía y que ésta reaccione ante él llegando incluso a causarle la muerte, que en algunos casos puede ser lo señalado en los párrafos anteriores (Turnbaugh, 1999).

En relación a las dinámicas interpersonales que se puedan establecer entre los asaltantes y los rehenes, el conocimiento de la motivación y en su caso ideología de los asaltantes, así como las características de los cautivos, pueden servir para que se proyecte una hipótesis de los posibles problemas que puedan surgir en base a las potenciales conductas y posicionamiento de los rehenes con relación a la situación y los individuos que los retienen. Sobre la existencia o no del denominado Síndrome de Estocolmo existe controversia, no obstante es una posibilidad a tener en cuenta (Fuselier, 1999).

Finalmente, ¿debe saber el asaltante que está interviniendo un psicólogo?, Ebert (1986), sugiere que no es conveniente comunicar al secuestrador que el interlocutor o asesor de la negociación es un psicólogo, ya que esto podría generar respuestas airadas en él al considerar que lo tratan como un perturbado. No obstante, a mi juicio no podemos hablar categóricamente de este aspecto, sino que en cada caso particular deberemos considerarlo, así aunque no se proporcione esta información de entrada, pudiera resultar conveniente hacerlo en algunos casos, cuando se desprenda del proceso negociador que el sujeto está realmente perturbado y que puede considerar de forma positiva el hablar con un profesional que lo “pueda entender”, nuevamente debe prevalecer un continuo proceso de adaptación del equipo a la dinámica del incidente.

Actualmente la Guardia Civil cuenta con 30 Oficiales Psicólogos pertenecientes a la Escala Facultativa Superior, estos, integrados tanto en unidades de Policía Judicial, como en Comandancias y otros destinos, junto a los que alcancen dicho condición en el futuro, permiten a la Institución contar con suficientes recursos para apoyar a los equipos de negociación que deban intervenir en las situaciones críticas que se den en la demarcación del Cuerpo. En este caso, nos encontramos con profesionales que durante bastantes años han prestado servicio en todo tipo de unidades operativas, que siguen estando integrados dentro de la propia Institución y ostentando la condición de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y por supuesto que están formados universitariamente como Psicólogos, salvando por lo tanto las objeciones que anteriormente hemos comentado y reuniendo la mayoría de las cualidades que señala la bibliografía revisada. No queda pues, sino instaurar un programa de entrenamiento e integración de los mismos en los dispositivos de negociación que las diversas Unidades Territoriales del Cuerpo tienen constituidos.

Bibliografía

- Bartol, C. y Bartol, A. (2004). *Introduction to Forensic Psychology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Blau, T. (1994). *Psychological Services for Law Enforcement*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Borum, R. y Strentz, T. (1992). The Borderline personality: negotiation strategies. *FBI Law Enforcement Bulletin*. August 1-8.
- Boswell, R. (2002). The Police Response to Medical Crime Scenes. *FBI Law Enforcement Bulletin*. September 17-19.
- Bower, D. y Pettit, G. (2001). The Albuquerque Police Department's Crisis Intervention Team. *FBI Law Enforcement Bulletin*. February 1-6.
- DeCuir, W. y Lamb, R. (1996). Police Response to the Dangerous Mentally Ill. *The Police Chief*. October 99-106.
- Ebert, B. (1986). The Mental Health Response Team: An Expanding Role for Psychologists. *Professional Psychology: Research and Practice*. 17 (6) 580-585
- Feldmann, T. B. (2004). The Role of Mental Health Consultants on Hostage Negotiation Teams. *Psychiatric Times*. December XXI (14).
- Feld, M. y Rüegg, J.G. (2002). Patologías Psicomáticas. *Mente y Cerebro*. 9: 22-27.
- Füllgrabe, U. (2002). Comportamiento ante la violencia. *Mente y Cerebro*. 9: 87-91.
- Fuselier, D. (1999). Placing the Stockholm Syndrome in Perspective. *FBI Law Enforcement Bulletin*. July 22-25.
- Fuselier, D. (1990). Confronting the Terrorist Hostage Taker. *FBI Law Enforcement Bulletin*. July 1-10.
- Fuselier, D. (1991). *Hostage Negotiation: Issues and Applications*. In Gal, R. and Mangelsdorff, D. (Ed.) *Handbook of Military Psychology*. New York: John Wiley & Sons.
- Fuselier, D.; Van Zandt, C. y Lanceley, F. (1991). Hostage Barricade Incidents: High-risk Factors and the Action Criteria. *FBI Law Enforcement Bulletin*. January 7-12.
- Greenstone, J. (1998). Tactical Emergency Medical Support for Hostage and Crisis Negotiations. *The Police Chief*. March 38-41.

- Greenstone, J. (1995). Crisis Intervention Skills Training for Police Negotiators. *The Police Chief*. August 30-34.
- Hatcher, C., Mohandie, K., Turner, J. y Gelles, M. (1998). The Role of the Psychologist in Crisis-Hostage Negotiations. *Behavioral Sciences and the Law*. 16: 455-472.
- Hoff, P. y Klimchak, S. (2005). Libertad y enjuiciamiento criminal. *Mente y Cerebro*. 10: 14-18
- Hill, R. (2001). Civil Liability and Mental Illness: a proactive model to mitigate claims. *FBI Law Enforcement Bulletin*. June 2001.
- Janis, J. (1992). Dealing with mentally ill offenders. *FBI Law Enforcement Bulletin*. July 1-8
- Kaiser, N. (1990). The Tactical Incident: A Total Police Response. *FBI Law Enforcement Bulletin*. May. 7-13.
- Kennedy, D.; Homant, R. y Hupp, T. (1998). Suicide by Cop. *FBI Law Enforcement Bulletin*. August 21-27.
- Mashburn, M. (1993). Critical Incident Counseling. *FBI Law Enforcement Bulletin*. September 1-6.
- Mohandie, K. y Duffy, J. (1999). Understanding Subjects with Paranoia Schizophrenia. *FBI Law Enforcement Bulletin*. December 8-16.
- Noesner, G. (1999). Negotiation Concepts for Commanders. *FBI Law Enforcement Bulletin*. January 6-14.
- Parent, R. (1998). Suicide by Cop: victim precipitated homicide. *The Police Chief*. October 111-114.
- Regini, C. (2004). Crisis Intervention for Law Enforcement Negotiators. *FBI Law Enforcement Bulletin*. October 1-6.
- Regini, C. (2002). Crisis Negotiation Teams: Selection and Training. *FBI. Law Enforcement Bulletin*. November 1-5.
- Robinson, J. (1999). A Hostage Rescue: The John E. Armstrong Incident. *The Police Chief*. November 34-38.
- Romano, S. (1998). Third-Party Intermediaries and Crisis Negotiations. *FBI. Law Enforcement Bulletin* October 20-24.
- Schlossberg, H. (1980). Values and Organization in Hostage and Crisis Negotiation Teams. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 347, 113-116.

- Slaikau, K. (1988). *Intervención en crisis*. México: Manual Moderno.
- Simons, A., y Willie, J. (2000). Runaway or Abduction? Assessment Tools for the First Responder. *FBI Law Enforcement Bulletin*. November 1-7.
- Slatkin, A. (1996). Enhancing Negotiator Training Therapeutic Communication. *FBI Law Enforcement Bulletin*. May 1-6.
- Slatkin, A. (2000). The Role of the Mental Health Consultant in Hostage Negotiations: Questions to Ask During the Incident Phase. *The Police Chief*. July 64-66.
- Strano, M. y Calzolari, L. (2005). Hostage taking e negoziazione: cenni introduttivi. *Associazione Nazionale Funzionari di Polizia*. Gennaio.
- Turnbaugh, D.G. (1999). Curing Police Problems with the Mentally Ill. *The Police Chief*. February 52-54.
- Van Zandt, C. (1993). Suicide by Cop. *The Police Chief*. July 24-30.
- Vecchi, G. (2002). Hostage/Barricade Management. A Hidden Conflict Within Law Enforcement. *FBI Law Enforcement Bulletin*. May 1-7.
- Wind, B. (1995). A Guide to Crisis Negotiations. *FBI Law Enforcement Bulletin*. July 7-11.
- Yalom, I. (1984). *Psicoterapia Existencial*. Barcelona: Herder.

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

Autor: Teniente Coronel José Duque Quicios

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

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

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

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

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

La sociedad británica descubrió que sus policías pasaban en la comisaría la mitad del tiempo de trabajo y que sólo patrullaban un tercio de ese tiempo; que el vehículo policial (a pesar de su aparente ventaja) estaba siendo un obstáculo para la

relación entre el ciudadano y el policía, pues la única comunicación era la que establecía entre la central de radio y el vehículo; que la motorización suponía la ausencia de policías en la calle; que la proliferación de unidades especializadas suponía una actividad más represiva que preventiva (a la que tradicionalmente estaba acostumbrada). En resumen que se detectaba una separación y una falta de confianza en su policía.

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

FUERZA POLICIAL BRITANICA

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

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

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

En Escocia existe una Policía en cada gobierno regional, que depende del Parlamento escocés. En Irlanda del Norte se estableció un modelo policial al más puro estilo colonial: de tipo militar, armada, centralizada, dominada por los protestantes, y dependiendo del gobierno de Westminster. Hasta el actual Servicio de Policía de Irlanda

del Norte, su Policía tuvo los nombres de *Royal Irish Constabulary, RIC* y *Royal Ulster Constabulary, RUC*. También contó con otra fuerza auxiliar, de reserva para misiones de orden público y formado por protestantes, *Ulster Special Constabulary, USC*.

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

Policía del Ministerio de Defensa, que depende del Secretario de Estado de la Defensa. En su ámbito militar, tiene el mismo uniforme y las mismas competencias que la policía civil y en cambio todos ellos están entrenados en el uso de armas de fuego, llevándolas en casi un 70% de los servicios que realizan; **Policía de Transporte**, responsable del tráfico de ferrocarriles en Inglaterra, Gales, Escocia y Metro de Londres; **Policía de la Energía Atómica**, encargada de la vigilancia de las instalaciones de este tipo y **Policía de los Parques de Londres**.

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

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

-El **Servicio Nacional de Inteligencia Criminal** (*National Crime Intelligence Service, NCIS*). Analiza y evalúa la información sobre la delincuencia organizada a nivel nacional e internacional. Trabaja con el MI5, por lo que sirve de puente entre una organización de inteligencia y unidades operativas policiales.

-El **Grupo Nacional contra el Crimen** (*National Crime Squad, NCS*), representa el núcleo operativo del NCIS. Tanto esta institución como la anterior han desaparecido a partir del uno de abril de este año para integrarse en SOCA.

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

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

UNA AMPLIA FAMILIA POLICIAL

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

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

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

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

ESTRUCTURAS POLICIALES CENTRALES

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

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

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

OTRAS AGENCIAS DE SEGURIDAD

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

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

SOCA

Para conseguir luchar contra la delincuencia organizada en el Reino Unido, que mueve anualmente más de 30.000 millones de euros, a partir del primero de abril de

este año se ha puesto en funcionamiento SOCA, la Agencia contra la gran delincuencia organizada (*Serious Organized Crime Agency*), que está formada por agentes del NCIS, NCS y Aduanas (rama de investigación e inteligencia). Se convertirá en una de las organizaciones policiales más importantes a escala nacional e internacional, y su director general se convertirá en una importante figura, que contará con los medios técnicos y operativos más sofisticados, a la vez que fiscales (*prosecutors*) especiales trabajarán para esta unidad.

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

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

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

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

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

SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y CONTRATERRORISMO

En el Reino Unido existen tres agencias de seguridad nacional:

- El **Servicio Secreto de Inteligencia Exterior**, *Secret Intelligence Service, SIS* o *MI6*, que depende del Ministro de Asuntos Exteriores y sus productos de inteligencia se obtienen de campos políticos, militares y económicos en el extranjero.
- El **Cuartel General de Comunicaciones Gubernamentales**, *Government Communications Headquarters, GCHQ*, que dentro del ámbito del Ministro de Asuntos Exteriores, intercepta y decodifica todas las comunicaciones y señales de radio usadas susceptibles de poseer información (SIGINT). Suministra esta información a departamentos del Gobierno, Fuerzas Armadas e industria privada.
- El **Servicio de Inteligencia Interior** (MI5), creado en 1909, cuando el Imperio alemán empezaba a enseñar su poderío.

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

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

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

También existe la Comisión Mixta de Inteligencia (*Joint Intelligence Comité, JIC*), encargada de hacer circular información a todos los gabinetes ministeriales, incluida la de terrorismo. También existe el Centro Compartido de Análisis del Terrorismo (*Joint Terrorism Analysis Centre, JTAC*), que como organización “virtual”, trabaja con personal del MI5, MI6, GCHQ y Policía. Su Director General depende del MI5, aunque no forme parte técnicamente de él y suministra información al Ministerio de Defensa y a misiones diplomáticas en el extranjero, así como a las fuerzas policiales a través de sus *Special Branch*. Representa un buen modelo de organismo conjunto sobre información terrorista, pues armoniza los métodos de trabajo de las agencias de inteligencia y los de las unidades operativas policiales.

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

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

Special Branch de la Policía Metropolitana, *MPSB*, creada en 1883, se encarga de coordinar y analizar la información diseminada por las 43 fuerzas policiales de Inglaterra y Gales, que recogen las *Special Branch* de todas estas fuerzas. Al no poder efectuar detenciones los servicios de inteligencia, estas unidades se convierten en la conexión ideal entre estas instituciones, convirtiéndose en el “brazo ejecutivo” de los servicios de inteligencia. Por la experiencia acumulada y por este trabajo conjunto, estas unidades policiales han desarrollado unas capacidades que le permiten tratar las culturas de las agencias de inteligencia (operaciones contraterroristas) y las unidades policiales. También ha sido una de las unidades que ha contribuido al cambio de mentalidad sobre la cooperación entre las agencias de inteligencia y las unidades operativas policiales.

Dentro de la Policía Metropolitana de Londres operan en todo el territorio unidades especiales (*Special Operations, SO*): *Special Branch (SO12)* que incluye operaciones encubiertas (*Covert Operations, SO 10*), *Intelligence (SO11)* y *Anti-terrorist Branch (SO13)*.

Las actividades de los servicios de inteligencia han obligado a la promulgación de una serie de leyes: la Ley del Servicio de Seguridad, *Security Service Act 1989*, que

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

CONTROL TRIPARTITO DE LA DIVERSIDAD

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

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

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

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

La Autoridad Policial Local del condado constituye el segundo nivel de control policial. Consta de 17 miembros, de los que 9 son miembros del Consejo del Condado, 3 son jueces, y 5 son miembros independientes. La Ley de Policía de 1.994 (*Police and Magistrates Courts Act* de 1.994), hizo de esta institución, una autoridad independiente, de todas las del condado. Se encarga de elaborar un Plan Policial anual local, marcando prioridades para el condado, en armonía con los objetivos policiales anuales señalados por el Ministerio del Interior y fija la plantilla de su policía.

En el tercer nivel está el **Jefe de Policía**, que es un policía, no un político. Es responsable de la dirección estratégica; del control diario financiero; del control informático y de la seguridad y privacidad de los datos presupuestarios, y por ley está obligado a conseguir la mayor efectividad de su presupuesto. Tiene una total independencia operacional, que ahora empieza a ser cuestionada. Este concepto,

recogido en la ley, ha sido confirmado por repetidas sentencias de los tribunales, significa que ninguna Autoridad Policial del Condado, ni incluso el Ministerio del Interior, puede dar instrucciones sobre la dirección de su policía.

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

La Inspección General de Policía de Su Majestad está formada por un Cuerpo de Inspectores de Policía al servicio del Secretario de Estado, que se encargan de realizar una revisión anual del rendimiento de cada Cuerpo policial, y una revisión cada tres años, con un estudio completo de su organización y funcionamiento. Publica anualmente una estadística en las que las diferentes fuerzas aparecen en un "ranking", clasificadas por su actividad policial.

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

DINAMISMO, EVOLUCION Y FIRMEZA

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

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

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

En la década de los 70 el policía se empezó “a separar” de la población al sustituir la patrulla a pie por la motorizada, abandonando la prevención por la represión. Los violentos desórdenes de orden público, especialmente huelgas mineras, conflictos sociales y étnicos, pusieron en evidencia las carencias del sistema y la necesidad de crear unidades antidisturbios organizadas, pues la única táctica elemental hasta entonces utilizada era la formación de barreras de policías a pie o a caballo contra las barricadas, cócteles molotov y piedras. También se apreció la carencia de unidades de investigación criminal centralizadas.

En los años 80 una encuesta nacional sobre la delincuencia demostró que el número de delitos era tres veces superior a lo que se denunciaba.

Durante los años 90 se aumentaron los recursos para la Policía, pero se establecieron indicadores para apreciar que se gastaba de forma eficaz, y para apreciar el rendimiento policial.

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

UNA NUEVA CONCEPCION PRESUPUESTARIA

La Ley de Policía de 1.994, estableció para todas las policías de Inglaterra y Gales la descentralización de la dirección y un férreo control de los presupuestos. Se dieron a los Jefes de Unidad competencias en temas económicos, pero dotándoles de un sistema informático de gestión. El Jefe de Policía tiene delegadas sus competencias

presupuestarias en un Director de Administración y Finanzas (*Head of Administration & Finance*), que aparte de ser su principal asesor presupuestario, es responsable de la legalidad financiera.

La nueva Ley de Policía de 1.994 hace que todas las policías se gestionen como si se trataran de una empresa. Se marcan unos objetivos, que para alcanzarlos, necesitan unos presupuestos, con los que se procura lograr una rentabilidad y unos beneficios del servicio policial.

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

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

CENTRALIZACION, FUSION Y UN MAYOR CONTROL

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

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

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

La Autoridad de Quejas contra la Policía fue remplazada por la Comisión Independiente de Quejas de la Policía, *Independant Police Complaints Comisión IPCC*.

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

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

OBJETIVOS SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA

El Ministerio del Interior (*Home Office*) dicta anualmente una serie de objetivos nacionales anuales, de cumplimiento para todas las fuerzas policiales de los distintos condados.

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

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

AMENAZAS CONTRA EL REINO UNIDO

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

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

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

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

En términos de amplitud, el tráfico de drogas supone la mayor amenaza de todas, por ser amplio el proceso en el que está envuelto (elaboración, transporte, venta, etc.). En 1999 se creó la Acción Concertada de Agencias antidrogas, *Concerted Inter-Agency Drugs Action Group CIDA*. En el 2002 se creó el Grupo interagencias de Acción Financiera (*Concerted Inter-agency Criminal Finances Action Group, CICFA*), liderado por el Servicio de Aduanas y el NCIS.

MODELO DE INTELIGENCIA

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

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

RESUMEN

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

Este modelo es tradicional, pero no es una tradición que le lastre, sino que le imprime viveza y le obliga evolucionar, debido al dinamismo que le imprime su sociedad y que materializa cada una de sus diferentes policías. Este dinamismo tiene una razón importante: anualmente se edita un informe (*Report of her Majesty's Chief Inspector of Constabulary*), en el que todas las policías aparecen evaluadas y clasificadas con arreglo a su actividad policial con los mismos parámetros: **una verdadera auditoria de eficacia policial**. La diversidad provoca la competición y la creatividad.

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

La sociedad británica no escatima ni presupuesto (aunque obligue a demostrar su empleo) ni ideas, y la clase política arriesga y propone nuevas políticas de seguridad con cambios tanto estructurales como funcionales. Esto se materializa en incrementos

reales de presupuestos y de personal (el aumento anual de policías, entre 2002, 2003 y 2004, ha sido de casi un 4%, siendo este aumento en la región de Londres del 7,7%). La importancia que la sociedad británica da a su Policía se refleja en que el sueldo de sus agentes es superior al de sus médicos, profesores o enfermeras y comparado con el resto de la Unión Europea es el mejor pagado, y con diferencia. Además la preocupación por el aumento de la presencia policial se ha hecho aumentando la familia policial uniformada con nuevas figuras, como los policías de apoyo a la comunidad, *support community officer*, que sin ser profesionales, pueden realizar misiones como aquellos, por ej. efectuar una detención durante media hora hasta la llegada de un policía profesional. Para hacernos una idea, se podrían comparar con los Agentes de Movilidad y los Policías Locales.

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

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

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

La exigencia de la actual sociedad británica de una mayor presencia policial en la calle ha hecho que después de los atentados de Londres, el periódico *The Guardian* haya admitido que esta presencia haya conseguido una disminución de la delincuencia callejera, aunque reconozca con escándalo, que “*un policía pasa sólo un 17% de su*

tiempo patrullando en las calles y que la burocracia de una detención le supone entre 3 y 4 horas de tiempo”.

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

El espíritu de control y de imposición del Ministerio del Interior, normal cuando hay que hacer frente a una diversidad policial, está siendo ampliamente criticado en todos los ámbitos policiales. El *Policing today*, órgano de expresión de los Jefes de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte (ACPO), además añade que esta tendencia, junto con las nuevas competencias que se les está dando a las agencias nacionales centrales, hace peligrar la tradicional independencia operacional del Jefe de Policía.

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

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

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

La existencia de una policía multiétnica en la que esta pluralidad supone casi el 9% del total de todos los policías británicos (llega al 9% en la región de Londres y el actual Jefe de Policía del condado de Kent es de raza negra) y en la que no es requisito ser ciudadano británico para ser policía. También la mujer tiene una amplia representación con casi un 20%.

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

BIBLIOGRAFÍA:

- Este artículo está basado en las investigaciones que el autor viene haciendo sobre las policías británicas desde 1997. Aparte de la documentación suministrada por los diferentes cuarteles generales y agencias de seguridad, también se han tomado datos de entrevistas personales con personal de las policías de los condados de Kent (Director de Administración y Finanzas), Surrey, South Wales y Lancashire; Policía Metropolitana de Londres, Policía de la City, NCIS, NCS y Policía del Ulster, así como con el Servicio de Aduanas y Servicio de Inmigración.
- *Closing the gap*. Inspector Denis O'Connor. Inspección General de Policía de Su Majestad.
- NCIS. Service Plan 2004 y 2005.
- *Police Standards Unit*. Home Office.
- Informes de la Inspección General de la Policía de Su Majestad del 2002 al 2004.
- *One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*. Home Office Publications.
- *Police Reform Act 2002: A Radical Interpretation*. Robert R. Sullivan. Criminal Law Review 2003.
- *The Police Reform Act 2002: Increasing Centralisation, Maintaining Confidence and - - Contracting Out Crime Control*. David Ormerod & Andy Roberts. Criminal Law Review 2003.
- Revista CONSTABULARY. Varios números de 2004, 2005 y 2006.
- Revista POLICING TODAY.

EL ESTILO DE MANDO 9.9

*Vivimos en una sociedad de comunicación y participación. En el futuro, el mejor método para garantizar el desarrollo de los servicios de policía será una **dirección de tipo participante**. Para conseguirlo, será necesario transformar el actual clima de trabajo, así como las modalidades de encuadramiento. De esta manera, cada miembro se sentirá implicado en el servicio. Para ello, se deberá transformar el nivel de decisión lo más abajo posible, en tal forma que cada policía pueda ser responsable de sus actos, de sus decisiones y de su administración¹.*

INTRODUCCIÓN

La teoría de dirección de empresas 9.9 presupone la correlación inherente entre la necesidad de eficacia en el servicio de una organización o institución como la nuestra y la necesidad de las personas de un trabajo pleno o interesante que contribuya a su desarrollo personal. Es decir, y siguiendo a Maslow, una correlación entre la necesidad de autorrealización de la Institución y la del individuo inmerso en ella.

Se trata de corregir la eficacia en el servicio a través de la integración de las personas en el esfuerzo de realización del trabajo, y se requiere a este fin que participen a través de sus emociones e ideas en la solución conjunta de problemas. El esfuerzo común hace posible consecuencias sinérgicas. (El resultado del conjunto es mayor que la suma de las partes).

El directivo o jefe orientado hacia el estilo 9.9 desea hacer una contribución personal al éxito de la empresa, se esfuerza por conseguir el compromiso y la dedicación de aquellos con quienes, y a través de los cuales, trabaja. Estos valores fomentan el voluntarismo, la espontaneidad, la franqueza, la sinceridad y la responsabilidad, todos estos valores deberán ser compartidos por aquellos que trabajan para la realización de fines comunes. Se ha dicho que esta combinación de contribución personal y de interés por los demás reúne las mejores cualidades de la razón y del corazón.

El bien común marca exactamente los límites de la autoridad de un jefe; pero a la vez le da la fuerza y el ascendiente, la conciencia de que se habla y se obra en nombre del bien social, comunica el superior esa firmeza inflexible y esa seguridad sin las que no es de verdad jefe.

Como dentro de los límites del bien común verdaderamente hay autoridad, es decir, poder de unir y de obligar, no abusar de ella, o

¹ - Henri-Paul Vignola. Conferencia pronunciada con ocasión del XXVIII Curso Internacional de Criminología, Montreal, Canadá. 1-7 de junio de 1.980.

hacerlo con mano débil, sería traicionar el bien común, permitiendo hacerse molesto el vigor imprescindible del derecho².

La motivación 9.9 surge del desarrollo de la competencia necesaria para poder realizar una aportación positiva y para poder buscar y perseguir objetivos que son simultáneamente personales y de la empresa. Se siente toda la gratificación, entusiasmo e interés que acompaña el haber realizado una importante contribución. Cuanto más se acerque uno al éxito, mayor será la recompensa emocional.

Cuando el esfuerzo resulta algo más que un fracaso, el directivo 9.9 probablemente se sentirá abatido y desilusionado. Puede encontrarse aturdido o preocupado, lleno de dudas acerca de su capacidad para resolver futuros problemas con éxito. Los contratiempos se producirán pero una buena perspectiva proveerá los cimientos de la persistencia.

Comportamiento del jefe 9.9

El directivo 9.9 piensa : Mi trabajo consiste en tomar decisiones; pero también es importante que las decisiones tomadas sean buenas.

Actitudes propias de este estilo:

Planificación. Consigo que todas aquellas personas que dispongan de datos o que tengan algún interés en el resultado, se reúnan para conocer la totalidad del problema. Preparamos un modelo básico que nos servirá como esquema para desarrollar un proyecto entero. Yo estudio sus reacciones e ideas y junto con ellos fijo metas y plazos flexibles.

Organización. Dentro de las estructuras que hemos preparado, determinamos cuáles han de ser las responsabilidades individuales, las formas de proceder y las reglas generales.

Dirección. Me mantengo al corriente de la situación e influyo en la labor de los subordinados, ayudándoles a identificar problemas y reviso sus metas junto con ellos. Colaboro siempre que sea necesario, ayudando a eliminar obstáculos.

Control. Además de la revisión y crítica que realizo durante el desarrollo del trabajo, sobre todo para procurar que los proyectos se lleven a cabo dentro de los plazos fijados, convoco reuniones para discutir acerca de los resultados con los responsables. Estudiamos y evaluamos la manera en que se desarrollaron las cosas y procuramos aprender de nuestras experiencias y determinar cómo podremos usar estos conocimientos en el futuro. Reconozco y felicito a la gente por su esfuerzo en equipo, al igual que por contribuciones individuales sobresalientes.

Personal. Procuero que el trabajo se complemente con las capacidades de los empleados

².- Courtois.

o con las necesidades del desarrollo personal de éstos a la hora de tomar decisiones acerca de quién va a hacer qué.

Como se puede ver en cada una de estas manifestaciones, el directivo crea condiciones que le ayudan a él y a sus subordinados a comprender mejor el problema que provoca su interés en el resultado.

La idea es que cuando aquellos individuos que deben coordinar sus actividades se dan cuenta del propósito de la Institución y de su verdadero papel en la consecución de los fines, entonces resulta posible depender de su autocontrol y auto dirección. Bajo un mando efectivo los individuos pueden entrelazar sus esfuerzos de forma interdependiente.

Art. 100 de las Reales Ordenanzas de las FAS.

*Se esforzará en conseguir que todos sus subordinados **logren sentirse integrados en el equipo** o unidad a que pertenezcan y superen los problemas de adaptación que surjan, alcanzando así en la tarea común el máximo rendimiento individual y de conjunto.*

Art. 101.-

*Se granjeará el aprecio y confianza de todos con su competencia y discreción **fomentando el espíritu de colaboración e iniciativa en beneficio del servicio.***

TRABAJO EN EQUIPO

Los directivos 9.9 consiguen hacer un uso importante del trabajo en equipo, los elementos necesarios para llegar a una buena decisión están presentes cuando todos los datos y perspectivas relacionadas con un problema pueden y son utilizados. Cuando quienes comparten la responsabilidad para adoptar soluciones específicas, reúnen toda la información de la que disponen y exponen claramente sus opiniones, es más probable que se llegue a entender el alcance y la significación de la situación. De esta forma se pueden evaluar las implicaciones que resultarían de las soluciones alternativas a través de la discusión común y la probabilidad de llegar a decisiones de alta calidad será mayor.

Otra razón a favor del trabajo en equipo es la necesidad de quienes han asumido la responsabilidad de llevar a cabo una decisión, de poner todo su ahínco y dedicarse plenamente a la realización de ésta. Este es el resultado de aceptar una decisión. Habiendo participado en la discusión sobre los pros y los contras que hacen que una solución sea superior a las demás, adquieren una visión que puede servir de mucho a la hora de convertir en realidad esa decisión. Puesto que cualquier tipo de resistencia normalmente se habrá suprimido en el proceso de discusión, ya no está presente a la hora de implantar dicha decisión.

DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

La conveniencia de utilizar la dirección a través de objetivos para desarrollar la función de mando lo mejor posible, se basa en la idea de que aquellas personas que se comprometen seriamente a la consecución de determinados fines sabrán auto dirigirse, actuando de acuerdo con la idea que tienen de su misión. Así, la realización de fines resultará positiva, tanto a nivel de la eficacia de la Institución como a nivel de realización personal.

¿No parece lógico que los Guardias Civiles sepan auto dirigirse? La dirección por objetivos se introdujo con este fin.

El establecimiento de los objetivos sólo resultará práctica cuando quienes sean responsables de ese establecimiento disfrute entre sí de una relación positiva: **comunicación sincera, confianza mutua, métodos adecuados para la solución de conflictos, actitudes de cooperación a la hora de tomar decisiones y un compromiso general de contribuir al éxito de la Institución.** Los esfuerzos por introducir la dirección a través de objetivos, sin que antes se haya logrado un verdadero sentimiento de trabajo en equipo, resultarán inútiles.

Resulta especialmente importante para la efectividad de la dirección a través de objetivos, el tener un concepto claro de la idea básica de **pertenencia psicológica** (no confundir con propiedad psicológica). Esto quiere decir que un directivo deseará alcanzar una meta cuando siente que ésta le pertenece a él, que contribuye a ella. Entonces se ve comprometido en la necesidad de obtener el éxito, haciendo lo posible por alcanzarlo.

Uno de los caracteres de un objetivo es la **claridad**. Aunque una meta puede parecer clara al jefe, y aunque éste sea perfectamente capaz de emitir órdenes adecuadas para alcanzarla, los subordinados podrán resistirse, porque para ellos ésta no tiene ningún sentido.

Cuando un fin no está claro los subordinados no son capaces de aportar sus esfuerzos de manera significativa y razonable a su consecución. Pero cuando los subordinados comprendan el por qué de este fin, porque se les ha comunicado y han pensado en él y han aceptado su reto, lo más probable es que se dediquen a su consecución con mayor interés.

Otra característica de la meta será el **grado de dificultad**. Una meta tan inferior que pueda alcanzarse a través del mínimo esfuerzo no servirá de estímulo. Al contrario, resultará mejor que una meta no se aparte de una aspiración de perfección.

La fijación de metas es una técnica para cambiar, a través de la precisión, aquello que necesite hacerse para alcanzar un objetivo. Si no se consigue ver con claridad cuál es la situación, la probabilidad de alcanzar un objetivo, no importa cuán necesario resulte éste, será muy remota.

Al poder ver con claridad un objetivo, resultará más fácil fijar los pasos necesarios para llegar hasta él de forma lógica y metódica. La probabilidad de alcanzar un objetivo aumenta cuando los pasos se han fijado de antemano, pero de manera flexible para que puedan ser cambiados sin trastornos cuando surja algún contratiempo.

El plazo de tiempo fijado para la consecución de fines, también caracteriza significativamente a la dirección por objetivos. Un objetivo fijado para un futuro demasiado lejano no estimulará la acción, porque las actividades diarias tendrán poco que ver con él. Un objetivo

fijado para un futuro inmediato tampoco servirá de gran estímulo, porque o una persona está totalmente segura de poder alcanzarlo o la escasez de tiempo hará que parezca prácticamente imposible lograrlo.

¿Qué patrón utilizan para medir el éxito en la dirección por objetivos? El mejor patrón es la **perfección** entendida así: ASi alcanzásemos ese objetivo, el problema se solucionaría@, o AEso refleja la auténtica solución@, o AEsto es lo máximo que podemos alcanzar bajo las circunstancias actuales@.

En la dirección por objetivos es importante que el directivo se mantenga **informado** de la actividad desarrollada para alcanzar el objetivo. Sin una información frecuente y válida, el directivo no puede evaluar el esfuerzo ni ver si éste le está acercando o retirando del objetivo. Resulta más interesante esforzarse cuando se está informado.

Otra característica se refiere al **empeño que pongan los subordinados** en llegar a la consumación del esfuerzo. Una vez que hayan aceptado la idea de alcanzar el objetivo, pueden surgir tensiones internas referidas a la consumación del esfuerzo. Pueden surgir obstáculos que corten el paso al individuo. Antes de resignarse y decir: ANo me es posible seguir@ el individuo deberá aumentar su esfuerzo para eliminar los obstáculos. Estas tensiones constituyen parte de la fuerza motivadora que explica por qué las personas que tienen verdadero empeño, no se resignan simplemente porque surjan dificultades.

Excepto en momentos concretos y de corta duración, la hostilidad, la ira, el miedo, la resignación, la angustia y la preocupación, no son características de la orientación 9.9. Se puede mantener la perspectiva cuando existe una combinación realista de dedicación a un fin y de prudencia a la hora de actuar para conseguirlo. Es preciso mantener ciertas reservas acerca de una decisión porque hay que ser realistas y tener en cuenta que los planes para el futuro contienen un elemento de inseguridad, ya que siempre pueden surgir factores desconocidos. De esta forma, se puede entender que habrá una **ausencia relativa de emociones perjudiciales cuando se adopta una actitud positiva**, aunque el resultado de ésta no pueda predecirse con seguridad.

Esto nos ayuda a comprender porqué en la literatura médica no se establece ninguna correlación entre el estilo 9.9 y la enfermedad. Se puede decir que **es el estilo de mando que promueve más salud**.

Si un sistema de dirección por objetivos ignora estas características clave de los objetivos, está condenado al fracaso, porque los objetivos que se fijen no tendrán ningún valor de estímulo y consecuentemente, no influirán sobre el comportamiento.

FRACASOS EN LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

¿Por qué a veces la dirección por objetivos ha fracasado?

Debido a la **cultura de la institución o empresa**. Las personas responden ante **auténticas** recompensas y castigos, y no ante recompensas anunciadas o propuestas.

A no ser que la cultura de la institución o empresa se base en valores 9.9 de participación,

dedicación y esfuerzo, el sistema de dirección por objetivos probablemente fracasará.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Solamente los hechos, datos y la discusión franca y abierta que conduzca a la resolución o eliminación de diferencias, pueden aliviar las tensiones que caracterizan la relación entre el jefe y sus subordinados, tensiones que de otro modo obstaculizarían el intento de dirección a través de objetivos, ya que éste supone la obtención de la dedicación plena de los subordinados a fin de conseguir los objetivos fijados.

La teoría de mando 9.9 vincula el esfuerzo individual al propósito de la empresa a través de la fijación de objetivos. Cuando esta forma de dirigir se ha convertido en una forma de vida, un individuo no trabaja sólo para la empresa, sino que también trabaja para sí mismo, los propósitos de la empresa y los del individuo van siendo coincidentes.

La actitud 9.9 ante el conflicto se resume en la presunción de que aunque el conflicto es inevitable, puede resolverse. La clave está en cómo se manejan los conflictos. La mejor forma de neutralizar un conflicto consiste en anticiparse a él y en tomar las medidas necesarias para fomentar la comprensión y el acuerdo, antes de que los participantes tomen posiciones extremas y se obstinen en defenderlas.

Existen varias técnicas 9.9 para prevenir conflictos:

- Comunicación abierta.
- Dar explicaciones.
- Buscar datos, hechos y lógica.
- Experimentos.
- Crítica.
-

REACCIONES DE LOS SUBORDINADOS

Una de las reacciones más frecuentes consiste en la aparición de un **alto grado de predisposición a participar y a comprometerse** en la medida necesaria para llegar a la consecución de aquellos fines que el trabajo en equipo 9.9 puede hacer posible. Esta reacción ocurre porque hay muchas personas que desean participar en una medida superior a la que les ha sido posible bajo otros estilos de mando. **La dedicación y la participación son índices de un estado saludable y ayudan a crear sentimientos de compañerismo.** Los esfuerzos por alcanzar objetivos de interés personal, presentan una especie de reto y hacen que se desee el éxito de la empresa.

Otra reacción consiste en admitir que el trabajo en equipo 9.9 puede dar resultados prácticos; pero que **pide mucho más de lo que una persona está dispuesta a dar de sí.** Los requisitos de participación y dedicación van más allá de lo que un individuo desea. Esto es comprensible porque el realizar el esfuerzo que el estilo 9.9 impone, puede tener efectos adversos para el status quo actual del individuo y puede preferir mantener su tradicional forma de vida a intentar la alternativa.

Otra reacción consiste en asegurar: No es práctico. Te sobra demasiado tiempo. No funcionará. ¿Mi jefe dirigir de esa manera? Nunca.

Muchísimas personas están tan condicionadas por su experiencia personal de dirección, que consideran que el trabajo en equipo 9.9 es una idea totalmente hipotética e impráctica, en el sentido de que es demasiado ideal como para poder realizarse.

CAMBIO AL ESTILO 9.9

Por lo menos 5 elementos, son necesarios para pasar desde otros estilos de mando al estilo 9.9.

Teoría

El estudio de las teorías del Grid Gerencial que estamos considerando al tratar el estilo 9.9 provee a cada directivo o mando un esquema que le resultará útil para reconocer las posibilidades y alternativas de dirección. También permite un examen de los puntos fuertes y puntos débiles de cada estilo y ayuda al directivo a decidir cuál es el mejor estilo de mando, antes que obligarle a aceptar un estilo u otro como dogma de fe.

Valores

Cuando los directivos identifican aquello en que piensan que debería constituir un buen estilo de dirección y evalúan los diversos estilos de mejor a peor, resulta posible establecer qué sistemas son los más acertados. Los directivos en general se muestran de acuerdo en que las prácticas que caracterizan al estilo 9.9 son las que mejor logran el fin de producción o eficacia del servicio a través de las personas.

Reducir el autoengaño

Una tercera condición estriba en ayudar a los directivos o mandos a eliminar su autoengaño que muchas veces le hace creer que está dirigiendo de acuerdo con un sistema 9.9 cuando no es así.

Diferencias

Reconociendo que el 9.9 es el estilo ideal y admitiendo que no es probable que uno haya estado dirigiendo de esta manera, una persona puede notar la diferencia entre la manera en que ha estado ejerciendo la función de mando y lo que tiene que hacer para convertirse en un directivo verdaderamente bueno. Las diferencias entre la forma en que una persona ha ejercido la función de mando y la forma en que le gustaría ejercerla, puede crear una tensión y la posibilidad de poder aliviar esa tensión es un aliciente que impulsa a buscar una forma mejor de mandar.

El apoyo social

Un quinto elemento consiste en el apoyo activo y positivo de la dirección y los miembros de

la Institución que ayuden a los directivos o mandos a variar sus antiguos hábitos de mando para lograr un estilo 9.9.

La participación activa de quienes probablemente se dejarán influir por el cambio y quienes en realidad están directamente implicados en el cambio al fijar metas y enfrentarse con los conflictos y procurar mejorar sus sistemas de comunicación, requiere que todo el mando se ocupe simultáneamente de producir el cambio.

CONSECUENCIAS DEL ESTILO DE MANDO 9.9

Para la salud física y psíquica

El examen de la literatura médica lleva a la conclusión de que no existe una correlación, es decir, no están relacionados entre si las diversas enfermedades físicas y psíquicas y el estilo 9.9.

Otra fuente de información la proporciona el estudio de las personalidades famosas que han destacado por su productividad y creatividad, tales como Einstein, Eleonor Roswelt o Pablo Casals.

Todos estos individuos son personas que en principio han vivido vidas plenas y logradas. Su manera de actuar ha sido descrita en términos pertinentes al Grid o estilo gerencial , las conclusiones son las siguientes descripciones de Maslow:

AEl primero y más obvio nivel de aceptación, se encuentra en la llamada esfera animal. Estas personas tenderán a ser buenos animales, enérgicos en cuanto a sus apetitos y disfrutando sin remordimientos, vergüenza o justificaciones. Todos parecían tener buen apetito en cuanto a las comidas, todos dormían bien y disfrutaban de sus vidas sexuales sin inhibiciones innecesarias y lo mismo en cuanto a los demás impulsos psicológicos. Son capaces de aceptarse a sí mismos, no sólo en estos niveles inferiores, sino en todos los demás también, por ejemplo, amor, seguridad, participación, honor, autorrespeto. Todas estas cosas se aceptan sin preguntar, porque estas personas se inclinan a aceptar la labor de la naturaleza, en lugar de preguntarse porqué ella no ha construido las cosas de otra manera. Esto se manifiesta en una relativa falta de repulsa y aversión, por ejemplo, hacia ciertas comidas, productos, olores y funciones corporales.

Existe una relación muy estrecha entre la autoaceptación y la aceptación de los demás, y 1) su falta de hipocresía, defensividad, aceptación, y 2) su desprecio por semejantes actitudes en los demás. La artificialidad, las argucias, la hipocresía, las fachadas, el fingir, el esnobismo, y el intentar impresionar de maneras convencionales, todo esto está ausente en ellos. Puesto que pueden vivir cómodamente, incluso con sus propios defectos, a la larga, éstos se convertirán en simples caracteres personales neutrales.

Los individuos que estudiamos, en general, se concentran en problemas exteriores a ellos. En terminología moderna podríamos decir que no son egocéntricos sino que se centran en la resolución de problemas. Estos problemas normalmente no son problemas que les afectan a ellos, ya que ellos no se preocupan mucho por sí mismos. Esta actitud se contrapone a la normal introspectividad que caracteriza a las personas inseguras. Estos individuos, normalmente, tienen alguna misión en la vida, algún fin que realizar, algún problema exterior a ellos que absorbe todas sus energías.

Esta gente autorrealizada goza de relaciones interpersonales más estables y profundas que la mayoría de los adultos (aunque no necesariamente más que la de los niños). Son capaces de una mayor compenetración, de más amor, de una identificación más perfecta, o de más liberación de los límites del ego que la mayoría de las personas. Existen, sin embargo, ciertas características especiales que marcan estas relaciones; en primer lugar, he observado que las otras partes de estas relaciones suelen estar mucho más equilibradas y suelen acercarse mucho más a la autorrealización que el término medio.....Estas personas tienen todas las características obvias o superficiales de la democracia, pueden ser y son, amables con cualquiera que tenga un carácter que les agrade, sin tener en cuenta la clase social, educación, ideas políticas, raza o color. A decir verdad, muchas veces parece que ni se percatan de la existencia de estas diferencias, que para la persona media son muy evidentes e importantes. No solamente tienen esta cualidad obvia, sino que su carácter democrático, tiene manifestaciones más profundas. Por ejemplo, encuentran posible aprender de quienes tengan algo que enseñarles, no importa quienes sean. En esta relación de aprendizaje no intentan mantener una dignidad externa o hacer que conste su status, edad o prestigio. Se puede decir que estos individuos tienen algo común, un cierto tipo de humildad. Saben perfectamente lo poco que saben en comparación con todo lo que podría saberse, con lo que saben los demás.

Por eso les resulta posible actuar con un respeto sincero e incluso con humildad ante quienes pueden enseñarles algo que no saben o quienes posean una habilidad que ellos no tienen. Sienten este sincero respeto por un carpintero que es un buen carpintero, o cualquiera que sea un maestro en su propio arte o técnica....

Se puede definir a la autonomía como autogobierno o como ser un individuo activo, responsable, disciplinado, en lugar de ser una especie de peón y dejarse utilizar por los demás. Los individuos que estudio, toman sus propias decisiones, saben lo que quieren, tienen mucha iniciativa y se hacen responsables de sí mismos y de sus destinos.

De esta manera, parece que aquellas personas que han resultado extraordinariamente productivas o creativas, se han desenvuelto de acuerdo con una orientación 9.9 sobre todo en lo concerniente a sus relaciones con los demás.

Levinson describe, un estudio similar al de Maslow, en el que solicitó a catorce ejecutivos del personal clínico de la Fundación Menninger, que describieran a las personas que consideraban mentalmente sanas. Cuarenta y una descripciones incluían una gran variedad de fuentes de satisfacción y flexibilidad bajo tensión. Estas personas también poseían la habilidad de encontrar soluciones alternativas a problemas y podían reconocer y aceptar sus limitaciones y valores personales y trataban a los demás como individuos. Se trataba así mismo de personas activas y productivas, que procuraban utilizar sus energías y hacer algo, en vez de ser alguien.

Otro importante estudio sobre personas físicamente sanas concluye que una tensión de cierto tipo y magnitud es esencial para poder vivir una vida plena; pero si esta crece exageradamente resulta destructiva. Selye piensa que las relaciones interpersonales biológicamente sanas resultan de un grado de tensión equilibrado que comprende una combinación de dos valores subyacentes. Uno de éstos es el deseo de triunfar, que equivale a la preocupación por la producción o eficacia de la profesión. El otro, es el altruismo relacionado con la preocupación por las personas.

.....Es el caso de las tensiones interpersonales, el resultado positivo consiste en producir en los demás sentimientos de amistad, gratitud, buena voluntad y amor; el resultado negativo consiste

en la creación en los demás de sentimientos de odio, frustración y de deseos de venganza. Esto se aplica tanto a las personas que nos rodean como a nosotros mismos, porque nuestros sentimientos positivos o negativos para con los demás, pueden beneficiarnos o perjudicarnos respectivamente de la misma forma que resultamos beneficiados o perjudicados al incitar esos sentimientos en los demás. En este sentido y a mi parecer, la finalidad de la vida consiste en mantener la propia identidad y expresar las cualidades e impulsos innatos, con la menor frustración posible. Para permanecer sano, el individuo necesita tener un objetivo, algún propósito en la vida que respete y por el cual se sienta orgulloso de trabajar.

Cada persona tiene que encontrar una manera de descargar su energía sin crear conflictos y sin desafiar a los demás, haciendo lo posible para obtener el respeto y buena voluntad de éstos.

Bajo el sistema de resolución de conflictos 9.9 las emociones perjudiciales a la salud física y mental tienen menos probabilidades de acumularse. Si los problemas se resuelven en cuanto aparecen, por ejemplo, el efecto negativo de la ira y hostilidad acumuladas se reduce significativamente.

Una persona que opera abiertamente no sufre de conflictos internos o de compulsiones secretas. Goza de la habilidad de manejar las tensiones en lugar de tener que huir de ellas u ocultarlas o buscar la simpatía de los demás.

Es capaz de establecer relaciones basadas en la confianza y en el respeto mutuo, en el mundo de los negocios o el trabajo y en la intimidad de su familia. Ya se intente identificar personas especialmente productivas y creativas para determinar las notas que caracterizan sus relaciones interpersonales, o ya se intente estudiar las relaciones interpersonales con base en criterios biológicos el resultado es el mismo, **se llega a la conclusión de que la salud física y mental está relacionada con una orientación 9.9.**

CONSECUENCIAS DEL ESTILO DE MANDO 9.9

Para la organización

Una variedad de circunstancias y condiciones están fomentando cambios en esta dirección.

Una de las condiciones principales estriba en la necesidad de obtener ventajas frente a la competencia. **El esfuerzo conjunto de personas dedicadas a su trabajo** es la única ventaja que queda por obtenerse en aquellas empresas o instituciones en los que el capital invertido, las facilidades y procesos, los conocimientos y habilidades tecnológicas, todos tienden a ser relativamente iguales. **La única forma de poder ganar ventajas frente a los competidores consiste en lograr y poner un mejor estilo de dirección.**

Un conocimiento más profundo y generalizado de la experimentación en las ciencias del comportamiento ha contribuido al cambio hacia la orientación 9.9. Las actitudes y las preocupaciones referentes a la integración de las personas en la producción o eficacia profesional, se han sometido a exámenes rigurosos y sistemáticos a través de los esfuerzos combinados de los directivos de empresas y de los científicos del comportamiento. **La función de mando se está convirtiendo en una ciencia y cada vez más se basa en teorías científicas, en lugar de en la**

intuición y suposición de sentido común.

Otra condición que favorecen la generalización del estilo 9.9 incluye el **aumento en el nivel de educación de la población en general**. Los valores básicos de cada cultura, sufren cambios cuando el nivel de educación se eleva. Cada vez hay más individuos que disponen de conocimientos técnicos, amplios y profundos. Personas altamente capacitadas, hoy día, comienzan a trabajar en niveles inferiores de las empresas para poder conseguir acceso a ellas. **No se puede esperar que las personas que se encuentren cualificadas de esta manera y que tengan una inteligencia madura y equilibrada, trabajen bajo condiciones poco prometedoras o bajo relaciones estrictas de autoridad, obediencia o bajo un ritmo lento y rutinario que no ofrezca oportunidades de mejorar.**

La relación entre la alta tecnología y la mayoría de los productos elaborados por las empresas, hacen importante el trabajo en equipo 9.9, porque las decisiones que conducen al éxito envuelven muchos factores complejos y requieren el escrutinio de la más variada información, así como de conocimientos técnicos procedentes de diversas personas. De esta manera, la necesidad de obtener resultados sinérgicos del trabajo en equipo es mayor en esta clase de empresas que en aquellas en las que sólo unas cuantas personas tienen o disponen de la totalidad de los conocimientos requeridos.

Es necesario encontrar un estilo de dirección que estimule la más alta creatividad de los miembros de la organización bajo estas condiciones actuales.

Hasta ahora, las **conclusiones** obtenidas que se pueden atribuir a la implantación de un programa de cambio 9.9 son las siguientes:

- 1.-Progresos notables con referencia a las relaciones interpersonales entre los niveles superiores y los subordinados.**
- 2.-Fomento y espíritu de la labor de equipo.**
- 3.-Reducción de conflictos interpersonales y del grado de incompreensión interpersonal entre individuos cuyo trabajo requiere una coordinación y compenetración de esfuerzos estrecha.**
- 4.-Aumento del esfuerzo individual y de la creatividad y dedicación a la empresa.**

RESUMEN

La persona predispuesta a este estilo **valora altamente las decisiones originales, útiles y creativas**. No está interesada en tomar una decisión basada solamente en sus propias convicciones. Escucha y busca otras ideas, opiniones y actitudes distintas de las suyas. Pone énfasis en la calidad de las ideas y en su validez esencial, ya representen el punto de vista suyo o el de otras personas, ya surjan de la discusión abierta y sincera.

Se interesa por llegar a las mejores soluciones. Tiene iniciativa pero también sabe seguir a

los demás. Los demás se contagian fácilmente de su sentido de seguridad.

El directivo o mando orientado hacia el 9.9 **probablemente tendrá sus propias convicciones y principios, pero sabe responder ante las ideas acertadas de los demás, aceptándolas y cambiando de parecer cuando sea necesario.** Cuando surge algún conflicto, intenta averiguar sus causas y resolver estas causas subyacentes definitivamente. Casi nunca se pone de mal humor, incluso cuando se le provoca. Su estado de ánimo suele corresponder a la situación. Los sentimientos y aptitudes nunca se consideran como barreras, sino como instrumentos: los elementos significativos del trabajo y se pueden manejar.

Se describe el carácter de esta persona como **un carácter equilibrado y firme**, ya que puede depender de que ella haga siempre lo correcto y adecuado bajo condiciones de inseguridad, tensión o crisis. El directivo 9.9 es capaz de actuar con sentido común para conseguir resultados efectivos, actuando siempre de manera consistente pero sabiendo aprovechar soluciones originales que resuelvan problemas originales, bajo circunstancias poco corrientes. Los directivos de este tipo son descritos de la siguiente manera: Es un hombre de principios, Es integro.

La salud física y mental auténtica parece estar relacionada con la orientación 9.9. Personas que destacan por su productividad y creatividad, parecen realizar sus relaciones interpersonales de acuerdo con la orientación 9.9. Desde el punto de vista de la biología médica, la persona físicamente sana responde favorablemente a un grado adecuado de tensión, buscando el éxito a través de métodos altruistas.

Madrid, 27 de Octubre de 2.005.
El Alférez,

Fdo: Carlos de Frutos Cabrero.
Licenciado en Psicología

Vivimos tiempos complejos. Estamos inmersos en una época de cambios rápidos y profundos en todos los ámbitos, tanto sociales como en el entorno económico. Nos encontramos en un mundo aceleradamente globalizado, donde los productos y servicios que nuestra economía produce compiten ferozmente con los de otras economías.

Como fruto de estos cambios, tanto en nuestro país como en el resto del continente europeo, hay una profunda preocupación por impulsar nuestra competitividad ya que ésta es vital par el éxito a largo plazo de nuestra sociedad y de nuestro estilo de vida.

Este reto de competitividad afecta no solamente a las compañías privadas, si no también y de forma especial a las organizaciones públicas. Los Gobiernos (tanto nacionales como autonómicos) que compiten claramente con otros en un mundo muy globalizado y con cada vez con menos barreras, luchando por crear y atraer talento, empresas e inversiones que potencien sus economías. Las Administraciones Públicas, por su parte, tienen el reto de ser cada día más eficaces y eficientes a la hora de organizar y enfocar unos recursos limitados dando cada vez un mejor servicio a los ciudadanos a los que sirven.

En este contexto, la Administración Pública española a través del Ministerio de Administraciones Públicas viene realizando desde hace tiempo una clara apuesta por una gestión de calidad. Así, en su página web (www.map.es) recoge la siguiente afirmación:

"El Gobierno español ha asumido el compromiso de mejorar y modernizar la Administración, con el fin de ponerla a la altura de las necesidades de los ciudadanos. En línea con este compromiso, se ha abordado la implantación de distintas medidas para incrementar la calidad de los servicios públicos.

El Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005 aprobó el Real Decreto 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, con el que se promueve la generalización y el desarrollo de los programas de Calidad en la Administración Pública.

El marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado pretende hacer extensivos a toda la Administración General del Estado e integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de seis programas para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil."

Es, pues, evidente que la apuesta por la Calidad es un reto asumido y promovido desde las más altas instancias. Sin embargo, ¿qué es calidad?. Calidad es hacer bien las cosas que se deben hacer. Es algo claramente diferente del estricto cumplimiento de una norma. Cumplir con las normas es necesario para una gestión homogénea pero ello no garantiza que la gestión sea eficaz (consiga los resultados que los grupos de interés esperan) ni eficiente (que se haga con economía de recursos optimizando éstos y enfocándolos en los procesos que mayor resultado generan).

En la actualidad, el punto de partida en que se encuentra nuestra Administración Pública es complejo. Según los estudios llevados a cabo por el Gobierno sobre la evaluación de políticas públicas y programas, el Ministerio de Administraciones Públicas recoge de igual forma un diagnóstico sobre la situación actual que refleja un escaso enfoque de evaluación de impacto (escasa orientación a resultados) así como una falta de visibilidad y transparencia para los ciudadanos.

En este marco es donde la utilización de un concepto moderno en la gestión como es la Dirección Estratégica que puede aportar un valor inestimable para la mejora de la calidad en la Gestión Pública y que podemos definir como:

Dirección Estratégica es el proceso proactivo, estructurado y consistente de aprovechamiento dinámico de oportunidades externas elegidas encajando y desarrollado las

competencias internas con el fin de cumplir la misión de la organización generando valor para sus grupos de interés.

La Dirección Estratégica es, pues, un modelo avanzado de pensamiento que está siendo, y será cada vez más vital en un futuro dinámico y competitivo futuro como en el que se encuentran tanto por empresas como por Administraciones Públicas.

La Dirección Estratégica en la Administración pública es un instrumento de buen gobierno orientado a dar un servicio mejor y más estratégico a los ciudadanos que permite:

- ❑ Definir de forma clara y metodológicamente estructurada cuáles son los objetivos estratégicos de cada organización con un claro enfoque a resultados e impacto de las políticas públicas.
- ❑ Desplegar estos objetivos, de forma ordenada y coherente, a todos los niveles de la organización.
- ❑ Establecer mecanismos de monitorización y seguimiento dinámico tanto de la evolución del entorno como del cumplimiento estratégico.
- ❑ Realimentar la estrategia mediante una toma eficaz de decisiones.

La Dirección Estratégica surge como respuesta a la necesidad de definir, implantar, ejecutar y realimentar la Estrategia de forma eficaz convirtiéndola en algo vivo y dinámico, aspecto fundamental en entornos cambiantes como los que nos toca vivir.

Si bien su nacimiento se gestó en el ámbito privado, donde ha resultado de extrema utilidad para multitud de compañías, en la Gestión Pública no es algo desconocido sino que muchas organizaciones públicas han apostado y están apostando por este enfoque.

Algunas Organizaciones Públicas que aplican una Dirección Estratégica (relación no exhaustiva y con diferentes grados de profundidad)

- | | |
|---|---|
| ❑ Coral Springs, Florida, US | ❑ Australia Defense Force |
| ❑ City of Charlotte, North Carolina, US | ❑ US Postal Service |
| ❑ City of Austin, Texas, US | ❑ Royal Canadian Mounted Police |
| ❑ City of Brisbane, Australia | ❑ The Ontario Hospital Association, Canada |
| ❑ City of Vancouver, Canada | ❑ Swedish Post |
| ❑ State of Iowa, US | ❑ Audit Scotland, UK |
| ❑ State of Missouri, US | ❑ National Air Traffic Service, UK |
| ❑ State of Texas, US | ❑ Real Escuela de Submarinos de la Armada Inglesa, UK |
| ❑ State of Virginia, US | ❑ Aeropuerto de Heathrow, UK |
| ❑ State of Washington, US | ❑ BBC, UK |
| ❑ State of Minnesota, US | ❑ Metro de Londres, UK |
| ❑ Washtenaw County Michigan | ❑ Aeropuerto de Schiphol, Amsterdam |
| ❑ National Reconnaissance Office | ❑ RVV del Ministerio de Finanzas, Suecia |

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> US Army Medical Department<input type="checkbox"/> Air Force Center of Quality<input type="checkbox"/> Arizona Game & Fish<input type="checkbox"/> US Coast Guard<input type="checkbox"/> US Federal Agencies<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> The Inland Revenue Service (IRS)<input type="checkbox"/> The Patent and Trademark Office<input type="checkbox"/> Veteran Affairs<input type="checkbox"/> The Bureau of Land Management<input type="checkbox"/> The Naval Undersea Warfare Center<input type="checkbox"/> The Federal Aviation Administration Logistics Center<input type="checkbox"/> General Services Administration<input type="checkbox"/> General Accounting Office<input type="checkbox"/> National Oceanic and Atmospheric Administration<input type="checkbox"/> Department of Energy<input type="checkbox"/> Department of Transportation | <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Generalitat de Catalunya<input type="checkbox"/> AENA<input type="checkbox"/> Puertos del Estado<input type="checkbox"/> CIS (Centro de Innovación y Servicios de la Xunta Gallega) Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés<input type="checkbox"/> Gerencia de la Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona<input type="checkbox"/> Universidad Pompeu Fabra<input type="checkbox"/> Universidad Politécnica de Catalunya |
|--|---|

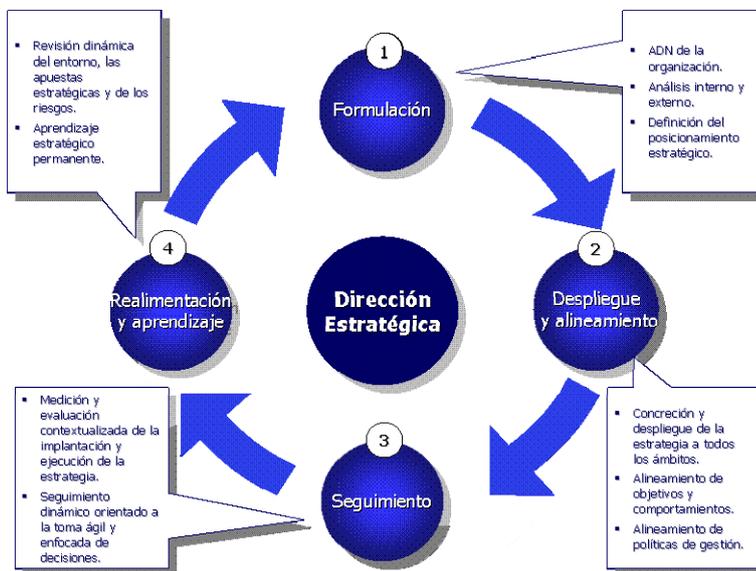
Fuente: Elaboración propia a partir de "The Balanced Scorecard Collaborative".

Como se construye una Dirección Estratégica

La Dirección Estratégica tiene vocación de ser un bucle dinámico de gestión que se inicia por el establecimiento de objetivos y la clarificación de los mismos avanzando luego en su despliegue, seguimiento y realimentación.

Es, por ello, un bucle de gestión completo que consigue toda su potencia cuando se desarrolla de forma completa y no cuando se construyen sólo unos pocos de sus elementos que pierden así la fuerza y sinergias del conjunto.

Los principales elementos son:



1. Formulación de la Estrategia

La formulación de la Estrategia es la primera etapa necesaria para la construcción de una Dirección Estratégica. Este subproceso, aunque inicialmente se apoya inicialmente en las fuentes tradicionales de análisis y definición de la Estrategia bien conocidas (análisis del entorno, análisis de la cadena de valor, DAFO, posicionamiento, etc.), profundiza en ella y va más allá con el fin de hacerla perfectamente clara, entendible y sobretodo gestionable.

La formulación de la Estrategia parte de la definición del ADN deseado de la organización: su Misión (razón de ser), Visión (nivel de ambición) y Valores (organizacionales y personales). Este ADN marca las "reglas del juego" globales en las que se mueve la Estrategia.

1. Formulación



- ☛ Definición del ADN de la organización: Misión, Visión y Valores.
- ☛ Análisis externo: fuerzas, tendencias, amenazas y oportunidades. Escenarios.
- ☛ Análisis interno: historia, idiosincrasia, fortalezas, debilidades y competencias clave.
- ☛ Posicionamiento diferencial basado en elecciones realizadas.
- ☛ Estrategia gestionable: contexto y modelo compartido de creación de valor (QUÉs y CÓMOs), medición, metas e iniciativas estratégicas.

A partir de ahí se realiza un análisis exhaustivo del entorno en el que se mueve la organización con el fin de comprender las fuerzas que impactan sobre ella (usuarios, clientes, proveedores, alianzas, complementos, sustitutos, competidores, sociedad, colaboradores, directivos, socios, regulación, tecnología, mercado laboral, etc.), sus tendencias y su evolución esperada.

Adicionalmente en caso de incertidumbre, muy habitual en el mundo en el que nos movemos, se desarrollan diferentes escenarios con distintos estados posibles de la realidad futura.

Este análisis externo nos permitirá detectar las principales amenazas y oportunidades que presenta el entorno así como los ámbitos de influencia que puede tener la organización en el mismo.

En paralelo se realiza un análisis interno de la historia, idiosincrasia, lecciones aprendidas, fortalezas, debilidades y competencias clave de la organización. Este análisis interno es fundamental para evitar la definición de apuestas estratégicas tan alejadas de las competencias clave de la organización que finalmente resultan imposibles de implantar.

De la reflexión combinada del análisis externo e interno se define un posicionamiento en el que la organización elige que servicios quiere prestar, qué competencias hay que desarrollar y qué impacto tiene todo ello sobre la creación de valor para los grupos de interés. Esta elección supone que se apuesta claramente por unas cosas renunciando a otras.

Por ello, debemos ir un paso clave más allá, traduciendo el posicionamiento a una Estrategia gestionable:

Una Estrategia gestionable

1. Un contexto de apuestas estratégicas en forma de modelo compartido de creación de valor (QUÉs y CÓMOs) suficientemente claro, sistémico y comunicable.
2. Unas métricas que hagan tangibles las apuestas permitiendo realizar un seguimiento posterior comparando la realidad con las apuestas.
3. Unas iniciativas estratégicas que permitan accionar las apuestas.

Dentro de las técnicas más modernas para elaborar esta Estrategia gestionable podemos destacar la utilización de los Mapas estratégicos¹ junto con la definición de Cuadros de Mando estratégicos e Iniciativas estratégicas integradas.

Los Mapas estratégicos permiten definir no solamente de los QUÉs (los objetivos financieros y de mercado/producto) sino que ahonda de forma integrada en los CÓMOs (objetivos intermedios relativos a los procesos y capacidades y recursos necesarios para alcanzar los QUÉs) y en su interrelación y coherencia global (de alguna forma los PORQUÉs). Tras la definición de estos objetivos estratégicos interrelacionados, se complementan con métricas (Cuadro de Mando estratégico) que

nos permitirán hacer más tangibles los objetivos y poder hacer un seguimiento de cómo nos aproximamos a su consecución.

Finalmente se definen las Iniciativas estratégicas, acciones que impactan en los procesos y en las capacidades y recursos y que se deberán llevar a cabo para conseguir los objetivos estratégicos.

De esta forma se construye un modelo estratégico sólido, completo, coherente y gestionable formado por el conjunto de los Objetivos interrelacionados (agrupados en "perspectivas": Valor, Clientes, Procesos y Capacidades & Recursos), sus métricas (indicadores y metas periodificadas), y las Iniciativas estratégicas que los accionarán.

¹ Robert S. Kaplan y David Norton son los creadores de los Mapas estratégicos y del Balanced Scorecard.

2. Despliegue y Alineamiento

La necesidad de un despliegue y alineamiento proviene del reconocimiento de que el valor en una organización no se crea en la cúspide de la organización sino muy al contrario en la base de la misma como resultado de las decisiones y actuaciones de sus personas en su interacción del día a día.

El enfoque tradicional de gestión de la Estrategia considera que tras formular ésta basta con que, antes de pasar a ejecutarla, todos aquellos que la deben implantar conozcan qué les corresponde conseguir, o hacer, a cada uno de ellos, por ejemplo publicándola en forma de normas en el BOE.

Este enfoque se centra, pues, en la fijación los de resultados deseados (QUÉs,) a los diferentes niveles dejando sus palancas (CÓMOs) dentro del ámbito de cada nivel de responsabilidad.

El problema de este enfoque es que se conocen periódicamente los resultados pero la forma de llegar a ellos permanece opaca dentro de cada ámbito lo cual resulta tremendamente arriesgado cuando nos movemos en entornos en cambio y a menudo buscamos transformaciones organizativas que están basadas en los CÓMOs.

Además, este enfoque tradicional no resulta suficientemente flexible y eficaz en el caso de un entorno cambiante que exige que las decisiones se tomen de forma rápida y eficaz. En esta situación es necesario no sólo que cada uno sepa QUÉ debe conseguir, sino además CÓMO y PORQUÉ. Además, este conocimiento posibilita que cada persona se involucre en los objetivos de la organización y por lo tanto que pueda dar lo mejor de sí mismo.



Desplegar los CÓMOs y los PORQUÉS, además de los QUÉS, es más complejo que la comunicación, y eventual acuerdo, de unos pocos "objetivos" cuantitativos, y tropieza con la dificultad de que ello realmente significa conseguir que cada uno entienda todos estos aspectos lo mejor posible y que este entendimiento sea lo más homogéneo posible en todos los miembros de la organización, cada uno al nivel que le corresponda. Esto es lo que se entiende por Despliegue y Alineamiento en la Dirección Estratégica.

El primer y fundamental paso para conseguir el entendimiento común antes indicado se da en el mismo equipo de Dirección, o en el equipo ampliado que en cada caso se considere oportuno, ya que son quienes inician el despliegue de la Estrategia que se haya formulado.

La única forma eficiente y eficaz en que ésto puede conseguirse es a través de una formulación de la Estrategia en equipo, integrando de esta manera el conocimiento particular del entorno y de la organización de cada uno de los miembros, además de facilitar la asunción de la Estrategia y el compromiso en su implantación por cada uno de ellos. De esta forma, la formulación de la Estrategia es a la vez el primer paso de su despliegue.

Esta misma aproximación se puede y debe usar en el resto de los niveles de la organización, que toman como punto de partida un entendimiento común de la Estrategia definida en sus niveles superiores y proceden en equipo a desarrollar una Estrategia más detallada y orientada a su nivel, dicho de otra forma, más operativa cada vez.

Este despliegue, por su parte, se realiza siguiendo una arquitectura estratégica de despliegue acorde con la Estrategia definida y no necesariamente coincidente con la estructura jerárquico-organizativa preexistente. Ello a menudo plantea un importante reto de liderazgo donde por una parte debe vigilarse que la organización siga a la Estrategia y no al revés y por otra parte ya que buscar la forma y el momento más adecuado para realizar los cambios estratégicos necesarios.

Además del alineamiento de cada persona o unidad de la organización es necesario para asegurar la coherencia y la eficiencia de la organización en su conjunto que también se alineen los distintos mecanismos y sistemas de gestión operativa de la organización haciendo un énfasis especial en el alineamiento de las

Las agrupaciones de indicadores antes indicadas constituyen los Cuadros de Mando estratégicos.

En este proceso de medición y presentación de la información hay que tener cuidado de medir a primer nivel lo que es importante (estratégico) y no únicamente lo que tenemos y lo que es fácil de medir. Asimismo deberemos garantizar que se utiliza en el seguimiento un único dato válido y relevante para todo el equipo de gestión y no múltiples versiones de lo mismo.

4. Realimentación y Aprendizaje

Tras la fase de seguimiento se abre ahora la posibilidad de potenciar el aprendizaje organizativo basado en un diálogo constructivo sustentado pero una información contextualizada y compartida de forma transparente por cada equipo de gestión.

Este diálogo en equipo permite validar la apuesta estratégica adoptada, así como la eficacia y eficiencia de las Iniciativas definidas, e identificar, en caso de discrepancia qué no era como pensábamos, o qué no está funcionando como preveíamos en principio.



De esta validación se deben extraer conclusiones, un mejor entendimiento del entorno (mercado y sociedad) y de la propia organización, y como consecuencia poder decisiones de forma enfocada y ágil refinando o redirigiendo tanto las apuestas estratégicas y como las iniciativas. Es decir, cerramos el bucle de control gestionando con la Estrategia, que comienza a ser algo vivo en la organización y que incorpora a la gestión del conocimiento organizativo las lecciones aprendidas.

Para conseguir la mayor potencia posible en este análisis, es fundamental que se realice en equipo por aquellos que también tomaron parte en su formulación y despliegue, y además a cada nivel.

No podemos olvidar que cada nivel, por pequeño que sea, también tiene su Estrategia particular, ya que participa armónicamente del cambio general, y también debe adaptarse a las necesidades de nuevos entornos y descubrir nuevas oportunidades, dentro de sus propios grados de libertad.

Soporte de la Dirección Estratégica

Los cuatro subprocesos antes desarrollados deben estar soportados por un lenguaje y una metodología común en toda la organización así como por un proceso ordenado, estructurado y sistemático que garantice un bucle bien desarrollado.

Asimismo es básico construir una organización para la Estrategia que, basada en:



☐ Un liderazgo impulsor, involucrado y plenamente comprometido.

☐ Una Oficina de Dirección Estratégica que dinamice y coordine el proceso con visión global.

Una Organización orientada a la Estrategia a todos los niveles.

☐ Unos equipos de Alto Rendimiento, enfocados transversalmente y con mecanismos de funcionamiento que potencien la eficacia de sus actuaciones.

La Gestión del Cambio y sus principios, donde es especialmente relevante la detección temprana de barreras y la utilización de palancas, serán elementos fundamentales para la transformación organizativa que muchas Estrategias exigen.

Finalmente, deberemos potenciar la participación al máximo como garantía de compromiso y comunicar, comunicar, comunicar.

Conclusiones

La Dirección estratégica es un mecanismo de gestión avanzado y moderno que puede aportar un alto valor a los enfoques actuales de Gestión Pública y que merece la pena impulsar.

Lógicamente la especial idiosincrasia de las organizaciones públicas debe ser considerada en su implantación ya que uno de los principios básicos de la Gestión del Cambio, imprescindible en este proceso, es considerar las adaptaciones necesarias y ritmos adecuados para el entorno en el que se mueve el cambio.

Sin embargo, como ya se ha demostrado en otros casos, éste es un mecanismo que puede ayudar de forma singular a construir una verdadera Gestión Pública moderna.

Francisco Trullenque

Socio Director de Strategy & Focus

Profesor del Instituto de Empresa, de la Universidad Carlos III y del INAP.

1.- INTRODUCCIÓN

A lo largo de la exposición, junto al estudio, análisis y praxis del desarrollo de la función directiva, se quiere complementar la figura del máximo responsable de cualquier Departamento de Seguridad, independientemente del volumen de actividad que desarrolle, viendo su figura de una forma integral, abarcando no solamente lo que las propias normas jurídicas nos determinan sino que se pretende transmitir un estilo directivo acorde con la rápida evolución de los conceptos y experiencias en el campo de la Dirección.

Así a lo largo del pasado siglo XX, se sucedieron las más variadas teorías sobre técnicas o sistemas de dirección.

Superados los sistemas gremial, doméstico y fabril, el inicio del siglo XXI nos depara una multitud de teorías sobre la dirección empresarial u organizacional. En unas, solamente se considera lo que sucede en el interior de la organización (sistema cerrado); en otras, se consideran factores externos como el mercado, la competencia, las necesidades del cliente.... (sistema abierto). Simultáneamente, las organizaciones actúan con objetivos bien definidos (sistema racional) o con objetivos no tan evidentes y determinados por una única persona que rige la organización o empresa (sistema social).

De la sistematización propuesta por Richard Scott de la Universidad de Stanford y de sus posibilidades podemos observar la evolución en los sistemas de dirección:

1.1.- SISTEMA CERRADO - RACIONAL

1.1.1.- La Teoría de la Burocracia de Max Weber.

Preconiza la prevalencia de un tipo racional y formal de la organización.

Se caracteriza por:

- Cargos oficiales.
- Delimitación de obligaciones.
- Asignación de autoridad.
- Delimitación de condiciones y medios coercitivos.

1.1.2.- La Teoría de la Ordenación Científica del trabajo de Frederick W. Taylor.

Su fin es reducir el amplio margen de ineficacia y “desinterés” en la producción. Considera el obrero como una máquina que puede mejorar su nivel de rendimiento a través de la “división del trabajo”:

- Responsables de programación - estudian científicamente y racionalmente las tareas.
- Los operarios, ejecutan tareas.

Complementa el sistema con un proceso adecuado de selección de personal y la metodología y técnicas de administración científica.

1.1.3.- La Teoría de la Administración clásica de Henry Fayol.

Introdujo en las empresas el “management” científico desde la cima de la dirección hacia abajo, siendo una aportación complementaria a la de Taylor.

Fayol se centra en las Funciones Administrativas:

- previsión
- organización
- dirección
- coordinación
- control

1.2.- SISTEMA CERRADO - SOCIAL

1.2.1.- La Escuela de las Relaciones Humanas de Elton Mayo.

La resistencia al taylorismo y la búsqueda de la aplicación de las mejores cualidades del hombre para mejorar la productividad hacen que Mayo considere la dimensión social del hombre y la importancia de las relaciones humanas.

La parte principal de la industria es humana y social y no esencialmente económica.

Las habilidades más importantes son:

- El liderazgo
- La consulta al Consejero - Experto (counseling)

1.2.2.- El modelo humanista de la organización de Douglas Mc Gregor.

Basado en la Teoría de Maslow sobre la pirámide de necesidades del hombre, considera que la organización falla en dar una efectiva motivación al hombre al basarse predominantemente en las técnicas de dirección y control no coadyuvando a la satisfacción de las necesidades de autorrealización.

Propugna el cambio de la Teoría X de organización a la Teoría Y que reorienta la necesidad de autorrealización de los trabajadores hacia los objetivos de la organización, buscando la confluencia de intereses trabajador - empresa.

1.3.- SISTEMA ABIERTO - RACIONAL

No ha sido desarrollado suficientemente aunque algunos profesores de la Universidad de Harvard observan que las empresas que evolucionan con mayor rapidez y rentabilidad son las que presentan estructura descentralizada y una organización sencilla y funcional.

1.4.- SISTEMA ABIERTO - SOCIAL

En el último cuarto de siglo las empresas están sometidas a una constante y rápida evolución de las variables del mercado y crisis económico-político-sociales que hacen que la supervivencia de la empresa esté en la capacidad de adaptación al cambio de sus estructuras y procedimientos de actuación.

En estos momentos están vigentes las Teorías del liderazgo situacional, participativos, Teoría Z de William Ouchi y fundamentalmente las de Gestión de Calidad Total y la Teoría de la Dirección por convencimiento.

2.- LA FUNCIÓN DIRECTIVA

Siguiendo criterios de análisis y dirección científica un Departamento de Seguridad se debe someter permanentemente a un proceso de adaptación en que se contemple:

- 1) Determinación del campo competencial
- 2) Análisis del Departamento/ Unidad de Seguridad:
 - Estructura
 - Puestos de Trabajo y perfiles profesionales adecuados
 - Identificación y definición de procesos claves, operativos y de soporte
 - Procedimientos de actuación técnico-operativa
 - Clima laboral
 - Identificación de clientes y sus expectativas
 - Redes de comunicación- información (formal/informal)
 - Aseguramiento / gestión de la Calidad
 - Planes de formación continua
- 3) Enunciación de **actuaciones de mejora**
- 4) Obtención de datos objetivos y medibles
- 5) Clasificación, análisis e interpretación datos
- 6) Comprobación y experimentación de las hipótesis
- 7) Corrección, modificación o confirmación de hipótesis
- 8) Conclusiones y decisiones
- 9) Corrección de acciones emprendidas
- 10) Comprobación de principios

La dirección científica pone el acento sobre el método/procedimiento de como desarrollar la acción y, sin olvidar las actitudes y aptitudes de las personas, auténticos ejecutores de las acciones, nos aproxima al tipo de dirección que se esta perfilando como la más eficiente y que se pretende

establecer: **la dirección participativa basada en valores y apoyada en la gestión de calidad total.**

La existencia de un Departamento o Unidad de Seguridad como estructura organizada, dentro de la estructura general de una Institución o de la Empresa, nos determina la exigencia de una dirección, una coordinación y de un control que nos sirva para unificar los esfuerzos y las actividades, orientándolos de la mejor forma para la consecución del objetivo común y principal, de ser un grupo unido y eficiente en todo momento, buscando el más alto grado de seguridad integral permanente que coadyuve a la obtención del máximo beneficio, haciendo confluír los intereses de la Institución o de la Empresa, de los clientes externos y de las personas que interactúan.

La dirección es el elemento esencial de cualquier forma de vida y de actividad organizada, donde tenemos la exigencia de fijar objetivos estratégicos, clave y de soporte a alcanzar, establecer políticas y criterios a seguir, formular programas, establecer procesos y procedimientos, valorar recursos necesarios y controlar las diferentes actividades, valorando los resultados.

La dirección es indispensable e inalterable en su función de realizar los objetivos de la organización. Se articula en las fases fundamentales siguientes, unidas dentro de un orden lógico:

- 1 Programación
- 2 Organización
- 3 Ejecución
- 4 Coordinación y mando

5 Control y valoración

1.- Programación:

Programar es fijar o establecer las diversas partes o elementos de una acción determinada. Supone, por tanto:

- previsión de condiciones de actuación
- fijación de objetivos a alcanzar
- definición de recursos necesarios y costes
- modalidades de empleo de los recursos
- determinación de acciones a efectuar
- fijación de acciones decididas y plazos de ejecución
- previsión de resultados

2.- Organización:

Estructura perceptible en torno a la cual se agrupan, relacionándose entre sí, las actividades de las personas que tienden a un fin común.

- definir la estructura del Departamento o Unidad de Seguridad
- establecer procesos, procedimientos, métodos y sistemas de actuación operativa e interrelaciones entre unidades
- preparar los recursos para la consecución de objetivos

3.- Ejecución:

Acción y efecto de hacer aquello que debe o se está obligado.

- realización o desarrollo de programas y proyectos

4.- Coordinación y Mando:

Coordinación es la acción de concretar e interrelacionar la actividad de las distintas áreas del Departamento que intervienen en la ejecución de una operación, de manera que sus esfuerzos se sumen y complementen.

Mando, autoridad, es la facultad que tiene un directivo sobre sus subordinados para imponer la realización de las tareas propias de su función a través de órdenes e instrucciones.

- sincronizar y armonizar procedimientos técnico - operativos y recursos humanos y materiales.
- guiar, supervisar y motivar, ayuda a los hombres y a la disciplina.

5.- Control y Valoración:

Control es la inspección general mediata sobre el cumplimiento por otros de las tareas y obligaciones previamente definidas.

Valoración es el análisis de los resultados respecto del objetivo marcado.

- obtención de datos objetivos, verificación y corrección del planteamiento de programas

La dirección es un proceso y aunque la definición del concepto no resulta fácil, si podemos aproximarla a que *"es un proceso de guía y constante adaptación de una organización a través de un preciso esquema lógico de acción, para la consecución en el máximo grado y con la máxima eficiencia de los objetivos de la organización"*.

La dirección como proceso supone el que no confundamos la dirección - órgano (órganos directivos de la Institución o de la Empresa) de la dirección - proceso como guía y adaptación de la organización.

Si analizamos la definición de dirección y no confundimos las funciones de las unidades organizativas con la propia de dirección deducimos que **la función de dirección** es:

"Conseguir en el máximo grado y con la máxima eficiencia los objetivos de la organización"

Y se lleva a cabo a través del esquema lógico de acción en las 5 fases descritas anteriormente, que representa el papel multidireccional que impone esta función, pues se han de tener presente los recursos humanos, materiales y económico-financieros; las medidas organizativas; los procedimientos de relación interna-externa; puntos de confluencia con otras Organizaciones

3.- ESTILO DE DIRECCIÓN

Una vez establecida la estructura organizativa del Departamento o Unidad de Seguridad y valorada la función directiva, se ha de optar por un estilo de

dirección , en el que propugnamos la **Dirección Participativa basada en Valores y apoyada en un sistema de Gestión de Calidad Total**, en la que todo el personal dependiente del Órgano, tiene algo que aportar, algo que decir, que mejorar, estableciéndose un conjunto de caminos mediante los que tenemos que conseguir un servicio de calidad por convencimiento de los partícipes en los procesos.

Este estilo de dirección impone un **alto grado de convencimiento e interés** en que la implantación y su desarrollo van a favorecer la eficacia, la productividad e imagen del Departamento de Seguridad como servicio de apoyo y valor agregado de la Institución o de la Empresa.

En este nuevo estilo de dirección, **la calidad es un elemento fundamental y movilizador** al actuar como motivación, integración y satisfacción de los empleados, por lo que nos sentimos más parte de la corporación y del sistema, así como más partícipes en la consecución de los objetivos, de tal forma que estaremos más motivados en la ejecución de los procedimientos técnico-operativos, se sentirá la necesidad de coordinarse e integrarse en los esfuerzos de los otros miembros del Organo, y la consecución de mejores niveles de calidad en la prestación del servicio hará que sintamos una mayor satisfacción personal.

Con este estilo de dirección buscamos unos **objetivos prioritarios**:

- Crear una **cultura de organización** moderna de servicio.
- Rentabilizar y **optimizar** todos los recursos.

- Constituir **equipos de trabajo** ilusionados y motivados.
- **Prestigiar** la imagen de los miembros del Departamento de Seguridad.
- Coadyuvar en la obtención de la máxima **rentabilidad**.

Las actuaciones a seguir para implantar la gestión de calidad pasan por el **convencimiento y la voluntad** de poner en marcha el sistema por la Dirección del Órgano para posteriormente:

1. Definir la nueva estructura del Departamento / Unidad de Seguridad
2. Definir los objetivos de calidad y los valores fundamentales
3. Formar al equipo de Dirección en Gestión de la Calidad
4. Nombrar un equipo impulsor (Comité de Calidad) del sistema de Gestión de Calidad
5. Identificar los clientes y expectativas de los mismos
6. Realizar un análisis de Puestos de Trabajo y perfiles profesionales adecuados a los mismos
7. Analizar el clima laboral existente
8. Analizar los procesos establecidos con todos sus recursos y redefinirlos
9. Establecer los procedimientos técnicos-operativos de actuación
10. Conseguir que los diferentes servicios estén conformes con los objetivos a través de un completo plan de formación continua
11. Evaluar y vigilar la consecución de la calidad, creando un grupo de Gestión de la Calidad para el control de las actividades

12. Mejorar continuamente los procesos y los procedimientos, creando los Grupos de Innovación y Mejora necesarios en cada momento

La implantación de la gestión de calidad pasa, igualmente, por **vencer la resistencia al cambio**, debiéndose conseguir inexorablemente posturas de coordinación y colaboración de todos los servicios implicados en el sistema, **venciendo el efecto de parcelación y defensa de la gestión propia**.

3.1.- FUNDAMENTOS

El establecimiento de este estilo de dirección busca el fundamentar los profundos cambios que se han de establecer, en diferentes fases, que nos permitan ir afianzando la consecución de los objetivos parciales en cuanto al establecimiento de los nuevos procesos, de los procedimientos de actuación técnica-operativa, de la comunicación, de la técnica de dirección, de supervisión y control de actividades, de la formación e implicación del personal que con sus propuestas de mejora ajustaran los procedimientos; en definitiva, con ese conjunto de actuaciones se conseguirá el clima laboral necesario que irá constituyendo o creando una nueva cultura organizacional, donde la preocupación por la persona nos permitirá el conseguir que se encuentre integrada e identificada en la organización, donde sus problemas se resuelvan en origen, reciban información directamente sobre las materias que interactúan con su parcela de actividad, donde su puesto de trabajo sea diseñado con su participación, donde vea a sus directivos como formadores, asesores, participativos, planificadores y dinamizadores de las actividades; donde la formación y el entrenamiento funcional e instrumental les lleve al

convencimiento sobre la bondad del sistema y que asuma que la medición, supervisión y control de las tareas y actividades buscan la mejora permanente en los procesos y procedimientos, debiendo pasar de la participación al compromiso como algo que sienta como propio, compartiendo la definición y el establecimiento de los valores de la Institución u organización, obtenidos del proceso formativo por identificación de los participantes, y entre los que contamos con:

- **Profesionalidad.** Intentamos alcanzar la más alta competencia en el desempeño de nuestras funciones, que desarrollamos con la máxima imparcialidad, discreción, atención y trato personalizado, desarrollando las capacidades de las personas mediante la formación continua.
- **Calidad.** Mejoramos la gestión del Departamento mediante el establecimiento de un sistema de indicadores que evalúa el estado y la mejora continua de la seguridad, buscando siempre la satisfacción de los usuarios.
- **Planificación.** Perseguimos definir claramente las metas y responsabilidades, planificando el trabajo con el tiempo y los recursos disponibles para prevenir y evitar las situaciones de riesgo.
- **Coordinación.** Concertamos los esfuerzos de todos los recursos humanos, técnicos, materiales y procedimentales e integramos toda la información relevante de los procesos de seguridad.
- **Trabajo en equipo.** Promovemos la comprensión y cooperación entre las distintas categorías, niveles y grupos de trabajo de la organización.
- **Confianza.** Fomentamos el sentimiento de respeto, comprensión e integración en el contexto de una organización abierta y dialogante,

que mantenga la comunicación y la tolerancia, así como las relaciones internas y externas de la organización.

- **Participación y Mejora Permanente.** Mejoramos de forma continua y sistemática los procesos y procedimientos de seguridad mediante la participación de todos en la aportación de soluciones.
- **Integración.** Creamos una cultura de respeto a los valores de los distintos colectivos que compromete a todo el personal en una filosofía común.
- **Reconocimiento, satisfacción y bienestar.** Valoramos los méritos profesionales, la participación en los programas de prevención de la salud, deportiva y socio-culturales, buscando la incidencia en la satisfacción y el bienestar de todo el personal del Departamento.
- **Normalización:** regulamos y actualizamos los procedimientos de actuación técnico-operativa para asegurar la fiabilidad en la prestación de los servicios.
- **Cooperación, colaboración y alianzas:** compartimos conocimientos y experiencias con otras instituciones para mantener referentes de innovación y aprendizaje que nos beneficien mutuamente.

Por todo lo cual podemos concluir que los fundamentos de este nuevo estilo de dirección:

- Es un objetivo estratégico fundamental: un **Estilo de Dirección**.
- El objetivo es ser competitivos y mejorar continuamente.

- Ayuda a satisfacer las necesidades de los usuarios -internos y externos- del Servicio.
- Los recursos humanos son el elemento más importante del sistema.
- Potencia el trabajo en equipo.
- La comunicación, información y la participación a todos los niveles son imprescindibles.
- Busca la disminución de los costes con la prevención de anomalías en el proceso.
- Fija objetivos de mejora permanente y seguimiento periódico de resultados.
- Busca la confluencia de las capacidades programadas, alcanzada y "necesaria", pues todo lo que no confluya es un derroche, gasto superfluo o insatisfacciones.
- Pretende hacer las cosas bien a la primera.

3.2.- VENTAJAS

- Ayuda a mejorar continuamente la productividad y la competitividad.
- El fundamento es hacer las cosas bien a la primera.

- Dar al cliente (interno-externo) lo que desea.
- Basado en el sentido común.
- No supone hacer más que lo necesario, con cierto grado de iniciativa.
- Todos los niveles de la organización están involucrados.
- Asegura el espíritu de equipo y la adhesión a la corporación.
- Aplicación altamente motivante.
- En el aspecto humano de la gestión favorece el término **sinergia** como efecto multiplicador que se consigue cuando las personas trabajan verdaderamente unidas, escuchándose y ayudándose en la búsqueda de objetivos comunes.
- Es económico al reducir costes superfluos, con incremento de la efectividad, productividad y competitividad.
- Mejora de la imagen que redundará en el reforzamiento de lo anterior.

Realmente se produce un cambio en la filosofía de trabajo, en los estilos de dirección, en las actitudes personales, en los valores profesionales, en la rentabilidad operativa y de gestión, en definitiva en la eficiencia del sistema, en la capacidad de asimilación del sistema por el personal, en fin se produce una

nueva cultura organizacional que nos exigirá ajustar nuestra misión, visión y valores para irlos adecuando a nuestro campo competencial.

3.3.- OBJECIONES - DIFICULTADES

- Resistencia al cambio que supone la novedad, pues esta filosofía modifica completamente procesos y esquemas implantados.
- Resistencias derivadas de la concepción personalista y de gestión exclusiva de los propios Órganos así como las tendencias a considerar las sugerencias de mejora, que puedan ser presentadas por cualquier persona, miembro de la Institución o Empresa o cliente externo, como críticas personales.

4.- EL DIRECTIVO DE SEGURIDAD EN LA DIRECCIÓN PARTICIPATIVA

La evolución constante de la sociedad y la adaptación permanente de las estructuras de las Organizaciones sociales, especialmente las de Servicios, han determinado que el papel del directivo sea más importante y complejo.

La práctica de la dirección, es decir, la función de dirección y las tareas del directivo se enmarcan más en una ciencia que en un arte, es una profesión, y como tal se puede aprender.

Establecida la estructura del Departamento, los objetivos a conseguir, los recursos humanos y materiales necesarios, los procedimientos técnico-operativos a desarrollar, la coordinación entre los departamentos y negociados, debe haber unas personas que dirijan cada una de las actividades a ejecutar, resolviendo los problemas que puedan surgir. Aquí aparece el **directivo**. Figura existente en todos los niveles de la organización, en los más altos se orientan a lo conceptual, en los más bajos a la toma de decisiones técnico-operativas, de como hacer las cosas.

4.1.- FUNCIONES

Independientemente de las funciones del Directivo de Seguridad, marcadas legalmente por Las Leyes y los Reglamentos de Seguridad Pública o privada, hemos de definir al directivo como la persona que dentro de una organización formal tiene a sus órdenes al menos otra persona y que tiene encomendado el objetivo de conseguir el equilibrio entre las aspiraciones y deseos de los distintos colectivos, aportando una visión de conjunto de la organización, viviendo, sintiendo y comunicando los valores de la misma y encaminado al desarrollo personal de todos sus miembros.

Las funciones de un directivo de seguridad son esencialmente las de concebir, programar, planificar, organizar, dotar de personal, dirigir, controlar y evaluar, en una concepción clásica o tradicional, a las que debemos añadir las de interrelación, elemento de enlace entre los diferentes subsistemas (áreas, servicios, secciones ...) por medio del cual se mantiene el equilibrio de la estructura.

Después de profundos estudios sobre las funciones clásicas, las relaciones y las esperanzas directivas, actualmente, se puede definir el cargo del directivo como aquel que desarrolla las tres funciones siguientes:

4.1.1.- El directivo como partícipe en el flujo de trabajo externo.

El directivo desarrolla multitud de contactos con diferentes personas de dentro y fuera de la organización, dedicando un mayor esfuerzo a la interacción lateral, con sus iguales procurando coordinar las actividades de la organización.

Estas relaciones laterales están orientadas hacia la negociación con otros grupos de trabajo, donde se produce un cambio continuo de demandas de unos a otros. Estas demandas suponen un ajuste en las prioridades de otros directivos e influyen en el proceso progresivo de toma de decisiones. Esta actividad supone el 50% de su tiempo.

4.1.2.- El directivo como líder

El directivo dedica sobre un 35% de su tiempo a trabajar con sus subordinados, ejerciendo la autoridad formal que posee.

El directivo actual ha de confiar en el hombre y máxime en la época de relaciones humanas en que nos encontramos. Se ha de aceptar la idea de que el personal no solo forma parte de los fines de la organización, sino que además tiene sus expectativas, a las que hay que darles respuesta, pero procurando que sean compatibles con los otros objetivos de la organización.

Se distinguen tres tipos diferentes de comportamiento del directivo referente a sus subordinados:

1) El liderazgo como dirección.

Conseguir que sus subordinados respondan a su iniciativa, a sus acciones y orientaciones. Con ello el directivo está verdaderamente dirigiendo, motivando, coordinando y controlando las actividades de sus subordinados.

2) El liderazgo como respuesta a los subordinados.

La interacción con los subordinados influye en las decisiones que ha de adoptar el directivo, respondiendo con ello a sus necesidades y esperanzas.

El directivo no sólo ha de decir cómo se tienen que hacer las cosas sino que también ha de dar respuesta a los input de sus subordinados.

3) El directivo como representante.

Cuando el directivo no puede resolver la petición o asunto presentado por el subordinado, debe **actuar en nombre de éste**, llegando a negociar con sus iguales o con sus superiores sobre este tema.

4.1.3.- El directivo como observador.

Supone el establecer procedimientos de observación, formales e informales, para determinar "cómo van las cosas". Es una función que se superpone a la de participar en el flujo de trabajo externo y a la de supervisar las actividades.

Estos procedimientos deben permitir la detección de posibles desajustes que debidamente valorados nos permitan introducir elementos correctores en el procedimiento técnico-operativo e incluso en la propia estructura organizativa.

Podemos afirmar que el papel del directivo de Seguridad consiste en:

- 1) Participar en el flujo de trabajo externo.
- 2) Ser líder de sus subordinados.
- 3) Observar un trabajo ideando enfoques de realimentación positiva y negativa que influya en la adecuación de los métodos y estructuras de la organización.
- 4) Enmarcar sus funciones principalmente en la dirección para el logro de los objetivos y programas de seguridad y en la gestión de los recursos disponibles, dando respuesta a las necesidades y demandas en materia de seguridad que se soliciten, concretándose:
 - Adecuar las directrices e instrucciones de la Dirección a las particularidades del Area o Servicio donde ejerce su función.

- Planificar, programar y establecer objetivos de seguridad.
- Dirigir y coordinar las Unidades dependientes de su mando
- Gestionar los recursos humanos y materiales, asignando prioridades.
- Supervisar la ejecución de los programas y la consecución de los objetivos.
- Establecer las propuestas de mejoras recibidas y aceptadas.
- Proponer las recompensas o medidas sancionadoras al personal de su Área o Servicio.

4.2.- PROYECCIÓN

El directivo con sus aptitudes, capacidades y conocimiento proyecta sus valores y cualidades hacia:

a) El Departamento de Seguridad:

- Lealtad
- Dedicación
- Creatividad
- Responsabilidad
- Confianza
- Tenacidad

b) Los subordinados:

- Liderazgo
- Confianza
- Pedagogo/Formador
- Comunicador
- Asesor
- Supervisor
- Integrador

c) El exterior:

- Comunicador
- Negociador
- Flexibilidad sin dejación
- Valorador de su actividad

4.3.- CUALIDADES

El directivo ha de ser una persona normal, generoso; sensible; estable; pedagogo; en formación permanente; claro; transparente; tenaz; firme; flexible; liberador de tensiones; negociador; comunicador; razonable y razonante; disciplinado; honesto; que dé ejemplo; motivador; profesional y que consiga

que los subordinados estén bien, centrados, realizados y que valoren lo que hacen.

Estas cualidades las agrupamos en cinco categorías:

- | | |
|----------------------------|---|
| A) Orientación al logro | Comportamiento dirigido a la consecución de objetivos. Incluyen esta categoría la toma de decisiones, organización, iniciativa, creatividad, ambición e intuición y anticipación. |
| B) Dirección de equipos | Capacidad de gestión de equipos de trabajo. Se valora la delegación, mando, coordinación y el desarrollo de las personas. |
| C) Influencia | Capacidad de relación interpersonal. Se miden las siguientes cualidades: negociación, sensibilidad interpersonal, persuasión, comprensión organizacional y relación social. |
| D) Autodominio | Adaptación al entorno laboral, que incluye: flexibilidad, autoestima, autocontrol y tenacidad. |
| E) Aptitudes intelectuales | Capacidad de pensamiento analítico e inductivo, aprendizaje y reconocimiento de modelos. |

Las cualidades que mejor definen la labor de un directivo de un Departamento o Unidad de Seguridad son:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| A) Convencimiento
versus Mando | Capacidad para dirigir, controlar y supervisar las tareas realizadas por sus subordinados. |
| B) Toma de decisiones | Capacidad para evaluar y decidir entre una serie de alternativas, asumiendo los riesgos necesarios. |
| C) Flexibilidad | Capacidad para comprender, aceptar y asumir los cambios del entorno. |
| D) Coordinación
y Liderazgo | Capacidad para liderar un grupo, creando un clima de trabajo en equipo y orientando los esfuerzos hacia la consecución de un mismo fin. |
| E) Tenacidad | Capacidad para persistir en una tarea, a pesar de los obstáculos. |

5.- LA DELEGACIÓN ("EMPOWERMENT")

No existe consenso en la definición del término "**empowerment**" a pesar de que sabemos que se está hablando de una distribución ordenada del poder y la autoridad.

El propósito de este nombre es liberar a alguien del control riguroso existente en instrucciones y órdenes y darle libertad para asumir las responsabilidades de sus ideas y acciones, liberar a personas para llevar a cabo tareas más complejas que de otra manera permanecerían escondidas.

En general se está buscando dotar a personas de un mayor poder. Formar y proporcionar a una persona todos los elementos necesarios y suficientes que le permitan atender y resolver todas las situaciones que se planteen a su nivel.

En nuestra cultura se definiría este concepto empresarial como delegación inteligente que significa:

- . asignar poder, autoridad y trabajo a otra persona
- . autorizar a otros a que tomen decisiones y lleven el trabajo a la práctica
- . confiar a otros determinadas áreas de responsabilidad y trabajo
- . autorizar para hacer uso de los medios, sistemas y equipos disponibles
- . determinar las condiciones de trabajo y la planificación del tiempo de otros
- . representar a otros miembros de superior categoría

5.1.- VENTAJAS DE LA DELEGACIÓN

- . los niveles de la toma de decisiones resultan más apropiados
- . libera al directivo para desempeñar otras funciones
- . se efectúa un mejor uso de la formación específica, experiencia y actitudes del personal
- . se eleva el nivel de competencia del personal

- . se incrementa el número de personas capaces de solucionar problemas
- . se incrementa el sentido de responsabilidad y la conciencia motivacional
- . se ponen a prueba las aptitudes y habilidades del personal
- . la carga de trabajo se distribuye entre un mayor número de personas
- . refuerza el grado de compromiso y de bienestar del personal

5.2.- REGLAS PARA LA DELEGACIÓN Y CONSEJOS PARA UNA DELEGACIÓN INTELIGENTE.

Las reglas de delegación pueden dividirse en dos categorías:

5.2.1.- Reglas tangibles de delegación: estas reglas son específicas, racionales, directamente comprensibles y utilizables por todo el mundo. Son fáciles de enseñar. Se refieren, principalmente, a cinco cuestiones fundamentales: ¿Qué?, ¿Quién?, ¿Por qué?, ¿Cómo? y ¿Cuándo?

- . **¿Qué** hay que hacer?
- . **¿Quién** es responsable?
- . **¿Por qué** debe realizarse esa tarea?
- . **¿Cómo** debe efectuarse la tarea?
- . **¿Cuándo** debe estar terminado?

A estas cinco preguntas fundamentales deberíamos añadir:

- . descripción de la tarea por escrito
- . comprensión de la misma
- . asistencia al equipo
- . control

- . feedback
- . información a los demás
- . anticipación de problemas
- . trabajo finalizado
- . calidad

5.2.2.- Reglas intangibles de delegación: Estas reglas están relacionadas con los sentimientos, actitudes y relaciones. Para manejarlas es necesaria una comprensión de la naturaleza humana. Son más difíciles de señalar, ya que muchos directivos han aprendido solamente cómo dirigir de acuerdo con las reglas del mundo de los hechos.

Los directivos deben trabajar principalmente en sus propias actitudes; la confianza en sí mismos, en su personal y en la delegación como herramienta de dirección. Para ello:

- . demuestre confianza
- . eleve el nivel de autoconfianza de su equipo
- . demuestre su reconocimiento
- . sea flexible
- . acepte los errores

Al igual que es posible establecer unas reglas de delegación para los directivos, también es posible que los componentes de una organización sigan unas reglas.

5.3.- LA DELEGACIÓN EFICAZ.

Delegar eficazmente supone el seguir los pasos o etapas siguientes:

- a) Analice las tareas que realiza e identifique alguna que considere que le proporcionaría libertad adicional, así como un beneficio para el empleado a quien le asignaría la responsabilidad.
- b) Seleccione al individuo más adecuado para la tarea que identificó y deléguesela.
- c) Instruya a la persona, con detalles. Explíquelo por qué es importante la tarea.
- d) Asegúrese que el empleado está preparado para asumir la nueva responsabilidad.
- e) Dé al empleado libertad por unos días de practicar la nueva asignación.
- f) Realice seguimientos en forma positiva. Felicítele cuando lo merezca.
- g) Considere la rotación de tareas.
- h) Delegue aquellas misiones que preparen a los subordinados para hacerse cargo durante la ausencia de otros, incluyendo la suya propia.
- i) Pida ideas. Dé a todos la oportunidad de contribuir.
- j) Para generar ideas y entusiasmo, discuta con todo el grupo las nuevas tareas y los planes de rotación.

6.- LA COMUNICACIÓN

Diferentes estudios realizados (Blake y Mounton) pone de manifiesto que, en las organizaciones, los problemas de comunicación, junto con los de planificación, son los que dificultan obtener una verdadera calidad en los resultados.

La comunicación es una herramienta fundamental para el directivo ya que potencia su responsabilidad haciendo más participativa sus decisiones, eliminando tensiones y facilitando el diálogo. Esta responsabilidad personal y profesional, así como un grado de compromiso e implicación, no es factible si no se conocen y comprenden las motivaciones y razones que respaldan las decisiones.

La comunicación está considerada como primer factor estratégico de una organización, potenciando la creatividad laboral a través de la información/motivación, mejorando las relaciones internas y el proceso de desarrollo de las misiones, buscando el propósito primordial de conseguir logros.

El proceso comunicativo es base de las decisiones adoptadas que influyen tanto en la organización como en los miembros que la componen y permiten la integración de las funciones administrativas y operativas.

La comunicación es necesaria para:

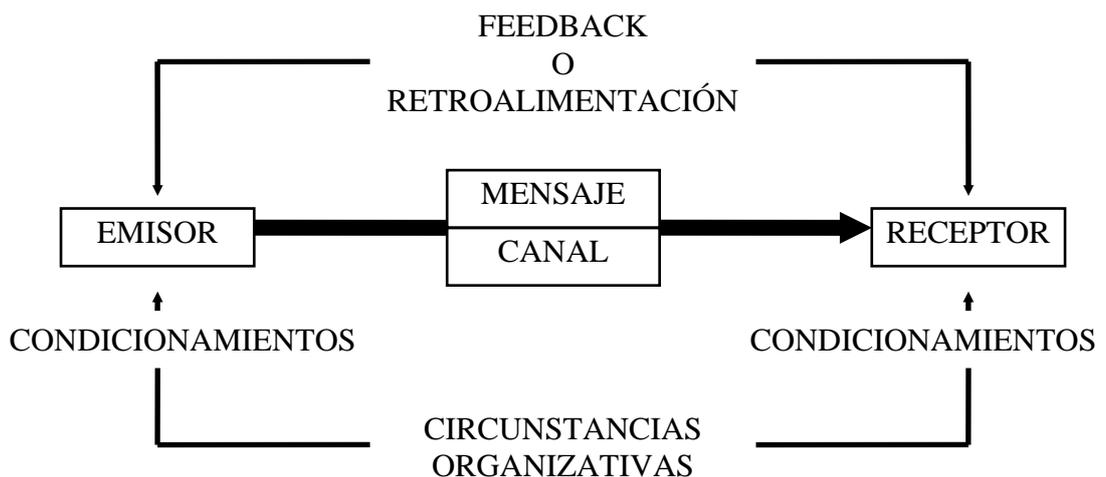
- a) Establecer y divulgar las estrategias y objetivos organizacionales.
- b) Organizar y distribuir los recursos humanos y materiales.
- c) Seleccionar, desarrollar y evaluar a los miembros de la organización.
- d) Mandar, dirigir y motivar.

La comunicación supone:

- Hacer a otro partícipe de lo que no tiene.
- Hacerlo común.
- Descubrir, manifestar o hacer saber a uno (o varios) alguna cosa.
- Conservar, tratar con alguien de palabra o por escrito.
- Consultar con otros un asunto tomando su parecer.
- Transmitir, hacer conocer a otros pensamientos o acciones propias.
- Entrar en relación de ideas, de intereses, etc, con alguien.

6.1.- EL PROCESO DE LA COMUNICACIÓN.

El proceso de la comunicación supone el que un emisor transmite un mensaje o juicio de valores, a través de un canal determinado hacia un receptor.



Emitir un mensaje y conseguir una comunicación precisa supone que:

- Para no divagar, debe esbozarse mentalmente lo que se quiere decir.
- Debe preguntar a su interlocutor si está siendo claro.
- Eliminar hábitos enojosos (discurso lento, rápido, entonación, etc.).
- Adaptar su vocabulario al lenguaje del interlocutor.
- Conseguir que su interlocutor conserve su autoestima.
- Observar las señales no verbales de su interlocutor.

La comunicación no estará completa mientras no se haya recibido y no se haya comprendido el mensaje. El receptor debe estar preparado para la escucha del mensaje, ha de practicar una escucha activa, considerando:

- Siga siempre el orden “oír, entender, interpretar, responder”. No salte del “oír” al “responder”.
- Evite pensar lo que va a decir hasta que su interlocutor haya acabado.
- Parafrasee o resuma lo que el otro ha dicho siempre que necesite aclarar algo.
- Utilice el lenguaje no verbal para indicar que está escuchando.
- Cuando discrepe con alguien, evite reaccionar emocionalmente.
- Realice preguntas abiertas como forma de estimular el dialogo.
- Sea flexible, ya que si mantiene una postura rígida no escuchará.
- Evalúe el contenido y no la forma.
- No salte a las conclusiones. No busque conclusiones precipitadas.

6.2.- LAS REGLAS DE LA COMUNICACIÓN

Considerando la interdependencia entre el emisor y receptor de toda comunicación y conociendo la complejidad de los intercambios emocionales

entre personas y grupos, es necesario para "entendernos", o bien, para comunicar con tal precisión que sea imposible confundirse, modificar las actitudes y comportamientos de los integrantes del proceso. Para ello, planteamos 10 reglas elementales:

1. la mejor forma de ganar es dar a ganar a otro; **sea generoso.**
2. el entendimiento y la ganancia mutua se consiguen con la negociación; **sea flexible.**
3. el principal obstáculo para la comunicación es la ilusión de haberla conseguido; **dude de sus percepciones.**
4. el malentendido es lo más probable; **sea persistente.**
5. saber preguntar es más eficaz que tener todas las respuestas; **pregunte.**
6. no basta con hablar, hay que actuar; **actúe.**
7. importa más el cómo nos tratamos que el que decimos; **sea cordial.**
8. la verdadera comunicación se enfoca al futuro; **sea constructivo.**
9. los grupos tienden a controlar a los individuos; **sea inconformista.**
10. todos sabemos cual es el **trato** que nos gustaría recibir de los demás, haga lo mismo con ellos (teniendo en cuenta que tratar a los demás como nos gusta que nos traten no implica, casi nunca, darles lo que a nosotros nos gusta).

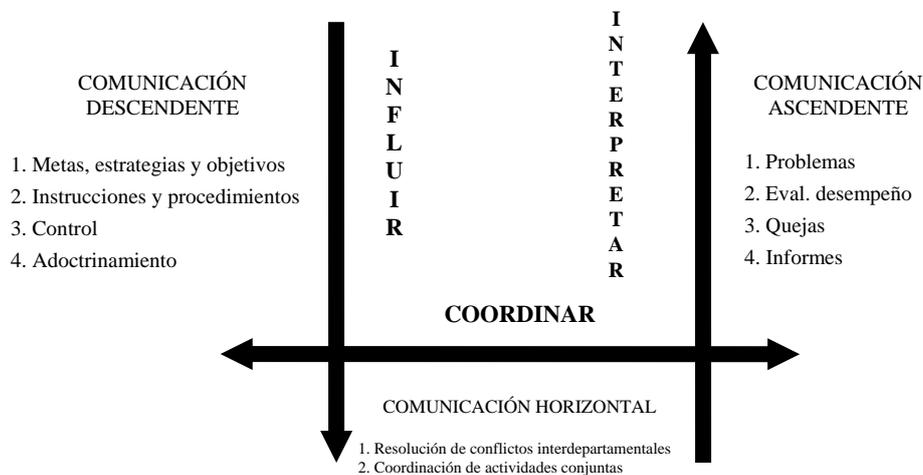
6.3.- LAS BARRERAS EN LA COMUNICACIÓN.

En el proceso de la comunicación pueden darse una serie de obstáculos procedentes de los elementos del proceso (emisor, receptor, mensaje, canal) que puedan perjudicar el buen fin de la comunicación. Entre ellos podemos significar:

- a) La defensividad (Gibb). “El comportamiento defensivo es el que se produce cuando un individuo percibe una amenaza o prevé una amenaza para el grupo”. Se produce cuando además de hablar del tema se piensa en la impresión que se producirá en los demás, como mejorar su imagen, como impresionar o vencer en la discusión...
- b) Sobrecarga en la comunicación. La persona se ve abrumada por toda la información que recibe. Puede demorar el procesamiento de esa información y/o filtrarla.
- c) Indefinición del mensaje.
- d) Interferencias en el canal: oral y escrito.
- e) Diferencia de valores entre emisor y receptor.
- f) Diferencias sociales, culturales, profesionales.
- g) Prejuicios y desviaciones.

6.4.- LA COMUNICACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN.

Las comunicaciones organizacionales fluyen en dos direcciones: vertical y horizontal. La comunicación vertical contempla los dos sentidos posibles dentro de la estructura de la organización. Ha de fluir en sentido descendente (arriba - abajo) y ascendente (abajo - arriba). La comunicación horizontal es la realizada entre individuos de distintos departamentos y unidades tanto del Departamento de Seguridad como de otros de la Institución u Organización. Esta comunicación no sigue las líneas formales de autoridad y permite a los directivos coordinarse a través de los límites departamentales.



6.4.1.- Comunicación Descendente

Es la que efectúa el superior con sus subordinados. Hacen referencia generalmente a los planes de la organización, directrices, objetivos y ejecución de actividades y de tareas.

El mensaje persigue los objetivos fundamentales:

- La coordinación.
- Mantener informados a los subordinados.
- Mejorar la comprensión de sus actividades y tareas.

- Motivar.

Las técnicas para mejorar esta comunicación son:

- Que las instrucciones sean claras y precisas para que sean comprendidas en el qué es lo que se espera de él y por qué.
- Remarcar las metas y objetivos, para que se conozca el resultado que perseguimos.
- Retroalimentar sobre la calidad del rendimiento.
- Emplear varios canales de información.
- Excepcionalmente, dar directamente al destinatario el mensaje.

El director de seguridad para asegurar que la comunicación descendente obtiene su fin debe perseverar en la repetición de los temas importantes y emplear varios canales de comunicación, evitando en la medida de lo posible los mensajes o instrucciones ambiguos que puedan ser distorsionados y tergiversados.

6.4.2.- Comunicación Ascendente.

Proporciona a los niveles directivos superiores información y datos respecto de las actividades y del desempeño profesional en toda la organización.

El contenido de esta comunicación contempla:

- Lo que el empleado dice sobre sí mismo, sobre otras personas y el desempeño profesional y sus problemas.

- Sobre las prácticas y políticas organizacionales que pueden dificultar el rendimiento.
- Lo que se debe hacer y cómo hacerlo para la mejora en el rendimiento y la producción.

Es difícil conseguir que esta comunión sea exacta y eficaz por:

- Falta exactitud en la información.
- Se restringe y filtra.
- Mayor grado de inhibición en el empleado.
- Distorsiones voluntarias e involuntarias.

Las técnicas para mejorar la eficacia de la comunicación ascendente:

- Filtrar la información, seleccionándola y nunca omitiéndola.
- Crear un ambiente de confianza y apertura.
- Buscar y obtener información de múltiples fuentes.

6.4.3.- La Comunicación horizontal

Su propósito es básicamente la coordinación, como proceso mediante el cual las personas y los departamentos trabajan en conjunto para alcanzar los objetivos globales de la organización.

Los conflictos se producen cuando se omiten los canales verticales y cuando se crea un sentimiento de competitividad entre ellos.

Para mejorar la comunicación horizontal:

- Establecer un proceso de apertura y confianza hacia otros departamentos.
- Realizar reuniones interdepartamentales para compartir información, experiencias, problemas, soluciones ...

6.5.- EL RUMOR

Además de los canales formales de comunicación y cuando la comunicación formal es escasa o ineficaz, aparece la comunicación informal que se exterioriza a través del rumor.

Es una importante fuente de información para los directivos y empleados de todos los niveles porque circula muy rápidamente en todas las direcciones.

El rumor está condicionado por la importancia y por la ambigüedad de la información siguiendo unas leyes básicas:

- Nivelación. A medida que se transmite, tiende a acortarse y hacerse más conciso.
- Acentuación. Supone la percepción, retención y memorización selectiva de un limitado número de datos.
- Asimilación. El sujeto reorganiza los datos dándole “buena forma” y haciéndolos congruentes con el tema central.

Dependiendo de las distorsiones, de la veracidad y exactitud de los contenidos el rumor puede resultar funcional o disfuncional para la organización.

Para reducir el rumor:

- Ofrecer una información formal exacta y completa.
- Realizar una difusión máxima y rápida.

6.6.- LA COMUNICACIÓN Y EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD

La comunicación es fundamental en seguridad porque:

- La seguridad opera las 24 horas de todos los días del año. Es permanente.
- La información debe transmitirse completa y concreta a todo el personal.
- La reacción es inmediata.
- La toma de decisiones es instantánea, en el momento en que se produce un incidente. Es sobre el terreno.
- La obtención de información ha de ser lo más completa posible.
- Se trabaja en equipo.

6.6.1.- Externa

- Con otros Departamentos de Seguridad
- Con Empresas de Seguridad Privada.
- Con Empresas Proveedoras.
- Con Instituciones Oficiales.

6.6.2.- Interna

- Con la Dirección General
- Con otros departamentos.
- En el Departamento de Seguridad.

Concretando la importancia de la comunicación en el Departamento de Seguridad, los objetivos que debemos cubrir son:

- Conseguir un flujo completo de información en los sentidos vertical y horizontal.
- No perder información y comunicarla con la urgencia propia de las emergencias.
- Racionalizar el empleo de los medios técnicos de comunicación.
- Disminuir el empleo de la comunicación escrita, valorando su utilidad.

A- Los tipos de comunicación y los instrumentos a emplear preferentemente

a) Oral

- * Entrevista personal
- * Reuniones
- * Medios de comunicación
 - Teléfono: fijo - móvil
 - Radioteléfono portátil
 - Buscapersonas
 - Interfonos

- Megafonía
- Sistema video portero-conferencia

El problema de la no constancia escrita de lo comunicado se salva con sistemas de grabación permanente centralizadas en un Centro de Control y Mando.

b) Escrita

- * Memoria de actividad
- * Memorándum
- * Informe
- * Propuesta
- * Carta
- * Libro: de órdenes, servicios, informes, relevos
- * Estadillo: revisiones, informaciones
- * Parte del relevo del servicio
- * Tablón de anuncios
- * Correo electrónico
- * Intranet
- * Folleto divulgativo de noticias.

B- Los Modos de comunicación

a) DIRECCIÓN – JEFES DE ÁREA, SERVICIO O SECCIONES

Escritas:

- * Libro de órdenes
- * Libro de Servicios
- * Libro de informes
- * Informes por escrito

- * Informes confidenciales
- * Estadillos de revisión

Orales:

- * Para órdenes o informes urgentes o de emergencia
- * Todas aquellas que no tengan carácter permanente o semipermanente

Reuniones:

- * Diarias: de coordinación para comunicar asuntos de rutina
- * Periódicas: de planificación y de dirección para definir estrategias de actuación.

Monográficas:

- * Para tratar algún asunto en profundidad
- * Con cita y orden del día previos

Bilaterales:

- * Entre dos personas expertas
- * Cuando sean necesarias

b) ENTRE JEFES DE ÁREA, SERVICIO Y SECCIONES

Son esenciales para la buena marcha del trabajo por su actuación de coordinación y de planificación sobre servicios.

Por medio de:

- * Libro de informes
- * Libro de servicio
- * Buzones o bandejas
- * Entrevista personal en el tratamiento de temas puntuales.

c) JEFES DE UNIDAD – ESCALA BÁSICA

Escritas:

- * Sólo en casos excepcionales, en este nivel de comunicación
- * Se exceptuarán:
 - Informes detallados (a solicitud)
 - Estadillos de revisión

Orales:

- * Mensajero: para órdenes e informes permanentes o semipermanentes
- * Con medios técnicos: rutinarias y en caso de emergencia

d) ENTRE MIEMBROS ESCALA BÁSICA

- Por medio de libros de relevo en los puestos fijos.
- Por entrevista personal en las patrullas móviles o en relevos de turnos.
- Por medio del tablón de anuncios para los asuntos generales (no confidenciales).

7.- LA MOTIVACIÓN

Las organizaciones necesitan conseguir que sus miembros aporten su tiempo, energías, esfuerzo y habilidades para obtener los mejores resultados económicos posibles, y para ello un factor importantísimo es que han de MOTIVARLOS.

Es una labor imprescindible del Director de Seguridad el intentar confluir los objetivos de la organización con los objetivos individuales de tal manera que se consiga un equilibrio entre las aportaciones realizadas y los beneficios obtenidos tanto por la organización como por el individuo. Son las Relaciones de Intercambio.

Pero, ¿qué es lo que hay que motivar? Hay que motivar siempre LA CONDUCTA, pero no todo de ella sino “lo más relevante para la Organización”, por tanto, y según KATZ,

- a) La conducta de ingreso y permanencia
- b) La ejecución adecuada de los roles
- c) Las conductas espontáneas e innovadoras
- d) Las conductas de salida

7.1.- ELEMENTOS BÁSICOS A MOTIVAR

La conducta humana se ve motivada primordialmente por:

- a) Las necesidades que son los requisitos para la supervivencia y el bienestar personal.
- b) Los valores que son los aspectos que se consideran buenos o beneficiosos y que van desde los principios ético-morales hasta las preferencias más cotidianas.
- c) Las metas que son el estado final hacia el que tienden las acciones.
- d) Las emociones que es el estado personal que resulta de comparar los valores y metas con las acciones o resultados.
- e) Las cogniciones que es la acción y el efecto que produce el conocimiento del individuo aplicado en su trabajo. Se refleja en su autoeficacia - autoestima.

La organización debe intentar la aceptación de sus valores y objetivos por los trabajadores de tal forma que desarrollan actitudes favorables hacia ello, estableciéndose un compromiso como “intensidad de la identificación y la implicación del individuo con la organización” (PORTER).

7.2.- TÉCNICAS PARA MOTIVAR.

7.2.1.- Sistema de Recompensas Instrumentales.

- a) Pagas e incentivos
 - Nivel general de salarios
 - Procedimiento para fijar el salario individual
 - Comunicación de la paga

- Participación en el diseño y administración de la paga

La remuneración influye en la decisión del individuo de incorporarse y permanecer en la organización e influye en la rotación de los Puestos de Trabajo y en el absentismo laboral.

b) Ascensos y promociones

- Promoción vertical
- Promoción central
- Promoción circular

Puede ser la recompensa individual más importante desde el punto de vista motivacional.

7.2.2.- El contenido del trabajo

a) Atributos de la tarea

- El interés de las tareas
- La variedad
- La importancia o significado
- La identidad

b) Autonomía

- De destrezas
- De medios

c) Habilidades y Aptitudes

d) Feedback

7.2.3.- La participación

a) Incrementa:

- La moral
- La satisfacción laboral
- La información
- La creatividad
- La comunicación
- La comprensión de tareas
- La implicación en el desempeño
- La consecución de objetivos

b) Reduce

- La rotación
- El absentismo
- El conflicto
- La resistencia a la aceptación

7.2.4.- El sistema normativo y disciplinario

a) Las normas, son directrices que activan y orientan la conducta.

b) La autoridad legal que faculta para ejercer el poder legítimo.

c) La disciplina que conlleva la vigilancia de la adecuación entre comportamiento y normas y la imposición de sanciones.

- * La sanción se debe aplicar inmediatamente, con intensidad proporcionada y no debe ser indebidamente severa.

7.5.- EL DIRECTOR DE SEGURIDAD COMO AGENTE MOTIVADOR

Una de las funciones del Director es motivar a los miembros de su Departamento. Ejerciendo su liderazgo practicará su habilidad para estimular y dirigir a los subordinados.

Además es motivador el cómo coordina las actividades del personal, administra los sistemas de recompensas, la participación, la moderación en conflictos, el ejemplo que importe o transmite....

Las estrategias para motivar las debe apoyar según la base de influencia en los poderes de:

- a) Recompensa
- b) Castigo
- c) Experto
- d) Referente - carismático
- d) Legítimo o autoridad

8.- LA FORMACIÓN

El directivo en su función de dirigir se implica directa y profundamente en la gestión de recursos de toda naturaleza, pero muy especialmente es responsable de gestionar los recursos humanos de él dependientes que representan el activo más importante de la organización o empresa. Generalmente reconocemos el valor de este recurso y por tanto hemos de

hacer un gran esfuerzo para con los programas adecuados conseguir atraerlo, conservarlo, convencerlo, aprovecharlo, perfeccionarlo y desarrollarlo, buscando que ante una posible falta de atención hacia el personal no provoque el que se desaproveche, pierda su interés en el trabajo, quede obsoleto técnicamente o en general se “queme”.

Es una responsabilidad muy importante del directivo la gestión eficaz del recurso humano, no quedando disminuida la misma por la existencia de

Departamentos de Personal en la Institución, Organización o Empresa, ya que sus funciones son más de asesoramiento, ayuda y control al equipo directivo, que de la función de gestión de personal. Es el directivo el responsable de conciliar las necesidades del empleado y las de la empresa, para lo cual ha de contar con una amplia y profunda formación en todas las materias que le coadyuvarán a conseguir ser un buen directivo.

El directivo debe contar entre su currículum con una amplia formación en técnicas de dirección en cuanto a pensamiento estratégico, visión, papel multidireccional y estilos de dirección; valores y habilidades del directivo; liderazgo y técnicas de mando; delegación; técnicas de fomento, impulso, potenciación de la conducta productiva y apreciación del desempeño profesional; conductas motivacionales; análisis de funciones, actividades y tareas; valoración del personal; evaluación de la dirección y metodologías de mediación por indicadores, entre otras, y especialmente entrenado en habilidades y manejo de las herramientas de los directivos, donde habrá adquirido conocimientos sobre definición de misión, visión, valores y funciones; creación de cultura organizacional; análisis y valoración de riesgos; proceso de toma de decisiones; administración eficaz del tiempo; resolución de conflictos y técnicas de negociación; técnicas de entrevista y desempeño profesional; análisis del clima laboral y técnicas de evaluación de resultados.

9- SENSIBILIZACIÓN A LA ALTA DIRECCIÓN

Determinábamos que dirigir personas es un arte en el que hay que interrelacionar una multitud de circunstancias internas y externas y que éste se puede aprender.

A este aprendizaje debemos añadir la complejidad de la dirección de recursos humanos, materiales y medidas organizativas tendentes a obtener los mayores niveles de seguridad que coadyuven al fin último empresarial cual es la obtención de beneficios.

Esta ayuda, colaboración, disposición y sobre todo previsión y prevención ante cualquier riesgo, son elementos que deben ser perfecta y claramente conocidos por la Alta Dirección de la organización o empresa, para que con su mentalización asigne los recursos humanos y económicos necesarios para poder desarrollar nuestras funciones y actividades.

Debemos analizar, desarrollar y presentar convenientemente las actividades y resultados del Departamento a través de una Memoria anual que refleje la consecución de objetivos marcados, los resultados pormenorizados y los objetivos marcados para el próximo año, dejando para proyectos específicos la solicitud de incorporación o adquisición de nuevos recursos humanos o técnicos respectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

- HUSE, Edgar F. Y BOWDITCH, James L., *El comportamiento humano en la Organización*, Deusto, Bilbao. (1980)
- UDAONDO DURÁN, Miguel, *Gestión de Calidad*, Díaz de Santos, Madrid. (1992)
- CARBALLO, Roberto, *Ideas claves para mejorar el estilo de Dirección*, Capital Humano nº 65, CISS. (1994)
- ZERILLI, Andrea, *Fundamentos de Organización y Dirección General*, Deusto, Madrid. (1998)
- VALDERAS TELLO, Pedro, GARCÍA MOLINA, José y otros, *Técnicas de Dirección y Mando*, Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, Madrid. (1998)
- GARCÍA MOLINA, José y ARA CALLIZO, Javier, *Una estructura de Seguridad basada en la coordinación*, Revista de Policía nº 134, Dirección General de la Policía, Madrid. (1999)
- GARCÍA MOLINA, José, “*La gestión de Calidad en el Departamento de Seguridad de Presidencia del Gobierno*”. IX Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad- Universidad Carlos III de Madrid. (2006).

Las *maras* y pandillas juveniles latinoamericanas
Por Mauricio Rubio *

“Los verdaderos pobres de este mundo padecen a los ricos y se destruyen unos a otros, pero no causan masacres entre nosotros. Sólo atacan los que ansían la primacía, no los que padecen la marginación”¹.

Esta observación reciente de Fernando Savater para desafiar lo que él denomina las explicaciones *conmoveramente burguesas* -como la pobreza, la injusticia, los atropellos bélicos- para el terrorismo islamista es fácilmente extensible al fenómeno de las pandillas juveniles centroamericanas, las denominadas *maras*, para las cuales sigue siendo inmediata la referencia a la precariedad económica como factor determinante de las conductas violentas de los jóvenes.

Este tipo de explicación casi automática resulta aún más incomprensible en España² en dónde se tienen por lo menos dos contra ejemplos de violencia juvenil difícilmente atribuibles a las condiciones económicas desfavorables: la *kale borroka*, típica manifestación violenta de los jóvenes de una de las regiones más desarrolladas de la península y, más recientemente, las pandillas formadas por los hijos de inmigrantes latinos que, se puede suponer, dejaron atrás en sus países las mayores restricciones económicas para tener acceso a la salud y educación gratuitas y a mejores condiciones salariales de su familia.

En este trabajo, se presentan algunos resultados de un conjunto de encuestas de auto reporte de conductas realizadas entre jóvenes de 13 a 19 años en varios países centroamericanos entre el 2002 y el 2005. Se destacan varios el elementos, que pueden ser pertinentes para prevenir el deterioro de las pandillas latinas en España. El primero, que corrobora la observación de Savater, es que la pobreza es una explicación no sólo burguesa sino también pobre de la violencia juvenil en Centro

* Investigador Instituto Universitario de Investigaciones sobre Seguridad Interior.
mauriciorubiop@hotmail.com

¹ “La montaña y Mahoma”, *El País*, Agosto 16 de 2005

² Y más aún en el País Vasco. Ver Borja Bergareche (2005) 'Maras': crimen global en español. El País – Edición País Vasco. Julio 31 de 2005.

América. El segundo es que las *maras* o pandillas deben analizarse no como una simple suma de jóvenes violentos sino como organizaciones que atraen, reclutan y mantienen a sus miembros, y que la incidencia de estas organizaciones no es generalizada y uniforme, como la de la pobreza, sino que presenta una gran variabilidad geográfica. El tercero es que uno de los primeros efectos perceptibles de las pandillas en una localidad parece ser el establecimiento de una red de amigos. A diferencia del típico escenario del bajo mundo, con delincuentes que se reúnen escondidos, la pandilla en sus etapas iniciales es un asunto visible y público, que opera desde la calle. El cuarto es la aparente contradicción entre la extensión, incluso la aceptación del fenómeno entre los jóvenes, por un lado, y la intensidad o gravedad de las acciones de las pandillas por el otro. Parecería haber cierta evolución desde la agrupación rumbera, espontánea y desorganizada hacia la *mara* que progresivamente consolida su poder y en cierta medida monopoliza y organiza las actividades violentas en los barrios.

El trabajo está dividido en tres secciones. En la primera se abordan de manera breve los problemas metodológicos. En la segunda se presentan algunos resultados agregados de las encuestas. En la tercera se analizan los factores que ayudan a explicar la vinculación de los jóvenes a las pandillas y se contrastan con los datos algunas de las hipótesis tradicionales.

1 – LAS ENCUESTAS DE AUTO REPORTE DE CONDUCTAS

En el Cuadro siguiente se presentan los parámetros básicos de las cinco encuestas de auto reporte realizadas entre el año 2002 y el 2005 en varios municipios de Honduras, Nicaragua y Panamá.

Cuadro 1

PARÁMETROS BÁSICOS					
ENCUESTAS DE AUTO - REPORTE					
Encuesta	Tegucigalpa	ZMVS	Managua	R Nicaragua	Panamá
Año	2002	2002	2003	2004	2005
Tamaño de la muestra					
Total	1220	1624	701	2950	813
Estudiantes	592	846	386	2061	480
Hombres	296	387	191	1093	221
Mujeres	296	459	195	968	259
No escolarizados	628	778	315	889	333
Hombres	386	491	252	604	240
Mujeres	242	287	63	285	93
Por edades					
13	171	187	100	399	98
14	170	254	77	443	97
15	189	302	98	498	120
16	211	257	138	508	174
17	185	260	104	365	128
18	146	205	95	452	104
19	143	159	89	285	92
Por municipios					
1	361	520	102	300	813
2	859	160	61	401	
3		88	538	399	
4		209		300	
5		40		150	
6		82		100	
7		40		500	
8		99		300	
9		40		250	
10		59		125	
11		84		125	
12		111			
13		39			
14		53			

En total, se han encuestado más de siete mil jóvenes (7308), entre 13 y 19 años, de los cuales cerca de las tres quintas partes (59.7%) vinculados al sistema educativo y distribuidos por mitades entre hombres y mujeres. Entre los desescolarizados, hay mayor participación de hombres (67%) que de mujeres.

En todas las encuestas, la muestra de la población estudiantil se escogió de manera aleatoria primero con muestreo geográfico de los establecimientos y luego, dentro de estos, buscando representatividad por edades y género de los jóvenes a quienes se suministraba el cuestionario. El cuestionario se respondía de manera privada y anónima por los mismos jóvenes que lo auto diligenciaban.

Para captar a los jóvenes desvinculados del sistema educativo fue imposible encontrar un procedimiento de muestreo que garantizara, simultáneamente, aleatoriedad y el requisito de privacidad y anonimato de la encuesta. El segundo requisito, al cual se le

asignó prioridad hizo descartar la mayor parte de los procedimientos habituales de diseño de muestras, como los de selección geográfica utilizados en encuestas de hogares. En la mayoría de los casos los esfuerzos se centraron en captar jóvenes con algún tipo de vinculación institucional que se pudieran agrupar para responder el cuestionario de manera anónima. Así, la mayor parte de los pandilleros, *mareros* y delincuentes juveniles que pudieron ser encuestados llegaron a la muestra de manera dirigida.

La principal ventaja del instrumento utilizado, fuera del considerable grupo de jóvenes que respondieron el formulario, es que ha permitido elaborar no sólo un perfil de los infractores y pandilleros sino, sobre todo, comparar algunas de sus características con un grupo de control, el de los estudiantes. Esta es tal vez la innovación más importante de la metodología adoptada sobre trabajos previos. El hecho que la sub muestra de desescolarizados no sea aleatoria implica que no se puede utilizar ni para medir la incidencia global de infracciones, o de afiliación a pandillas. Además, las comparaciones entre localidades, y entre países, deben interpretarse con cautela. Otra consecuencia del procedimiento de muestreo es que muy probablemente está sobre estimando el impacto del abandono escolar sobre la delincuencia juvenil y la afiliación a pandillas.

Antes de presentar los principales resultados de las encuestas vale la pena una breve mención del esquema conceptual utilizado tanto para el diseño del instrumento de medición como para la interpretación estadística de los resultados. Con relación a los supuestos básicos de comportamiento individual de los adolescentes se adopta un esquema que complementa el modelo de elección racional -que postula que la acción surge de la evaluación de costos y beneficios- con los planteamientos de la sociología clásica -en los que se destacan las reglas y las normas como determinantes del comportamiento- asignándole, además, mayor importancia a la dimensión emotiva de las decisiones. En términos de las escuelas criminológicas, se recurre, con algunas modificaciones, el esquema de los llamados *senderos* hacia la delincuencia juvenil³ de acuerdo con el cual se abandona la idea de una decisión de delinquir por una secuencia progresiva de pequeños incidentes que se van acumulando a lo largo de la

³ Loeber (1996) y Tremblay (2000)

vida de los jóvenes. Las variaciones a este enfoque se hacen en dos niveles. Por un lado, destacando la importancia de dos momentos críticos en la biografía de algunos adolescentes: la fuga de la casa y el abandono escolar. Por otro lado, reconociendo que en la afiliación a la pandilla juegan un papel no sólo las características y los antecedentes del joven sino la naturaleza de la organización a la que se vincula.

2 – ALGUNOS RESULTADOS AGREGADOS

2.1 - Pandillas en los barrios

En la literatura reciente sobre pandillas juveniles ⁴, siguiendo las sugerencias de Durkheim en su trabajo sobre el suicidio, se hace énfasis en la necesidad de distinguir los elementos que ayudan a explicar la incidencia y las características sociales de un fenómeno de los varios factores específicos que motivan a los individuos a ocasionar un incidente que contribuye a dicho fenómeno. En el caso de las *maras* o pandillas juveniles, es conveniente entonces diferenciar aquellos elementos que ayudan a explicar por qué en unos lugares hay mayor o menor presencia de bandas juveniles –o cuales son las características de las mismas a nivel agregado o social- de los diversos factores que contribuyen a que un joven se vincule a una de tales pandillas. Este último aspecto se analiza en la siguiente sección.

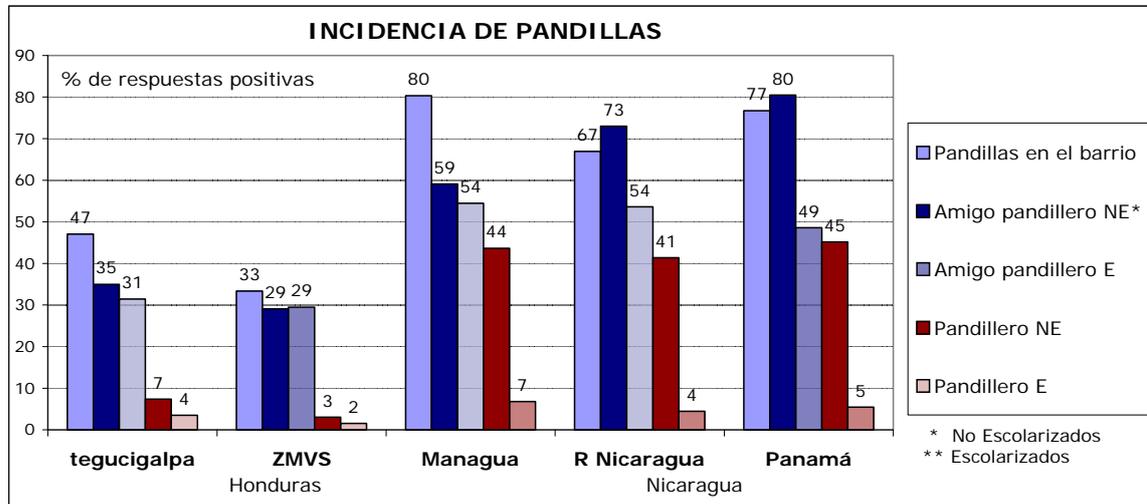
El primer aspecto que sobresale de los datos de las encuestas es la enorme variabilidad geográfica del fenómeno de las pandillas. Esta apreciación es relativamente independiente del indicador que se adopte para la medición de tal incidencia. Para aproximarse a la importancia relativa de las *maras* o pandillas en las cuatro regiones en las que se realizaron encuestas se dispone de tres indicadores diferentes más o menos relacionados : 1) el reporte de los jóvenes que respondieron la encuesta de alguna vez en la vida haber sido *marero* (en Honduras) o *pandillero* (en Nicaragua); 2) el contar o no con un amigo *marero* o *pandillero* y 3) la percepción de que en el barrio en dónde se vive existen o no pandillas.

Lo que se observa es, por un lado, una alta variabilidad entre los diferentes indicadores. Mientras que, por ejemplo, en Managua un 80% de los jóvenes

⁴ Ver por ejemplo Lien (2001)

manifiestan que en el barrio en el que habitan operan pandillas, para la ZMVS la cifra respectiva es del 33%.

Gráfica 1



El segundo punto que se puede señalar es que lo que se podría denominar indicador *líder* de la incidencia de pandillas –en el sentido de ser el que capta el fenómeno de manera más temprana- es el que se basa en la percepción de los jóvenes sobre la presencia de pandillas en sus barrios. Este indicador, además, presenta la ventaja de poderse comparar con uno similar calculado a partir de encuestas de victimización a los hogares.

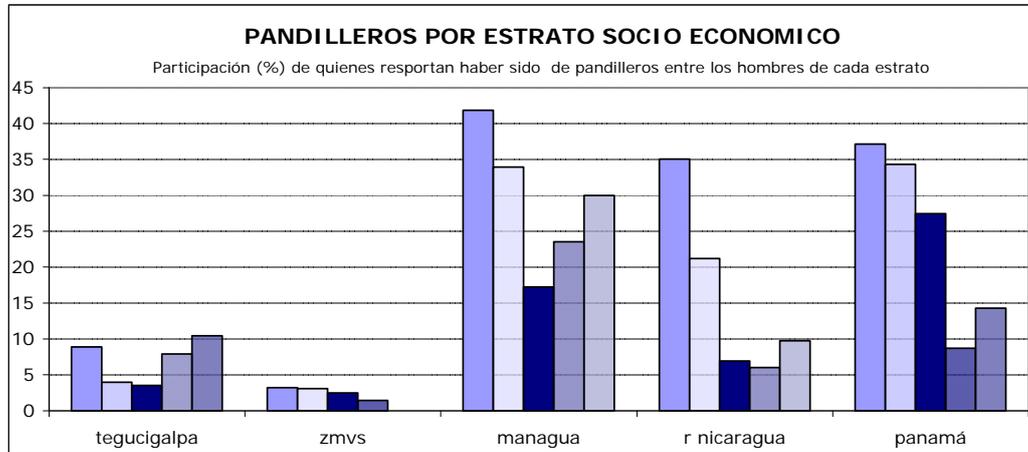
2.2 - Pobreza y pandillas

No cabe duda que la explicación más generalizada para la existencia de pandillas en las localidades, así como para la vinculación de los jóvenes a tales grupos está basada en la precariedad de la situación económica tanto social como individual ⁵. La información de la encuesta puede ser útil no sólo para contrastar este planteamiento sino para refinar un poco el análisis e identificar los mecanismos a través de los cuales opera la causalidad desde el ámbito económico hasta el entorno de las pandillas.

⁵ Ver por ejemplo los diferentes trabajos en ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP (2000).

En primer lugar, a nivel agregado se percibe que la relación entre estrato económico⁶ y vinculación a las pandillas no es lineal, decreciente y uniforme como en principio postula la teoría de las pandillas basada en la precariedad económica.

Gráfica 2



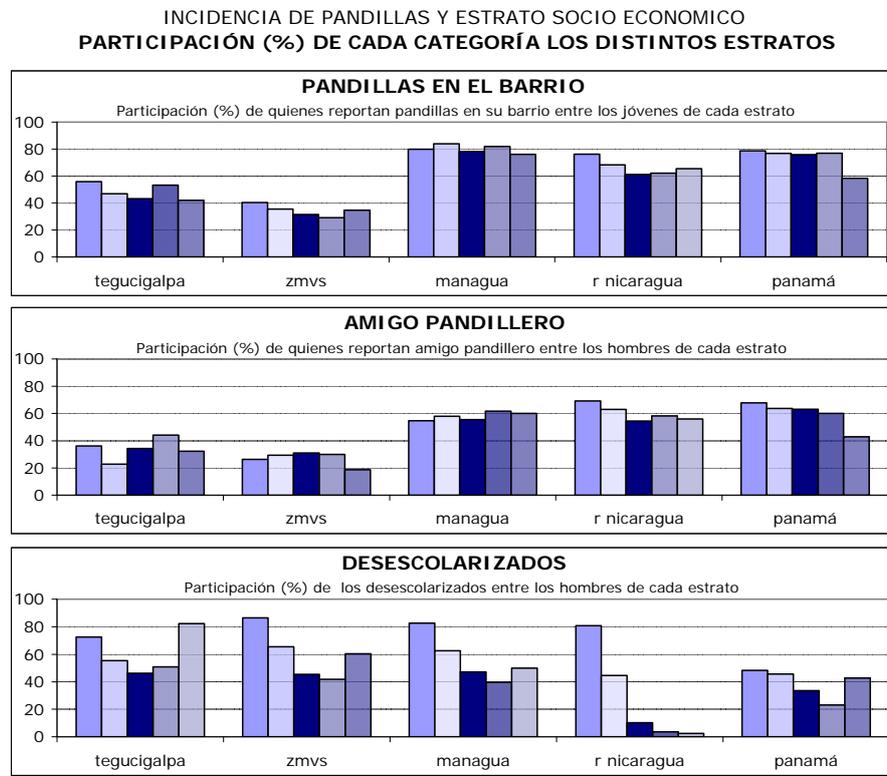
Lo que se observa como perfil es, por el contrario, una especie de U en dónde los niveles altos de afiliación a las pandillas se dan tanto en el estrato bajo como en el estrato más alto. De hecho, para la encuesta de Tegucigalpa, es mayor la proporción de jóvenes hombres pertenecientes al estrato alto que reportan haber sido mareros (10.5%) que la cifra respectiva entre los jóvenes de estrato bajo (8.9%). En otros términos, lo que esta gráfica sugiere es que la situación económica está lejos de poderse considerar una condición necesaria, o suficiente, de la vinculación a las pandillas.

La complejidad de la relación entre la situación económica y la incidencia de las pandillas se tiende a corroborar cuando se observa el perfil por estratos de lo que se puede considerar el entorno más cercano del fenómeno. En efecto, tanto el reporte de que existen pandillas en el barrio como el de mantener lazos de amistad con un pandillero parecen ser relativamente independientes del estrato económico de los jóvenes. Además, la asociación de estos dos indicadores con la precariedad económica presenta diferencias dependiendo de las localidades. Así, mientras en Tegucigalpa o Panamá se percibe una relación negativa entre la situación económica y la presencia de pandillas en los barrios, la asociación entre el estrato y las redes de

⁶ La información sobre estrato económico de los jóvenes se obtiene a partir de las respuestas a la siguiente pregunta: “en términos de ingreso y su nivel de vida. La gente se describe a si misma como perteneciente a cierta clase social. (Alta, media o baja). Tú te describirías como perteneciente a la clase ...”

amigos de las pandillas es menos nítida. En Managua, por el contrario, aparece una asociación *positiva* entre el estrato económico y la amistad con los pandilleros.

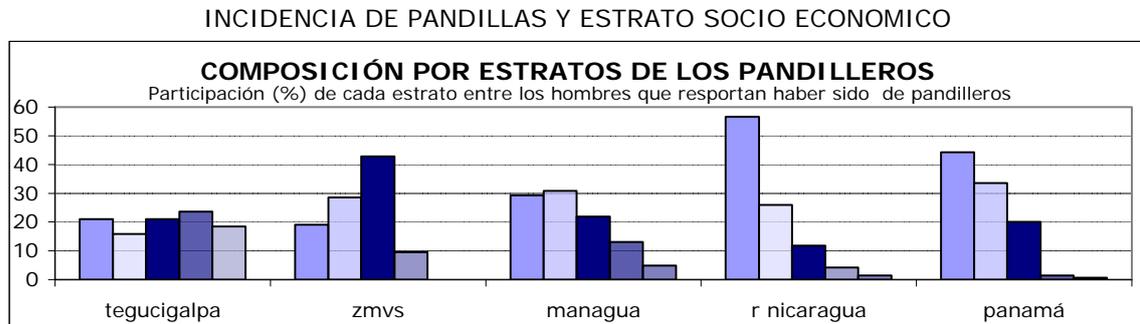
Gráfica 3



Se puede anotar que el perfil por estratos que más se asemeja al de los pandilleros es el de los jóvenes que se han desvinculado del sistema educativo. Así, parecería que, cuando es pertinente, la asociación entre la precariedad económica de los jóvenes y su vinculación a las pandillas se da a través del fenómeno del abandono escolar. Sobre este punto se volverá más adelante.

La falta de una relación inequívoca entre la situación económica y el fenómeno de las pandillas también se observa a partir de la percepción que tienen los mismos pandilleros sobre su posición en la escala social. En efecto, la composición por estratos de la población de jóvenes vinculados a las pandillas presenta importantes variaciones regionales. Así, mientras en Tegucigalpa la estructura por estratos de la población de mareros es relativamente uniforme –cerca del 20% se consideran situados en cada uno de los cinco estratos- en los municipios Nicaragüenses casi el 60% de los pandilleros afirman pertenecer al estrato más bajo mientras que apenas el 1% considera pertenecer al estrato alto. En Panamá también se observa una alta concentración de jóvenes que del estrato más bajo dentro de los pandilleros.

Gráfica 4

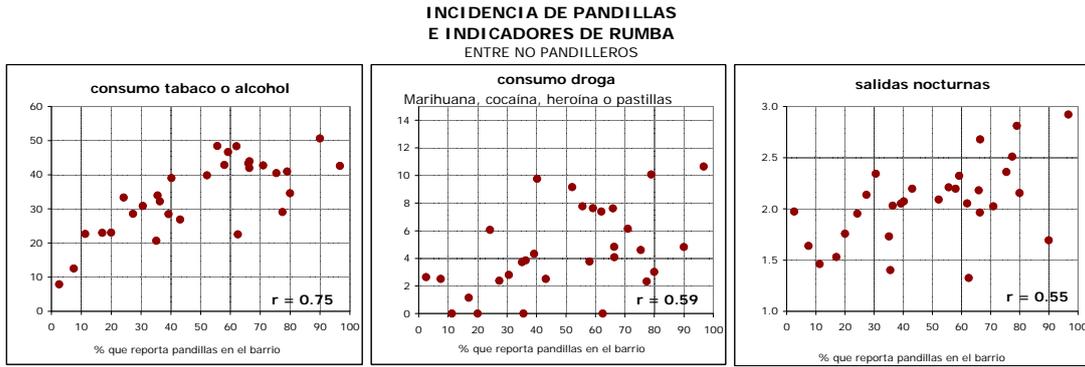


2.3 - Pandillas y *rumba* (marcha)

Los datos de las encuestas agregados por municipios pueden ser útiles para detectar algunos elementos correlacionados con la incidencia de las pandillas y dar algunas luces acerca de la dinámica del fenómeno y de sus más visibles consecuencias.

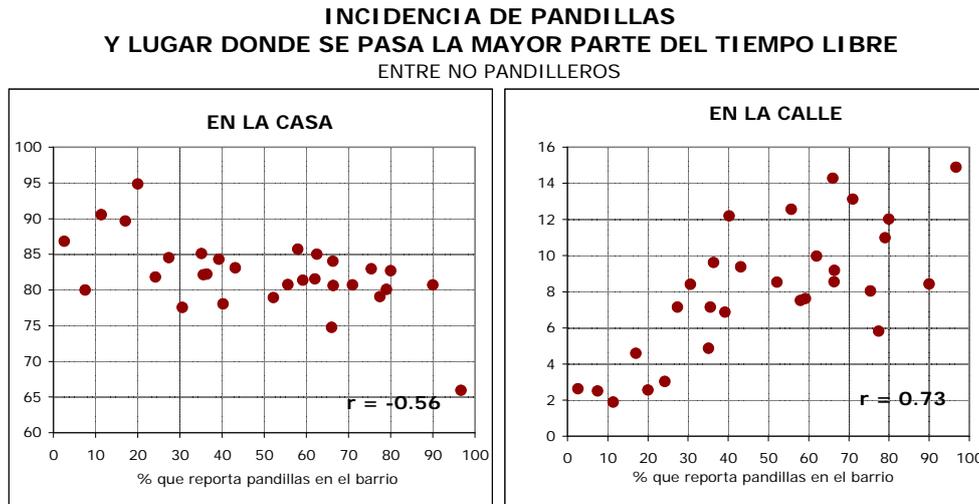
Utilizando lo que se denominó en indicador líder del fenómeno –la percepción de los jóvenes de la encuesta sobre la influencia de pandillas en sus barrios- el primer punto que conviene destacar es que estos grupos juveniles ejercen una influencia sobre ciertos comportamientos de los jóvenes. En particular, es notoria la asociación que se observa entre la presencia de pandillas en los barrios y cuestiones como el consumo de tabaco, alcohol o droga entre los jóvenes no miembros de las pandillas. Aparece incluso una correlación positiva con la frecuencia de salidas nocturnas de los jóvenes. Así, mientras en las localidades con escasa presencia de pandillas la incidencia de consumo de tabaco o bebidas alcohólicas entre los jóvenes no pandilleros es inferior al 10%, la de droga cercana al 0% y el promedio de salidas nocturnas apenas supera 1.5 por semana, en los municipios en dónde está más generalizada la presencia de maras o pandillas cerca de la mitad de los adolescentes reportan haber consumido tabaco o alcohol, más del 6% manifiestan haber recurrido a las drogas y el promedio de salidas nocturnas a la semana es cercano a tres.

Gráfica 5



En forma consecuente con las observaciones anteriores, la presencia de pandillas en los barrios alcanza a estar asociada con las preferencias de los jóvenes en materia del lugar preferido para pasar la mayor parte de su tiempo libre. En los lugares en dónde las pandillas muestran una presencia más generalizada aumenta la proporción de jóvenes que manifiesta pasar la mayor parte de su tiempo libre en la calle en detrimento de pasarlo en la casa.

Gráfica 6



En otros términos, las pandillas parecen tener el efecto de sacar a los jóvenes fuera de sus casas para atraerlos hacia la calle. Salir de casa no necesariamente implica, para el grueso de los jóvenes, una mayor implicación en actividades delictivas. Si bien se percibe un leve efecto arrastre sobre los pequeños robos y los ataques más serios a la propiedad, no se alcanza a dar un impacto sobre crímenes graves cometidos por jóvenes por fuera de las pandillas. Más visible es el estímulo que parece darse, aquí si de manera generalizada, sobre ciertas conductas riesgosas –como el consumo de sustancias- y sobre el ambiente nocturno y de rumba. Se puede plantear como

conjetura que uno de los principales elementos asociados a la presencia de pandillas en los barrios es el quiebre del sistema normativo basado en la familia y el sistema escolar, y que este factor de rebeldía es algo que atrae a buena parte de los jóvenes.

Aunque el elemento de la rumba, la marcha, el *vacile*, el *pasárselo bien*, es frecuentemente mencionado como un factor aglutinante de los adolescentes alrededor de las pandillas y, en recurrentes testimonios, como un motivo suficientemente fuerte para inducir en algunos jóvenes la decisión de vincularse a las pandillas, hay dos consecuencias de este escenario que no han recibido suficiente atención en la literatura sobre el fenómeno. La primera es la falta de consideración de este tipo de motivación –tanto para acercarse a las pandillas en busca de amigos como para ingresar a ellas- en las políticas y programas orientados a enfrentar el problema. Paradójicamente, tales esfuerzos se concentran en los aspectos educativos y laborales de la vida de los adolescentes, que es precisamente aquella dimensión por la cual tanto los pandilleros como sus redes de amigos demuestran tener muy poco interés.

El segundo elemento que ha sido tradicionalmente ignorado por el diagnóstico, o mencionado de manera anecdótica y marginal, pero que está presente como pocos en la vida de los adolescentes, en sus preocupaciones cotidianas, en sus motivaciones de corto y largo plazo e incluso en las normas con las que se pretende moldear sus comportamientos es el relacionado con la vida sexual. Si se sospecha que la rumba es un factor de atracción alrededor de la vida de pandilla no es prudente ignorar la dimensión sexual del comportamiento de los adolescentes en general y de los pandilleros y su entorno en particular. Al respecto, los datos de las encuestas muestran con claridad que la vida sexual de los pandilleros, y de sus amigos, no sólo es más temprana, más activa y más promiscua que la del adolescente promedio sino que es uno de los elementos que en mayor medida contribuyen a discriminarlos ⁷.

2.4 - Un factor de inseguridad

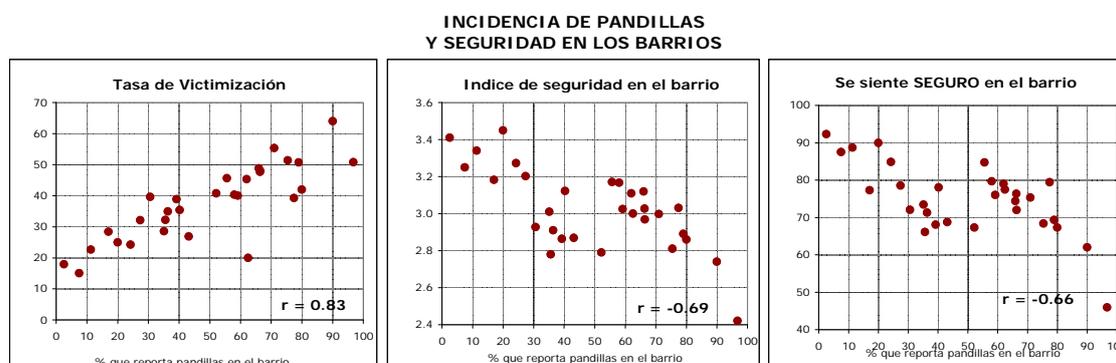
A pesar de las observaciones anteriores, resulta claro en los datos que no todo es rumba alrededor de las pandillas. En particular, la presencia de pandillas está inequívocamente asociada con mayores índices de inseguridad en las localidades. Por

⁷ Ver Rubio (2005a)

un lado, el indicador más generalizado de inseguridad, la tasa de victimización, muestra una correlación positiva y relativamente estrecha (índice de correlación del 83%) con la presencia de pandillas en los barrios. Así, mientras en los municipios en donde menos del 10% de los jóvenes manifiestan que en el barrio en donde habitan operan pandillas la tasa de victimización es inferior al 20%, en aquellas localidades en donde un 80% o más de los encuestados reportan presencia de pandillas más de uno de cada dos jóvenes ha sido víctima de algún ataque criminal.

Por otra parte, un indicador subjetivo de seguridad en el barrio ⁸ también muestra una correlación negativa (cercana al 70%) con la presencia de maras o pandillas en los barrios.

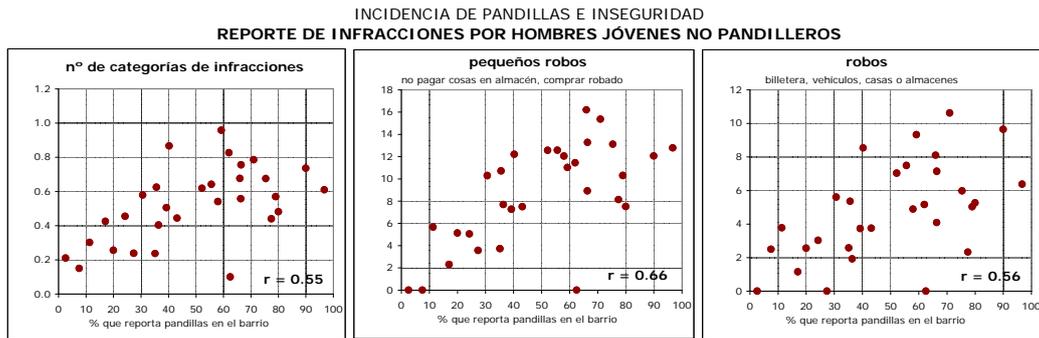
Gráfica 7



Las observaciones anteriores se corroboran, desde la otra orilla de la inseguridad -la de los infractores- cuando se observa que la presencia de pandillas en los barrios se relaciona con un mayor reporte de infracciones leves, ataques o agresiones de distinta naturaleza, por parte de los jóvenes no vinculados a las pandillas. Más adelante se analizan las diferencias entre los pandilleros y el resto de jóvenes a la hora de cometer infracciones.

Gráfica 8

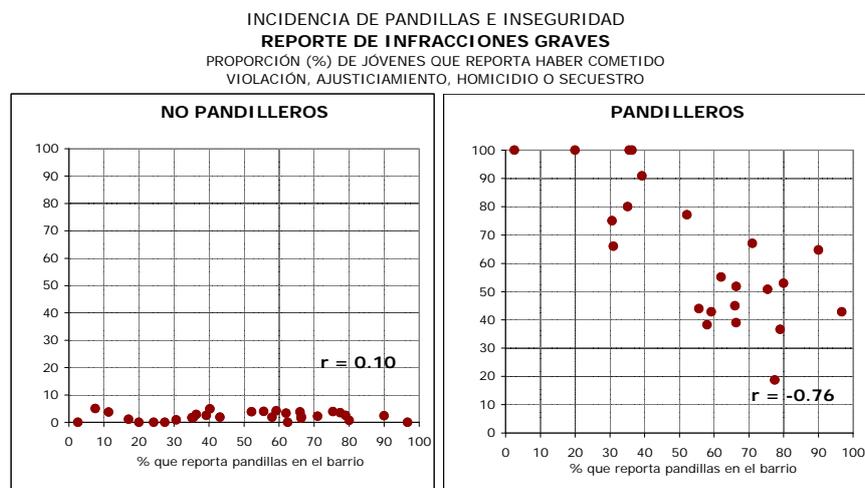
⁸ Basado en la pregunta « ¿Qué tan seguro te sientes en las calles de tu barrio? » con cuatro alternativas de respuesta : 1) muy inseguro, 2) inseguro, 3) seguro, 4) muy seguro.



La relación positiva entre la presencia de pandillas en los barrios y el auto reporte de infracciones es relevante ante todo para las conductas que no son muy graves, como con el reporte de haber sacado artículos de un almacén sin pagarlos, o comprar cosas robadas. Ya para los robos más serios la asociación empieza a ser más tenue, y es más débil aún con el reporte de infracciones graves -como violaciones, ajusticiamientos, homicidios o secuestros- por parte de los jóvenes no miembros de pandillas en una localidad.

El reporte de crímenes serios por parte de jóvenes no vinculados a las pandillas no sólo es extremadamente raro sino que es independiente de la incidencia de pandillas en los barrios, siendo el índice de correlación para los datos agrupados por municipios tan sólo del 10%. Por el contrario, para los delitos reportados por los miembros de las pandillas se percibe una asociación negativa entre su incidencia y la presencia extendida de pandillas en los barrios. Es en los municipios en dónde los jóvenes reportan una menor incidencia de pandillas (inferior al 40%) en dónde los integrantes de tales grupos se caracterizan por ser en su mayoría criminales serios.

Gráfica 9



Así, los datos de la encuesta sugieren que la presencia generalizada de pandillas en los barrios se asocia, entre los jóvenes no integrantes de tales grupos, con un mayor reporte de infracciones leves pero no necesariamente con una incidencia superior de los crímenes más graves. Al interior de las bandas, por el contrario, el fenómeno menos extendido, o más concentrado, se caracteriza, por el contrario, con una mayor criminalización de sus integrantes. Dicho en otros términos, parecería que la evolución y desarrollo de las pandillas se da acompañada tanto de una progresiva monopolización de las actividades delictivas dentro de esos grupos como, aparentemente, de una vinculación menos masiva de jóvenes. Disminuye la cantidad y aumenta la intensidad, o gravedad, de las pandillas. Esta observación se puede interpretar de dos maneras no excluyentes : las pandillas en alguna medida pacifican las localidades en las que actúan y, simultáneamente, monopolizan las actividades delincuenciales.

2.5 - La pandilla como escuela de infracciones, y de crímenes

Lamentablemente, y a pesar de la eventual utilidad de la idea de la *rumba* para una comprensión del fenómeno, las pandillas juveniles no son una simple manifestación del *vacil*, el trago, la marihuana, la vida nocturna, la libertad sexual o el *pasárselo bien*.

Una importante y sombría característica del fenómeno pandillero, que ayuda a explicar la inseguridad y los mayores índices de victimización que sufren los jóvenes en sus territorios, es la marcada vocación por la violencia en una amplia gama de manifestaciones y de comportamientos problemáticos y riesgosos, que afectan a terceros, y que van desde los pequeños robos hasta el secuestro, pasando por las riñas, las agresiones y las violaciones.

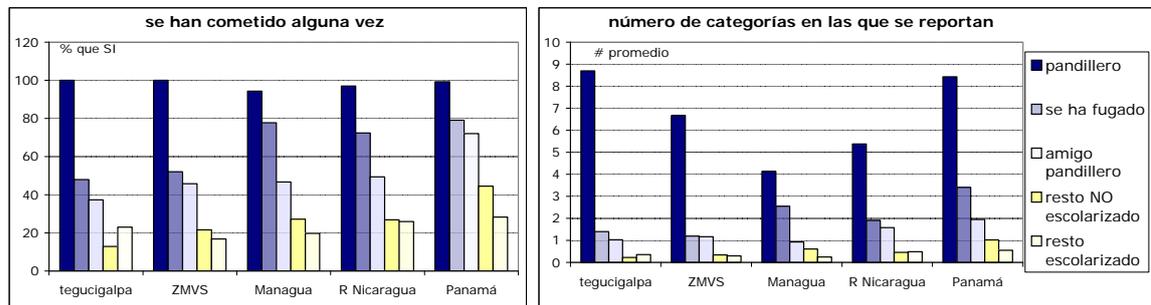
De la misma manera que, con la información de las encuestas agregada por municipios, se pudo identificar una asociación entre la presencia geográfica de pandillas y el reporte de infracciones por parte de los demás adolescentes, los datos agrupados con base en el esquema del *sendero* hacia la pandilla permiten corroborar la idea de una influencia nefasta de estos grupos sobre los jóvenes, de manera proporcional a su cercanía. La idea básica del sendero es que antes de la vinculación definitiva de los jóvenes a las pandillas, y a la delincuencia, se dan unos pasos

previos, progresivos, de gravedad creciente, que la facilitan. Más adelante se argumenta que en el camino hacia la pandilla son relevantes las siguientes etapas: (1) abandonar el sistema escolar, (2) hacerse amigo de un pandillero y (3) fugarse de la casa. Así, se plantea que cada una de esas etapas constituye un mayor acercamiento hacia la pandilla.

En los datos de las encuestas es evidente que una de las características básicas de los jóvenes pandilleros es no sólo el reporte más frecuente de haber cometido infracciones sino la gama más variada de categorías de comportamientos problemáticos. Así, mientras que, en todos los sitios en los que se hizo la encuesta, el porcentaje de pandilleros que admite haber cometido alguna infracción se acerca al 100%, entre los jóvenes más alejados de tales grupos este guarismo se sitúa alrededor del 20%. La diferencia en términos de la variedad de la canasta de infracciones cometidas por los pandilleros también es marcada, aún con los adolescentes más cercanos a su entorno.

Gráfica 10

SENDERO HACIA LAS PANDILLAS Y REPORTE DE INFRACCIONES *

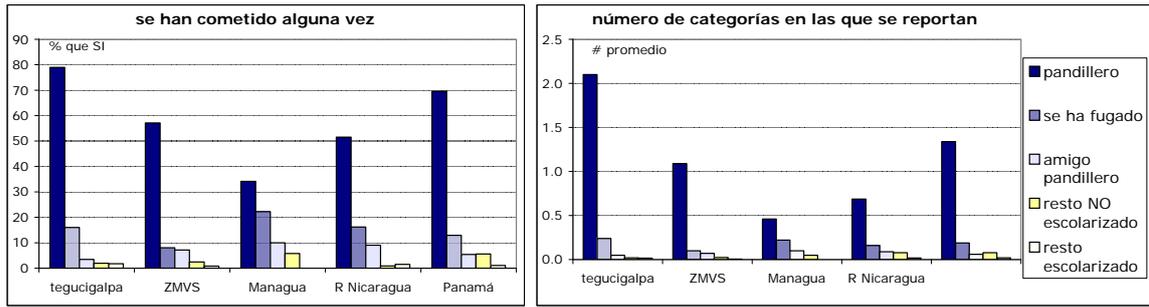


* Robo menor, robo, vandalismo, venta de droga, armas, amenazas, riñas, agresión, violación, ajusticiamiento, homicidio, secuestro

Si se centra la atención en las infracciones más graves, como violaciones, ajusticiamientos, heridas letales u homicidios, las discrepancias entre los pandilleros y el resto de jóvenes son aún más marcadas.

Gráfica 11

SENDERO HACIA LAS PANDILLAS Y REPORTE DE INFRACCIONES GRAVES *

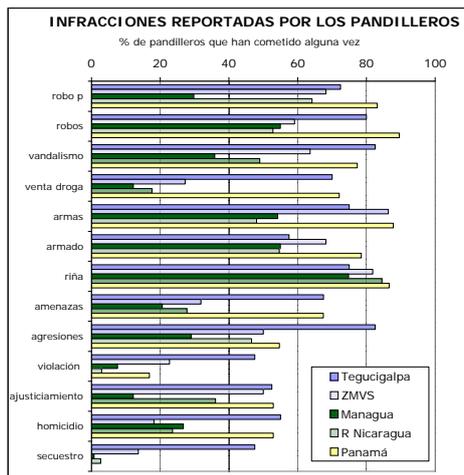


* Violación, ajusticiamiento, homicidio, secuestro

Así lo que queda claro es que la pandilla es una importante escuela del crimen y que, en materia delictiva, sus integrantes se distinguen de manera nítida, aún de los demás adolescentes infractores no pandilleros. Para Tegucigalpa, por ejemplo, la relación entre la incidencia de delitos serios reportados por los primeros es de cuatro a uno con la siguiente categoría del sendero. Con los jóvenes escolarizados la proporción varía, dependiendo del lugar, entre treinta a uno y setenta a uno. Vale la pena por lo tanto analizar con mayor detalle cómo es que opera este mecanismo de entrenamiento, intensificación y diversificación de los jóvenes en materia criminal.

Un punto que se puede señalar es que, a pesar de discrepancias geográficas importantes en términos de incidencia, los datos disponibles no muestran una alta especialización delictiva de las pandillas.

Gráfica 12



En otros términos, no parece haber, en ninguno de los lugares en dónde se aplicó la encuesta, barreras específicas –normativas, sociales, culturales o morales- que impidan que los jóvenes pandilleros incurran en alguna categoría de delitos. Parecería, por el contrario, que se le *miden* a cualquier cosa. Como claramente lo expresa un

pandillero « tienes que hacer de todo: matar, robar, lo que sea. Si eres pandillero, eres pandillero y haces todo lo que sea para mostrar tu poder »⁹.

Una posible excepción a la observación anterior serían las violaciones que, contrariando un idea persistente sobre este ataque como una de las características de la delincuencia en Nicaragua, presentan una incidencia bastante más baja en dicho país. La incidencia que se observa para el delito de secuestro, también más baja en Nicaragua que en Honduras, se puede tomar como un síntoma de unas pandillas menos organizadas y estructuradas que las *maras* del segundo país¹⁰. A pesar de que, los secuestros en Nicaragua, a pesar de su baja incidencia, están relativamente más monopolizados por las pandillas que en Honduras.

La falta de especialización de las pandillas en materia criminal es consistente con una larga tradición en la investigación sobre *gangs* en los Estados Unidos que describe las actividades de los pandilleros como de « estilo cafetería »¹¹ o « a la carta » o sea como acciones de grupos que cometen una gran variedad de infracciones y crímenes, sin mayor especialización¹², probablemente dependiendo de las modas, de los caprichos de los jefes, o de la demanda externa por sus servicios. Un escenario de este tipo es bastante poco esperanzador como perspectiva en un mundo criminal cada vez más globalizado, organizado, transnacional y fluido cuando, además, los países centroamericanos cuentan con vecinos bastante curtidos en materia de guerrillas, mafias y grupos paramilitares. Al respecto, no parece un despropósito, ante la reciente revelación de los contactos de la guerrilla colombiana en Honduras¹³, imaginar como escenario la subcontratación de mareros por parte de las FARC para, por ejemplo, la ejecución de las etapas iniciales de los secuestros.

⁹ Testimonio del pandillero José Alemán tomado de « Las 'maras' en Centroamérica: de las guerras civiles a la ultraviolencia callejera ». *El Tiempo*, Marzo 30 de 2005

¹⁰ En Rubio (2005) se desarrolla el argumento de por qué el delito del secuestro requiere para su consolidación del respaldo de organizaciones muy estructuradas.

¹¹ Decker (2001)

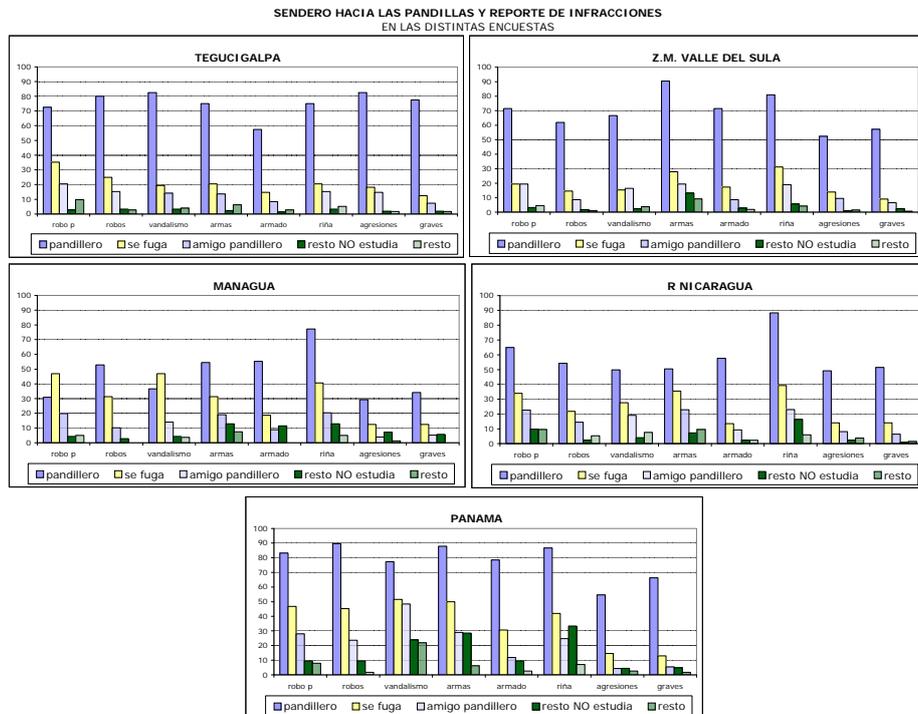
¹² Algunos trabajos sobre pandillas en Europa muestran, por el contrario, cierto nivel de especialización. Ver Klein et. al. (2001)

¹³ Ver por ejemplo « Detenidos dos hondureños por vinculación con las Farc » *El Espectador*, Marzo 25 de 2005

Un segundo aspecto que vale la pena destacar con la información sobre infracciones es que entre los pandilleros también se cumple la regla postulada para los delincuentes juveniles en los países desarrollados en el sentido que la incidencia de las infracciones es inversamente proporcional a su gravedad. Este hecho es consistente con el modelo de los senderos hacia la delincuencia, o hacia las pandillas, de acuerdo con el cual la comisión de los delitos más graves normalmente está precedida de incursiones en otras categorías de infracciones menos serias.

De cualquier manera, los datos de las encuestas confirman la impresión que el hecho de ingresar a una pandilla constituye un paso cualitativo en materia delictiva. Sin entrar en el debate de si la pandilla recluta criminales ya experimentados o si, por el contrario, los entrena cuando ingresan a sus filas, el hecho incontrovertible es que, en forma independiente de su territorio de operación, las pandillas concentran una altísima proporción de los infractores, y de manera directamente proporcional a la gravedad de sus ataques. Incluso para asuntos tan triviales como tomar artículos de un almacén sin pagar, o comprar cosas robadas, la frecuencia del reporte de esa conducta es significativamente superior entre los pandilleros que entre el resto de adolescentes y, entre los últimos, varía de manera proporcional a su cercanía con las pandillas.

Gráfica 13



La magnitud del impacto que tienen las pandillas, o los distintos escaños del sendero que conduce hacia ellas, sobre la probabilidad de que un joven adolescente cualquiera cometa una infracción, se puede cuantificar, y los datos de las encuestas muestran que es considerable ¹⁴.

Cuadro 2

SENDERO HACIA LAS PANDILLAS Y CAMBIO (%) EN LA PROBABILIDAD DE REPORTAR CADA INFRACCIÓN *								
	robo p	robo vandalismo	armas	armado	riña	agresión	infr grave	
ASOCIADO CON								
Ser pandillero								
Tegucigalpa	1312	3213	4118	3346	1643	2663	5504	5037
ZMVS	1068	1370	1035	2331	1644	1737	804	1708
Managua		832	185	316	804	871	474	688
R Nicaragua	426	556	351	291	1067	1207	600	1290
Panamá	409	1258	159	901	801	695	578	1029
Haberse fugado								
Tegucigalpa	363	443	271	201	276	190	301	320
ZMVS	196	484	185	137	562	485	444	161
Managua	389	223	544	79		168	291	
R Nicaragua	195	226	212	166	155	190	187	227
Panamá	272	332		164	153	178	312	204
Amigo pandillero								
Tegucigalpa	134	169	263	153	145	258	320	131
ZMVS	244		249	75		135	103	154
Managua	210	155	133	93		70		
R Nicaragua	140	170	143	155	234	161	155	173
Panamá	534	1245	308	332	471	162	230	647
Abandono escolar								
Tegucigalpa	-44	97		-49		-42		
ZMVS								
Managua		220		166	235	155	462	427
R Nicaragua			-47			149		
Panamá	101	97			143	66		
Estrato Bajo								
Tegucigalpa				-44	62			
ZMVS								
Managua							-52	
R Nicaragua				-40		-33		
Panamá		104				-42		
Ser hombre								
Tegucigalpa	69	96		213	343	96	109	437
ZMVS	61			318	155	86		
Managua				204	287	473		
R Nicaragua	109	192		295	233	285	143	213
Panamá	236	246		361	140			83

* Para cada infracción se estima una ecuación logit del tipo
 $\text{infracción} = f(\text{pandillero, fuga, amigo pandillero, abandono escolar, Estrato Bajo, Hombre})$
 Se reportan sólo los coeficientes (odds-ratio) estadísticamente significativos correspondientes a cada variable

Así, por ejemplo, en Tegucigalpa, el hecho de ser marero multiplica por 50 (cincuenta, o sea un incremento del 5037%) la probabilidad de que un adolescente reporte haber cometido un crimen grave, por 55 la de haber agredido a alguien, por 41 la de vandalismo y por 33 la de saber manejar armas. En la ZMVS esta última probabilidad la incrementa en un factor de 23 el hecho de pertenecer a una mara, mientras que la de cometer un crimen muy grave, o de participar en riñas, las multiplica por 17. Tanto en Managua como en el resto de Nicaragua las diferencias entre el reporte de infracciones por parte de los pandilleros y el resto de adolescentes,

¹⁴ Para realizar este cálculo se estima, con los datos a nivel individual, para cada encuesta, y para cada infracción, un modelo Logit en el cual la variable dependiente es si se reporta o no haber cometido la infracción y como variables independientes las que se plantea afectan ese incidente.

aunque sigue siendo importante, es inferior a la que se observa para Honduras. En cierta medida, el Cuadro anterior corrobora la impresión que la generalización de las pandillas es un asunto distinto al de su intensificación o criminalización, y que en sus etapas superiores de desarrollo, las pandillas tienden a monopolizar el mercado criminal.

Para todas las infracciones, por lo general, el mayor impulso para cometerlas claramente se asocia con la vinculación a las pandillas. Este que se podría denominar *efecto pandilla* alcanza a ser diez veces superior al que tiene el fugarse de la casa o al de contar con un amigo sobre los chances de cometer alguna infracción. Estos dos últimos a su vez son más pertinentes que el simple hecho de ser hombre. Como se aprecia en el cuadro anterior, el abandono escolar, per se, tiene un impacto limitado, y reducido en magnitud, sobre el reporte de infracciones. Por otro lado, los resultados de este ejercicio no avalan el diagnóstico tradicional de la precariedad económica como factor determinante en el camino de los jóvenes hacia la violencia y la delincuencia. Ni siquiera para los robos -que es casi la única infracción para la cual sería en principio convincente una relación de causalidad entre pobreza y delincuencia- se observa esta asociación. Tan sólo en una de las encuestas, la de Panamá, que el joven pertenezca al estrato económico bajo se traduce en un mayor reporte de ataques a la propiedad. Al igual que para el resto de infracciones, lo que en mayor medida determina que se cometan es el pertenecer a una pandilla. Fuera de este caso, y el de Tegucigalpa, en dónde el estar situado en lo más bajo de la escala social incrementa la probabilidad de participar en una riña, las escasas asociaciones que se observan entre la pobreza y la violencia juvenil, una vez se controla por los demás efectos, son negativas: el ser pobre reduce la probabilidad de cometer una infracción.

A pesar de que, como se señaló, en los lugares en dónde se aplicaron las encuestas las pandillas presentan lo que se pueden denominar servicios de delincuencia « a la carta » es posible tener una idea de cuales son los nichos del bajo mundo que tienden a ser monopolizados por las pandillas. Un ejercicio de interés para este objetivo consiste en identificar cuales son las infracciones o crímenes que mejor permiten

discriminar a los pandilleros del resto de jóvenes ¹⁵. El comentario general de este ejercicio es que corresponde bastante bien con el panorama global de la criminalidad en los países en los que se realizaron encuestas. En primer lugar, en los lugares que, por decirlo coloquialmente, están aún en la etapa de la *pandilla rumbera*, casi todas las infracciones, incluyendo algunas leves, como lo pequeños robos, las riñas o el vandalismo, separan a los pandilleros del resto de jóvenes. Así, las pandillas nicaragüenses o panameñas aparecen como organizaciones más primitivas que las *maras* hondureñas, puesto que dos de las infracciones que en mayor medida distinguen a sus integrantes del resto de adolescentes son los robos y las riñas. Aún a ese nivel de bajo desarrollo, ciertos delitos muy graves, como el homicidio, los ajusticiamientos o el secuestro constituyen un rasgo distintivo de los pandilleros. En el otro extremo, las *maras* en Tegucigalpa parecen ya haber monopolizado, mucho más que las pandillas Nicaragüenses, la venta de droga, el manejo de armas y el delito de homicidio, generalmente asociado con esa actividad.

Cuadro 3

INFRACCIONES QUE PERMITEN DISCRIMINAR AL PANDILLERO DEL RESTO DE JÓVENES										
	Tegucigalpa		ZMVS		Managua		R Nicaragua		Panamá	
	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z
robo peq					0.2	-3.1			5.2	5.5
robos					7.1	4.0	2.0	2.9	10.2	6.7
vandalismo									3.1	3.9
droga	11.7	2.4							5.7	5.6
manejo armas	5.7	2.3	7.2	2.3					8.3	6.3
andar armado	0.1	-2.0			5.4	4.0	3.1	4.8	9.5	7.5
riña			5.6	2.3	9.8	6.3	7.3	9.2	6.4	6.0
amenazas									11.3	7.5
agresión	6.9	2.4			5.7	3.3	2.5	3.8	7.1	6.0
violación									2.9	2.4
ajusticiamiento							2.8	3.8	20.8	7.0
homicidio	13.3	2.5					3.6	2.4	14.0	6.4
secuestro					**		15.2	3.3		

Coefficiente de cada infracción al adicionarlas todas a la ecuación de pandillero se reportan tan sólo los coeficientes estadísticamente significativos

** El haber participado en un secuestro predice perfectamente el ser pandillero

¹⁵ Para realizar este ejercicio se utiliza también un modelo Logit. Se estima primero una ecuación para determinar las variables que mejor permiten identificar a los pandilleros del resto de jóvenes, ecuación que se expone y analiza más adelante. Posteriormente se adicionan a esta ecuación las variables dicótomas correspondientes al reporte de infracciones.

3 – INGRESAR A LA PANDILLA

3.1 – De la casa a la calle

Las encuestas permiten analizar cuales son los factores que mejor permiten discriminar a los jóvenes que reportan haber pertenecido alguna vez a una pandilla de los demás adolescentes. En el Cuadro 4 se resumen los resultados de este ejercicio para cada una de las encuestas disponibles ¹⁶.

Cuadro 4

FACTORES QUE PERMITEN DISCRIMINAR AL										
PANDILLERO										
DEL RESTO DE JÓVENES										
	Tegucigalpa		ZMVS		Managua		R Nicaragua		Panamá	
	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z
ser hombre	11.7	3.2	7.4	1.9	8.6	4.6	3.9	6.3	4.9	5.4
edad	0.8	-1.6	1.0	0.2	1.1	1.7	1.1	1.9	1.3	3.2
fuga	3.6	3.2	4.0	2.4	2.6	3.0	2.7	5.9	3.7	5.0
abandono	2.5	2.1	1.8	1.1	8.2	6.1	7.1	8.8	2.4	3.6
sexo T	2.6	2.2	1.8	1.0	1.9	1.9	2.2	3.9	2.1	2.9
c droga	8.8	5.4	20.2	5.4	8.3	7.4	8.0	11.4	5.5	6.1
pandillas barrio	4.4	3.0	2.0	1.3	8.6	4.6	4.5	6.7	6.7	2.9
r ²	0.38		0.41		0.46		0.46		0.47	
n	1150		1624		701		2949		763	

Surgen varios comentarios. Primero, a pesar de que se pueden identificar varios factores que muestran tener un impacto considerable, y estadísticamente significativo, el poder explicativo de las ecuaciones no es muy alto, siempre inferior al 50%. Aunque esta magnitud parece razonable para un ejercicio de corte transversal, se puede afirmar que persiste cierto misterio en las razones que, a nivel individual, llevan a los jóvenes a ingresar a las pandillas. Segundo, sólo dos de las variables independientes muestran tener un efecto estadísticamente significativo, siendo además relativamente uniforme, en todas y cada una de las encuestas: el haberse escapado alguna vez de la casa (**fuga**) y el haber consumido droga (**c droga**), también alguna vez en la vida. Con un efecto estadísticamente significativo al 95% en cuatro de las encuestas y un poco menos en la de ZMVS, aparecen en segundo término el **ser hombre** y la presencia de **pandillas** en los barrios que, en casi todos los lugares, multiplica por más de cuatro la probabilidad de ingresar a las pandillas.

¹⁶ En negrilla se reportan los coeficientes estadísticamente significativos para cada una de las encuestas y en rojo aquellos que resultan significativos en todas las encuestas.

El abandono escolar, ampliamente reconocido en la literatura como un factor decisivo en los senderos hacia la delincuencia muestra tener un impacto considerable, y estadísticamente significativo, en cuatro de las cinco encuestas ¹⁷.

Una de las variables considerada, que corresponde a una conducta que se puede calificar de riesgosa cuando se presenta de manera precoz, muestra un impacto significativo sobre la posibilidad de ser pandillero en tres de las encuestas : el inicio de la actividad sexual antes de los 13 años ¹⁸.

Los resultados del ejercicio anterior indican que cuando un joven se ha fugado de la casa y, además, vive en un barrio en donde operan pandillas, se pueden prender las señales de alarma para hacerle un seguimiento, identificar los factores que contribuyeron a la fuga, buscar que esta conducta no se repita, y tratar de disminuir la posibilidad tanto de abandono escolar, como de consumo de sustancias, como de otras infracciones que empiecen a configurar los pasos preliminares hacia las pandillas.

No vale la pena detenerse en este punto a analizar los factores que afectan la decisión de fugarse de la casa. Varios ejercicios realizados con las cuatro encuestas resultaron frustrantes y sugieren que hay muchos posibles determinantes, así como peculiaridades locales, que afectan tanto la incidencia global de esta conducta como las diferencias individuales. Una hipótesis que surge de este ejercicio es que, para los hombres, la salida de la casa responde, ante todo, a la búsqueda de una mayor libertad sexual ¹⁹.

3.2 – Las explicaciones tradicionales

Una vez especificado el que se podría denominar el modelo básico para los pandilleros vale la pena contrastar, con las distintas encuestas, la relevancia de algunos elementos que con frecuencia se mencionan como factores determinantes de

¹⁷ El coeficiente no significativo en la ZMVS puede estar relacionado con el hecho, ya señalado, que dadas las dificultades para que la muestra de jóvenes desescolarizados fuera aleatoria, y ciertas peculiaridades coyunturales. Esta encuesta se realizó en un momento peculiar, de importante repliegue de las maras en la zona por una fuerte represión. Así, se puede sospechar que los mareros quedaron sub-representados en esta encuesta y, por lo tanto, el efecto de la escolarización sub-estimado.

¹⁸ Por la misma razón de sub-representación de pandilleros en la muestra de desescolarizados en la ZMVS se puede pensar en una subestimación del impacto de estas variables.

¹⁹ Rubio (2005a)

la decisión de ingresar a una pandilla. El primer conjunto de variables cuyo impacto vale la pena analizar es el relacionado con la situación económica de los jóvenes. Para esta variable, se dispone en las encuesta básicamente de tres indicadores : la percepción del joven en cuanto a su clase social o estrato, el monto mensual de los gastos del joven y, de manera más indirecta, el nivel educativo de la madre. Con base en el primero, se pueden construir dos variables dicótomas adicionales : que el joven manifieste pertenecer a la clase baja o a la clase alta. Con base en el segundo, también se construye un conjunto de variables dicótomas correspondientes a cada nivel educativo. En el Cuadro 5 se resumen los resultados del ejercicio consistente en agregar al conjunto de variables del modelo básico de pandilleros, de manera individual, cada uno de los indicadores disponibles sobre la situación económica del joven. Para simplificar la presentación, se consignan en el cuadro tan sólo los coeficientes de la nueva variable.

Cuadro 5

EFECTO DE LA SITUACION ECONOMICA DEL JOVEN SOBRE LA PROBABILIDAD DE SER PANDILLERO COEFICIENTE DE LOS INDICADORES DE SITUACION ECONOMICA CUANDO SE INCLUYE CADA UNO EN LA ECUACION DE PANDILLERO										
	Tegucigalpa		ZMVS		Managua		R Nicaragua		Panamá	
	O.R.	Z	O.R.	Z	O.R.	Z	O.R.	Z	O.R.	Z
Estrato Económico										
Escala 1 a 5	1.2	1.2	0.9	-0.5	0.9	-0.4	1.1	0.5	0.9	-0.9
Estrato Bajo	0.9	-0.3	1.1	0.2	1.3	1.0	1.2	1.0	1.2	0.5
Estrato Alto	2.2	2.0	0.4	-1.1	1.6	1.3	1.6	1.7	1.1	0.2
Quintil de Gasto										
Familia							0.9	-1.1		
Joven	0.8	-1.8	1.0	0.1	1.0	-0.3	1.0	-0.1	1.1	1.2
Educación de la Madre										
Escala 1 a 4	0.7	-1.6	-0.6	-1.2	0.9	-0.8	1.0	0.1	0.7	-2.4
Ninguna	3.1	2.6	1.9	1.1	1.7	1.3	1.0	-0.2	3.4	2.1
Primaria	0.6	-1.4	0.7	-0.8	1.0	-0.2	1.1	0.4	1.8	1.9
Secundaria	0.6	-0.9	0.7	-0.6	0.8	-0.7	1.1	0.5	0.5	-2.5
Técnica o Universitaria	1.1	0.2	0.9	-0.1	1.1	0.3	0.9	-0.3	0.9	-0.2

El comentario general que suscita este ejercicio es que, como se había señalado, por fuera del impacto que se da a través de la desvinculación del joven del sistema educativo, la situación económica tiene un alcance limitado para explicar las diferencias entre los jóvenes pandilleros y el resto de adolescentes. Con la excepción de Tegucigalpa, en dónde se observa que el pertenecer al estrato alto *aumenta* la probabilidad de pertenecer a una pandilla, la percepción de la clase social de los jóvenes no contribuye, en ninguna de las encuestas, a discriminar a los pandilleros. El nivel de gasto mensual reportado por los jóvenes tampoco ayuda a explicar la afiliación a las pandillas. Un indicador indirecto de situación económica, el nivel educativo de la madre muestra algo más de relevancia en Tegucigalpa y en Panamá, pero no en las otras localidades.

Un segundo grupo de factores con frecuencia mencionados en la literatura sobre violencia juvenil tiene que ver con los antecedentes familiares del joven, no necesariamente relacionados con la situación económica del hogar. Cuestiones como el tamaño de la familia –como indicador de hacinamiento- o la conflictividad en el hogar, el maltrato físico, el abuso sexual o la violencia doméstica, se mencionan recurrentemente como factores que empujan a los jóvenes hacia las pandillas. Para contrastar estos planteamientos se realizó el ejercicio de incluir cada una de estas variables en la ecuación de pandillero, con los resultados que se resumen en el Cuadro 6.

Cuadro 6

EFECTO DE LOS ANTECEDENTES FAMILIARES DEL JOVEN SOBRE LA PROBABILIDAD DE SER PANDILLERO										
COEFICIENTE DE VARIABLES FAMILIARES										
CUANDO SE INCLUYE CADA UNA EN LA ECUACION DE PANDILLERO										
	Tegucigalpa		ZMVS		Managua		R Nicaragua		Panamá	
	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z	O.r.	Z
Hermanos										
Número			1.2	2.0	1.0	0.1	1.0	0.1	1.1	1.4
# Hermanos menores							1.1	0.9	0.8	-1.8
Edad de la madre	1.0	1.1	1.0	0.2	1.0	-0.5	1.0	-1.9	1.0	0.1
Con quien vive										
padre y madre	1.4	0.9	1.1	0.2	0.6	-1.8	1.2	0.8	0.7	-1.4
madre sola	0.7	-0.6	3.0	1.9	1.4	1.1	1.1	0.3	1.2	0.6
madre y pareja	1.3	0.4	1.8	-1.5	1.5	1.0	0.7	-0.9	1.1	0.4
Otro	0.7	-0.6	0.7	-0.6	1.0	0.1	1.1	0.3	1.1	0.4
Religión										
Catolica					0.9	-0.5	0.9	-0.4	1.1	0.2
Protestante					3.0	1.6	0.8	-0.3	2.5	1.7
Evangélica					1.1	0.3	1.2	1.1	1.3	0.9
Otra					0.4	-1.0	1.2	0.4		
Ninguna	1.1	0.2	1.0	-0.1	1.0	-0.1	0.8	-1.0	0.5	-2.3
Familiar en el exterior	1.2	0.4	0.4	-1.7	0.5	-2.5	0.9	-0.5	0.9	-0.4
Supervisión										
con QUIEN está	0.8	-0.5	1.1	0.2	0.8	-0.7	0.6	-3.3	0.4	-3.3
DONDE está	1.3	0.5	0.5	0.2	0.6	-1.9	0.4	-4.5	0.5	-2.6
Conflictos en el hogar										
Peleas frecuentes	1.4	0.6	2.1	1.1	1.4	1.0	2.1	3.0	1.4	1.1
Madre ha sido golpeada	1.1	0.2	0.8	-0.3	1.9	2.3	1.2	1.1	1.8	2.2
Maltrato al joven							1.0	0.1	1.5	1.1
Abuso sexual	7.4	3.5	8.2	2.8	1.0	-0.1	1.3	0.7	1.0	-0.1
Familiar detenido									2.4	2.7

El comentario general que surge del análisis de estos resultados es que es en los ambientes con pandillas menos desarrolladas, y con presencia más masiva en los barrios, como Nicaragua o Panamá, en dónde se percibe un mayor impacto del entorno familiar sobre la posibilidad de vinculación a las pandillas. Allí es dónde, por ejemplo, los conflictos en el hogar muestran mayor capacidad para expulsar a los jóvenes hacia las pandillas. Pero también es allí en dónde la capacidad de retención de los jóvenes, con medidas simples de supervisión parecen surtir mayor efecto. En los lugares más curtidors, con presencia de maras más organizadas, como Tegucigalpa y la zona del Sula, el entorno familiar muestra tener un impacto mucho menor, y sólo incidentes extremos, como por ejemplo el abuso sexual, parecen tener alguna repercusión sobre la violencia juvenil.

Este resultado, se podría interpretar planteando que la violencia juvenil más difusa, espontánea y desorganizada de las pandillas rumberas es bastante más sensible a medidas preventivas que tengan como eje el entorno familiar que la más concentrada, grave y delictuosa de las *maras* organizadas. En el segundo caso que, como se ha sugerido, parece darse asociado con un reclutamiento menos masivo y más selectivo de jóvenes, y una intensificación de la gravedad de las infracciones, las tareas meramente preventivas tendrían menos alcance.

No sobra señalar que varios de los factores de riesgo originados en los conflictos familiares ya parecen estar captados en la ecuación a través del impacto de la fuga de la casa, variable que recoge adecuadamente estos efectos.

REFERENCIAS

Castro, Misael y Marlon Carranza (2000). “Las Maras en Honduras” en ERIC et al (2000) páginas 219 a 332

Decker, Scott (2001). « The impact of organizational features on gang activities and relationships » en Klein et. al. (2001) pp. 21 a 39

de Quirós, Constancio Bernaldo (1913, 1992). *Bandolerismo y delincuencia subversiva en la Baja Andalucía*. Sevilla: Renacimiento

ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP (2000). *Maras y Pandillas en Centroamérica*. Managua: UCA Publicaciones.

Hawkins, J. David (1996). *Delinquency and Crime. Current Theories*. Cambridge Criminology Series, Cambridge University Press

Junger-Tas Josine, Terlouw J.G. and Klein Malcolm (1994). *Delinquent Behavior among Young People in the westren World*. Amsterdam: Kugler

Lien, Inger-Lise (2001) « The concept of honor, conflict and violent behavior among youths in Oslo » en Klein et. al. (2001) pp. 165 a 179

Loeber, Rolf (1996). “Developmental Continuity, Change, and Pathways in Male Juvenile Problem Behaviors and Delinquency” en Hawkins (1996) pags 1 a 27

Llorente M^a Victoria y Mauricio Rubio (2003). Compiladores. *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Alcaldía Mayor- Ediciones Uninades

Klein, Malcolm, hans-Jürgen Kerner, Cheryl L. Maxson and Elmar Weitekamp Eds. (2001). *The Eurogang Paradox. Street Gangs and Youth Groups in the U.S. and Europe*. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers

OIT-IPEC (2002). *Explotación sexual comercial de las personas menores de edad en la República Dominicana*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Roché, Sebastian (2001). *La délinquance des Jeunes*. Paris: Editions du Seuil

Rodgers Dennis (1997) “Un antropólogo pandillero en un barrio de Managua”. Nicaragua: *Enfoque*:
<http://www.uca.edu.ni/publicaciones/revistas/envio/97/esp/julio/pandilla.htm>

Rubio, Mauricio e INEC (2003). “Infractores, delincuentes juveniles y mareros en Honduras”. Banco Interamericano de Desarrollo: Informe Final de Consultoría

Rubio, Mauricio e INEC (2003a). “Sin educación y con poder. Pandillas juveniles en Managua”. Banco Interamericano de Desarrollo: Informe Final de Consultoría

Rubio, Mauricio e INE (2003b). Resultados de la “Encuesta de Auto Reporte de Conductas entre Jóvenes” en las ciudades de Tegucigalpa y Choluteca. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final de Consultoría

Rubio, Mauricio (2003c). « Maras y delincuencia juvenil en Centroamérica » en Llorente y Rubio (2003)

Rubio, Mauricio (2005a). « Pandillas, rumba y sexo. La faceta ignorada de la violencia juvenil ». Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Documento de Trabajo Facultad de Economía.

Tremblay, Richard (2000). “The development of aggressive behaviour during childhood: What have we learned in the past century?” *International Journal of Behavioral Development* , 24 (2), 129–141
<http://www.tandf.co.uk/journals/pp/01650254.html>

Santiago BOTELLO y Angel MOYA

Reyes Latinos. Los códigos secretos de los Latin Kings en España

Ediciones Temas de Hoy, 2005

310 páginas

LA Sagrada Tribu América fue fundada el 14 de febrero de 2000 por King Wolverine, miembro de la Sagrada Tribu Atahualpa (Ecuador). La Sagrada Tribu de los Latin Kings en España fue creada a mediados de 1999 siguiendo el modelo de jefatura de la organización principal de Estados Unidos.

Los creadores de los Latin Kings en España eran cinco reyes latinos ya coronados en Ecuador, entre los que se encontraba Wolverine, cuyo nombre de guerra era Eric, que llegó con el grado de Inca. Su mano derecha o segunda corona suprema fue King Natín, amigo de la infancia en Ecuador. La tercera corona suprema era considerado el jefe de seguridad, siendo el tesorero y el jefe de adoctrinamiento quien ocupaban la cuarta y quinta corona suprema respectivamente.

Los autores nos describen, de manera detallada y real, las andanzas de Eric y de los policías que identificaron la amenaza de la Tribu, que surgió en Usera y que había pasado en el año 2002 a conquistar los distritos de Carabanchel y Latina con sus barrios de Aluche y Campamento. Igualmente nos describen de manera cronológica los delitos cometidos por los Latin o Ñetas, banda rival creada en la década de los setenta en un penal de Puerto Rico, así como la lucha de una madre por sacar a su hija de una de las bandas.

Por último hay que destacar los anexos que se recogen en el libro y que aportan documentos internos de la banda que hasta hace poco permanecían ocultos, como la traducción completa de su Biblia o el Acta fundacional de los Latin Kings en España.

José Villena Romera

Xabier PIKAZA

Violencia y religión en la historia de Occidente

Editorial Tirant lo Blanch, 2005

366 páginas

EL presente libro nos muestra las fuentes, la historia y la actualidad de la violencia social y religiosa en el mundo occidental, y más concretamente en Europa. El autor, Xabier Pikaza, que ha sido durante 30 años Catedrático de Teología e Historia en la Universidad Pontificia de Salamanca, ha dividido en tres capítulos el texto, centrándose en el primero de ellos en el análisis de las raíces de la violencia, que se reflejan en los mitos y ritos como testimonios básicos de la cultura israelita y griega, que siguen estando en la conciencia de Europa. Hace un recorrido por el tema del "sacrificio" en la cultura azteca por el nexo entre religión y violencia, tanto en el

ámbito familiar (sacrificios de padres e hijos) y social (violencia de género, identidad nacional o violencia festiva).

El segundo capítulo se centra en la historia de esta violencia y la influencia del cristianismo en el fenómeno de la Ilustración. A juicio del autor, los componentes principales de lo que entendemos por "occidente" son. 1. Una idea religiosa, básicamente cristiana (o judeocristiana). 2. Una racionalidad filosófico-científica, en estrecha vinculación con la tradición de Grecia, que ha desembocado en la Ilustración. 3. Un patrimonio de organización política, marcado por la democracia griega y el Imperio Romano.

El tercer capítulo puede considerarse la propuesta que hace Xabier Pikaza de comprensión y superación de la violencia, asumiendo los retos y valores de nuestra situación de europeos al comienzo del tercer milenio; poniendo de relieve los motivos más acentuados de la problemática actual y ofreciendo unos posibles caminos de pacificación futura.

Marcos Rubio García

Gustavo DE ARISTEGUI

La Yihad en España. La obsesión por reconquistar Al-Andalus

La Esfera de los Libros, 2005

431 páginas

GUSTAVO de Arístegui es licenciado en Derecho y titulado de Grado Superior en Ciencias Políticas por ICADE. Diplomático de carrera, ha estado destinado en las direcciones generales de Europa, Africa y Medio Oriente en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y en las embajadas de España en Trípoli, Libia y Ammán, como segundo jefe. Ha sido miembro de la Comisión Nacional de Libertad Religiosa entre 1997 y 2003 como "experto de reconocida competencia" en el islam.

La Yihad es un concepto esencial en el islam, como lo es su manipulación y abuso por parte de radicales e islamitas: siendo un pilar fundamental sobre el que se asienta la justificación de la barbarie. Para cualquier musulmán la Yihad, sea la mayor o menor, constituye la obligación más importante después del cumplimiento de los cinco pilares del islam: la profesión de fe, las cinco oraciones diarias, la limosna, el ayuno en el Ramadán y la peregrinación mayor.

Además de la teoría de la Yihad, el autor analiza la situación en Marruecos, la penetración de los radicales en España y la organización de las mezquitas, el tráfico de seres humanos y drogas, así como la comisión de delitos de blanqueo de capitales como fuentes de financiación del terrorismo yihadista.

Occidente, según Zawahiri, ha empleado seis armas contra el islam, entre las que se incluye a las Naciones Unidas (ONU), así como las ONG humanitarias. Otras de las armas utilizadas se encuentran los medios de comunicación ya sean agencias de prensa o canales de televisión. Lo que sí es cierto, según Arístegui, es que Occidente ha cometido errores estratégicos, de cálculo y de análisis al enfrentarse al yihadismo, el cual ha ganado terreno en el mundo islámico.

En su libro recoge la idea de que reconquistar y reislamizar Al-Andalus no es sólo un mito, sino un verdadero objetivo por el que lucha con fuerza el terrorismo yihadista, al considerar a la Península Ibérica uno de sus símbolos.

José Villena Romera

Tariq ALI

El choque de los fundamentalismos. Cruzadas, yihads y modernidad

Alianza Editorial, 2005

579 páginas

“**E**L choque de los fundamentalismos” es una nueva edición, ampliada y actualizada, de la publicada en el año 2002 y en la que, según el autor, los acontecimientos acaecidos en el mundo desde el 11 de septiembre de 2001 “han demostrado que no me equivocaba al argumentar que el más peligroso de los «fundamentalismos» actuales... es el imperialismo estadounidense”. Esta es la idea sobre la que pivota todo el libro, haciendo un repaso histórico sobre el final de los imperialismos coloniales y el surgimiento de los nacionalismos de los países emergentes de Asia y Africa, de la lucha por el petróleo en Oriente Medio y por el control de los países que lo integran, así como al nacimiento de Israel y de su política exterior.

Igualmente, Tariq Ali realiza una panorámica a través de la historia para mostrarnos los diferentes fundamentalismos que han surgido y que persisten en la actualidad, resumiéndolos en dos: uno “imperialista”, personificado en Occidente y de una manera más centralizada en Estados Unidos; y otro religioso producto, según el autor, de la desesperación frente a las humillaciones del anterior.

El texto finaliza con un apéndice con comentarios sobre la guerra árabe-israelí, realizados por Isaac Deutscher en una entrevista realizada para *New Left Review* el 20 de junio de 1967.

Marcos Rubio García

Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial. Ministerio del Interior

Criterios para la práctica de diligencias por la Policía Judicial y sobre los “Juicios rápidos”

Edita: Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, 2005

160 páginas

LA Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial acordó aprobar, en reuniones llevadas a cabo en febrero de 1999 y septiembre de 2004, los “Criterios generales para la práctica de diligencias por la Policía Judicial”, y los específicos “para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas”.

La redacción de estos “Criterios” nace como consecuencia del mandato surgido en el seno de la citada Comisión, por el que se propuso la elaboración de unos criterios de actuación que recogieran la normativa procesal relativa a la actuación de la policía judicial, la interpretación de la ley que emana del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, así como las Circulares y Resoluciones dictadas en el seno de los diferentes Cuerpos policiales con competencia en la materia; todo ello con el fin de que sean tenidos en cuenta como referente de actuación.

Los “Criterios” recogidos presentan un catálogo de las diligencias más frecuentes en el atestado, y están redactados de una forma sencilla y sistemática; destacando una parte teórica para la comprensión, delimitación, objeto y requisitos de legalidad. Cuando procede, se presenta un modelo de redacción de dicha diligencia.

Marcos Rubio García

José Luis DE LA CUESTA ARZAMENDI (ed.)

El maltrato de personas mayores. Detección y prevención desde un prisma criminológico interdisciplinar

Hurkoa Fundazioa. Guipúzcoa, 2006

213 páginas

ESTE libro recoge las ponencias presentadas durante el Curso de Verano, celebrado en julio de 2004, organizado conjuntamente por el Instituto Vasco de Criminología y la Fundación Hurkoa, bajo el título "El maltrato de personas mayores. Detección y prevención desde un prisma criminológico interdisciplinar".

Hace tres décadas que se inició en el ámbito pediátrico el estudio del maltrato físico a los niños. Durante todo este tiempo se han ido estudiando otras formas de malos tratos y se han ido analizando otro tipo de víctimas de la violencia ya fuese por acción u omisión dirigido a los miembros más vulnerables de nuestra sociedad.

El maltrato a los mayores es un fenómeno que se comenzó a detectar desde mediados de los años setenta, pero no es hasta la década siguiente, y en los Estados Unidos, cuando se institucionaliza el término de "elder abuse".

La existencia de violencia, ya sea en la familia o en las instituciones de asistencia y atención, provoca un choque en la población y en los profesionales, encontrando resistencia en su reconocimiento.

En el presente libro se analiza el maltrato que sufren las personas mayores desde distintos puntos de vista; las necesidades que requiere dicho fenómeno se pueden resumir en: adopción de una terminología y tipología común; profundizar en la realidad del maltrato y su incidencia; atención al maltrato producido en el ámbito institucional; avanzar en el análisis etiológico de los diversos tipos de maltrato; especial atención al síndrome del cuidador; prevención a todos los niveles y romper con el silencio del maltrato; establecer sistemas formales estandarizados de identificación y detección; intervención coordinada de los distintos servicios e instituciones, y abordar el fenómeno desde un plano legislativo integral, como es el caso de la violencia de género.

José Villena Romera

Análisis del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

Edita: IUISI, 2006

A lo largo del primer semestre del presente año el IUISI ha seguido en su línea de publicaciones con los Análisis del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, continuando con el estudio sobre "terrorismo yihadista" en los informes emitidos en enero y junio, bajo los títulos de "*El radicalismo islamista en el Magreb. Desarrollos recientes de un terrorismo persistente*" y "*El contexto del 11-M. La yihad terrorista global, 1998-2005*", elaborados por el investigador en el IUISI Profesor Dr. don Carlos Echeverría Jesús y por el Director del citado Instituto don Juan Avilés Farré, respectivamente. En ellos se refleja la situación actual que vive el Magreb en referencia a los movimientos yihadistas, y se hace una valoración cuantitativa de este fenómeno en cuanto a actividades terroristas a nivel internacional a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, se han publicado los análisis sobre "*La influenza aviar altamente patógena*", "*La gestión de las fronteras exteriores de la UE*" y "*Bandas latinas*", llevados a cabo por el Comandante Veterinario don Alejandro Palomo Gago, el

Teniente Coronel de la Guardia Civil don Ramón Cortes Márquez y el Capitán de la Guardia Civil don Pedro Antonio Delgado Morillas, respectivamente, en los que el IUISI ha querido entrar en el debate sobre estos temas tan de actualidad en la sociedad española.

El informe publicado en el pasado mes de mayo sobre *“Empleo de sistemas biométricos para reconocimiento de personas en aeropuertos”* es el resumen de los trabajos llevados a cabo en un proyecto de investigación financiado por el mencionado Instituto, dirigido por el Profesor don Enrique Cabello Pardos de la E.S. de Ciencias Experimentales y Tecnología de la Universidad Rey Juan Carlos, y en el que se detallan los diversos experimentos que se realizaron en el aeropuerto de Madrid-Barajas con diferentes cámaras de vídeo y programas informáticos de reconocimiento de personas.

Dado el número limitado de cada edición de los análisis, el IUISI ha procedido a su publicación a través de su página web, desde donde los que estén interesados en su lectura podrán acceder al texto (http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm).

Marcos Rubio García

XVI Seminario “DUQUE DE AHUMADA”

España como frontera de la Unión Europea: Implicaciones para la Guardia Civil

Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, 2005

117 páginas

La supresión de las fronteras en el interior de la Unión Europea ha supuesto un logro importante en la consecución de la construcción europea y en la realización de la libertad de circulación de personas y mercancías.

El XVI Seminario “Duque de Ahumada”, organizado por el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), con la colaboración de la Facultad de Derecho de la UNED y la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, ha pretendido analizar los diferentes aspectos de las fronteras, las connotaciones jurídicas, políticas y sociales, los distintos tráficó que se realizan a través de ellas, así como los instrumentos de prevención y control. En el presente libro se recogen las ponencias presentadas durante el citado seminario, celebrado los días 5 y 6 de mayo de 2004.

El espacio de libertad, seguridad y justicia que pretende ser la Unión Europea va a crecer de forma notable, debido a la ampliación de 15 a 25 Estados miembros, y las fronteras se van a ver sometidas a presiones externas que deben ser controladas, tema tratado por Fanny Castro Rial, vicerrectora de relaciones internacionales de la UNED.

Los aspectos jurídico-políticos de la inmigración y el asilo fueron expuestos por José Martín y Pérez de Nanclares, catedrático de derecho internacional público de la Universidad de La Rioja, mientras que la profesora doctora de ciencia política de la UNED Carmen González Enríquez analizó los aspectos socioeconómicos de los mismos.

La labor de la Guardia Civil en la protección de las fronteras fue presentada por el Coronel Rafael García Herranz, dando una visión histórica desde la supresión del Cuerpo de Carabineros y reorganización de la Guardia Civil, por Ley de 15 de marzo de 1940, hasta nuestros días con la implantación del SIVE. El control de las fronteras y los tráficó ilícitos (drogas, capitales obras de arte, etc.) fue el tema analizado por Juan Gama Dordío, Comandante de la Guardia Civil.

Por último se realizó una Mesa Redonda bajo el título "Las fronteras de la Unión Europea en el horizonte de la ampliación", en la que participaron Carlos Moreiro, profesor titular de derecho internacional público de la Universidad Carlos III, Gustavo Palomares Lerma, profesor titular de relaciones internacionales de la UNED, y Antonio Sierras Sánchez, Comandante de la Guardia Civil.

José Villena Romera

CONVOCATORIA DE UNA AYUDA PARA LA REALIZACION DE UN PROYECTO DE INVESTIGACION EN EL MARCO DE LA CATEDRA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA.

El Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), dentro del programa propio de fomento a la investigación de éste, convoca con el apoyo de la Fundación AENA una ayuda para la realización de un proyecto de investigación.

Las bases de la convocatoria se encuentran disponibles en el Boletín Oficial de la Guardia Civil número 18 de fecha 30 de junio de 2006 y en la web del IUISI http://www.uned.es/investigacion/IUISI_index.htm

CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA LA REALIZACION DE PROYECTOS DE INVESTIGACION EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

El Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), dentro del programa propio de fomento a la investigación de éste, convoca ocho ayudas para la realización de proyectos de investigación.

Las bases de la convocatoria se encuentran disponibles en el Boletín Oficial de la Guardia Civil número 18 de fecha 30 de junio de 2006 y en la web del IUISI http://www.uned.es/investigacion/IUISI_index.htm

CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA LA REALIZACION DE PROYECTOS DE INVESTIGACION EN EL MARCO DE LA CATEDRA DE DELITOS ECONOMICOS Y FISCALES.

El Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), dentro del programa propio de fomento a la investigación de éste, convoca con el apoyo de la Fundación ICO una ayuda para la realización de un proyecto de investigación.

Las bases de la convocatoria se encuentran disponibles en el Boletín Oficial de la Guardia Civil número 18 de fecha 30 de junio de 2006 y en la web del IUISI http://www.uned.es/investigacion/IUISI_index.htm

CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOBRE SEGURIDAD **1º Semestre 2006**

SUMARIO

- 1. Normativa de interés**
 - a. Unión Europea**
 - b. España**
 - c. Guardia Civil**

- 2. Política de seguridad**
 - a. Información general.**
 - b. Información parlamentaria.**

- 3. Estadística de seguridad**

- 4. Análisis de documentación y bibliografía**

- 5. Jurisprudencia.**

- 6. Notas del Centro de Análisis y Prospectiva.**

1. Normativa de interés

Unión Europea

- ≡ **Reglamento (CE) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Convenio Schengen).**

El pasado 13 de abril el Diario Oficial (núm. L 105) de la Unión publicó el citado Reglamento, cuyo objeto es doble. Por una parte, legislar la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la U E. Por otra, establecer las normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la U E. Al respecto, las condiciones de entrada para una estancia que no exceda de 3 meses en un período de 6, quedan fijadas en la forma siguiente:

- a) estar en posesión de documento de viaje válido
- b) estar en posesión de visado válido en caso necesario
- c) estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y condiciones de estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes
- d) no estar inscrito como no admisible en el SIS (Sistema de Información Schengen)
- e) no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales.

El reglamento contempla también, que para un eficaz control de las fronteras exteriores, los Estados miembros dispondrán de personal y medios adecuados y que se garantizará una cooperación estrecha y permanente entre los servicios nacionales de los Estados miembros. En esta línea, se prestarán asistencia mutua e intercambiarán información, que será coordinada por la Agencia Europea, organismo creado por el reglamento.

También se establecen normas específicas para las inspecciones fronterizas, según los distintos tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados en el cruce de las fronteras exteriores.

La entrada en vigor del Reglamento será el 13 de octubre de 2006, excepto el artículo 34 relativo a ‘Notificaciones’ que lo hace al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Este apartado de “notificaciones” viene apremiado por la obligación que se impone a los Estados miembros de notificar a la Comisión: a) la lista de permisos de residencia; b) la lista de sus pasos fronterizos; c) los importes de referencia requeridos para cruzar sus fronteras exteriores, fijados anualmente por las autoridades nacionales; d) la lista de servicios nacionales responsables del control fronterizo; e) ejemplares de los modelos de tarjeta expedidos por los Ministerios de Asuntos Exteriores.

- ≡ **Directiva 2004/38/ce del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.**

El 1 de mayo de 2006 entró en vigor la presente Directiva de la UE, por la que los ciudadanos europeos y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad,

incluidas parejas de hecho y cónyuges homosexuales en los países en los que esté reconocida y para estancias no superiores a tres meses, no necesitan permiso de residencia para establecerse en otro país miembro.

Según esta Directiva, bastará con estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válido. Si la estancia supera los tres meses, se podrá requerir el registro del ciudadano ante las autoridades competentes del lugar de residencia y habrá obligación de acreditar trabajo, recursos suficientes para ser económicamente independientes, así como seguro médico. Esta obligación es por un periodo de residencia continuada durante cinco años en el Estado miembro de acogida donde se pasa a adquirir un derecho de residencia permanente.

Por último, dos aspectos más conviene resaltar de esta Directiva: Uno es que en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión o disolución del matrimonio, los familiares conservarán su derecho de residencia exclusivamente a título personal. Otro, que durante los cinco primeros años de estancia un ciudadano europeo sólo podrá ser expulsado a otro país si ha atentado contra el orden público, la seguridad pública o la salud pública.

⇒ **Directiva 2006/24/CE del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE, de 15 de marzo de 2006 (PE-CONS 3677/12/05 REV 12), sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones.**

Con el fin de luchar contra el terrorismo y otros delitos graves, esta nueva Directiva obliga a los operadores a retener los datos telefónicos y de comunicaciones electrónicas durante un período de entre 6 y 24 meses. Esto incluye la obligación de almacenar los datos referentes a las llamadas, correos electrónicos, faxes, mensajes de móvil y mensajería instantánea de sus clientes (emisor, receptor, hora y localización geográfica, no al contenido). Sin embargo, se estima conveniente no extender esta obligatoriedad al contenido de las comunicaciones electrónicas.

Esta Directiva modifica otra de 2002/58/CE (PE-CONS 3677/05 y 5777/06 ADD 1 + ADD 2 REV 1) relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. Su contenido amplía la legislación española sobre el particular, desarrollada en la [Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico](#), que obliga a los operadores a retener los datos de las comunicaciones durante un año.

Por último, la directiva permite que los Estados miembros impongan sanciones administrativas penales a quienes infrinjan la Ley.

-- **Terrorismo. El Consejo de la UE ha adoptado la Posición Común 2006/231/PESC, sobre aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo.**

La Posición Común es consecuencia de la aprobación en su momento de otra anterior, la 2001/931/PSC, y el Reglamento CE 2580/2001. Este sistema pretende la concreción del listado de personas, grupos y entidades a las que se aplicará el contenido de la Resolución; lista que se ha actualizado posteriormente en las Posiciones 2003/906/PESC y 2004/309/PESC.

-- **CEPOL: Escuela Europea de Policía (CEPOL). Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 (entró en vigor el 1 de enero de 2006) por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI.**

El objeto de esta decisión es mejorar el funcionamiento de CEPOL. Para ello, le otorga el estatuto de organismo financiado con cargo al presupuesto de las Comunidades Europeas y establece medidas transitorias para la sucesión jurídica general.

También establece que la Escuela Europea de Policía es una red de cooperación integrada por los centros nacionales de formación de los altos responsables de los servicios de policía, cuyo objetivo es desarrollar un enfoque común en las cuestiones de prevención y lucha contra la delincuencia mediante la formación, la elaboración de programas armonizados y la difusión de las mejores prácticas.

La Escuela estará dirigida por dos órganos: el consejo de administración y el director. Una secretaría general se encargará de las tareas administrativas.

España

≡ **Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003 de Montes, de 21 de noviembre (B.O.E. n° 102).**

La Ley refuerza la figura del **agente forestal**, al que se le otorgan las funciones de policía judicial en sentido genérico, tal como establece el apartado 6° del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por tanto, se reconoce a estos funcionarios en el desempeño de funciones de policía administrativa forestal la condición de agentes de la autoridad, cualquiera que sea su denominación corporativa específica.

También crea las Secciones de Medio Ambiente, para lo que se modifica el apartado de Ley 50/1981 de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. De esta forma el Ministerio Fiscal se encargará a través de estas Secciones de la investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales. A estas Secciones se adscribirá la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente, que para su adecuada actuación tendrá, a su vez, adscrita **una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil**, así como los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias medioambientales de conformidad con la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Con respecto a esta faceta de la Ley, y como documentación complementaria, se resume a continuación la posición de José Joaquín Pérez de Gregorio Capella, Fiscal Coordinador de la Fiscalía de Medio Ambiente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su trabajo, “**Las policías y la protección del medio ambiente**”, (véase el libro *La coordinación de las Policías*; aa.vv, en ed. Colex. Madrid, 2003) incide en la necesidad de una Policía Judicial Medioambiental a nivel europeo y estatal, ya que la Resolución 28/1977 (1978) del Consejo de Europa sobre Contribución del Derecho Penal en la Protección del Medio Ambiente, recomendó a los Gobiernos de los Estados miembros la revisión del proceso penal para adaptarlo a las particularidades del Derecho Ambiental, la creación de *Tribunales y Fiscalías especiales* (por razón de la materia) de delitos contra el Medio Ambiente y la

constitución de *Unidades de Policía Judicial especializadas* en la investigación de este tipo de ilícitos.

Por lo que respecta a la creación de *Fiscalías especiales* en materia de delitos medioambientales, el mismo autor recuerda que fue objeto de una declaración de intenciones de la Fiscalía General del Estado en el año 1990 (Circular n.º 1/1990 de 26 de septiembre, sobre contribución del Ministerio Fiscal a la investigación y persecución de los delitos contra el Medio Ambiente, e Instrucción n.º 4/1990 de 25 de junio, sobre Incendios Forestales). La creación de dichas Fiscalías, a diferencia de otras especiales de ámbito nacional (para la Prevención y Represión del Tráfico de Drogas —1988—, para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción —1995—), sólo ha devenido, de *iure* o *de facto*, en el seno de varias Fiscalías de Tribunales Superiores de Justicia (Barcelona, Madrid, Valencia), por vía del artículo 18.1.a) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y utilizando la figura reglamentaria de la coordinación o decanato.

En cuanto a la investigación de los delitos medioambientales, el autor referido señala que la vigente LOFFCCS no recoge la existencia de *unidades especializadas*, limitándose a distinguir entre *Unidades Orgánicas* de Policía Judicial (artículos 444 y siguientes LOPJ y 31.3. LOFFCCS), dependientes del Poder Judicial (Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal), y *el ejercicio de funciones* de Policía Judicial, que corresponde a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad estatales, autonómicos y locales (artículos 443 LOPJ y 283 LECr).

En relación con las primeras, el artículo 12. B. n.º e) de la LOFFCCS atribuye al *Cuerpo de la Guardia Civil* el velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la Naturaleza y el Medio Ambiente y de cualquier otra índole relacionada con la Naturaleza. Por ello, las unidades orgánicas de Policía Judicial Medioambiental a las órdenes de Juzgados y Fiscalías, inexistentes hasta la fecha, deberán ser creadas en el seno de las respectivas Unidades de Policía Judicial o del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil. La Guardia Civil dispone desde el año 1988 de un Servicio específico (el SEPRONA), dividido en *Equipos de Investigación* y *Patrullas*, para la realización de las investigaciones relacionadas con los delitos medioambientales, el cual deberá actuar conjuntamente con las respectivas Unidades de Policía Judicial de dicho Cuerpo, adscritas orgánicamente a órganos judiciales o dependientes de las distintas circunscripciones territoriales de la Benemérita. Las restantes Unidades de Policía Judicial deberán colaborar con el SEPRONA y/o las Unidades de Policía Judicial de la Guardia Civil en los términos previstos en la LECr., y en la LOFFCCS.

En la actualidad se adolece por parte del Ministerio del Interior y de la Dirección General de la Guardia Civil, de un criterio unificado sobre la actuación del SEPRONA y de las Unidades de Policía Judicial del Cuerpo en la investigación de los delitos medioambientales en las distintas Comunidades Autónomas españolas. Así, en unas CCAA los equipos de investigación del SEPRONA asumen la de los delitos relacionados con el Medio Ambiente en general (contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, contra la fauna y la flora, contra la Ordenación del Territorio, incendios forestales, etc.); en otras, la investigación de los delitos de incendio forestal se lleva a cabo por las Unidades de Policía Judicial; finalmente, hay CCAA donde la presencia y actuación del SEPRONA en materia de investigación de delitos medioambientales es poco menos que simbólica o testimonial, al carecer de la necesaria dotación de medios personales y materiales para ello.

En relación con las segundas, especial importancia tienen las Unidades de Policía Judicial Medioambiental constituidas en el seno de determinadas *Policías Autonómicas*, a las que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.3.c) de la LOFFCCS corresponde *colaborar* con las

Unidades de la Guardia Civil (SEPRONA y Policía Judicial) en el marco del artículo 29.c) de la Ley. La colaboración reflejada en la Ley de 1986 se ha visto transformada en la práctica en una actuación con plena autonomía e independencia por parte de dichas Unidades (así en Cataluña, la antigua Brigada de Medio Ambiente, actualmente *Unidat Central de Medi Ambient* del Cuerpo de Mossos de Esquadra, creada en el año 1990), sin perjuicio de la coordinación de funciones entre ambos Cuerpos policiales, llevada a cabo por la Fiscalía de Medio Ambiente del TSJC.

Para Pérez de Gregorio, especial importancia tienen los Cuerpos de Agentes Rurales, Forestales o Medioambientales, constituidos en el seno de la mayoría de las CCAA tras la transferencia por parte de la Administración Central de la antigua Guardería Forestal del Estado. El artículo 283.6 LECr., les atribuye *funciones de policía judicial en general*, en especial por lo que respecta a la investigación de los delitos e infracciones administrativas relacionadas con el Medio Ambiente y la Naturaleza. En la actualidad, constituye una legítima aspiración de la mayoría de los componentes de dichos Cuerpos de Agentes Rurales y Forestales, el poder ejercer dicha función de policía judicial medioambiental y participar en la investigación de los delitos medioambientales en igualdad de condiciones con el resto de Cuerpos policiales.

Finalmente, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 283.5-LECr., y 51.3. y 5 3.e) de la LOFFCCS, destaca como las *Policías Locales* actuarán en materia de protección del Medio Ambiente en el ámbito territorial de su Municipio, colaborando en las funciones de Policía Judicial y efectuando diligencias de prevención.

≡ **Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (B.O.E. n° 86).**

La Ley introduce la modificación del artículo 49 que regula las competencias exclusivas que tiene la *Generalitat* sobre determinadas materias, como protección civil y seguridad pública (Art. 49.3.14^a).

La *Generalitat*, mediante una Ley de *Les Cortes*, creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana. Esta Policía Autónoma será la encargada de ejercer, entre otras funciones, la protección de las personas y bienes; el mantenimiento de la seguridad pública; la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la *Generalitat*; etc. (Art. 55.2).

La Ley incluye la creación de la Junta de Seguridad que, coordinará las actuaciones de la Policía Autónoma y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

≡ **Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha (B.O.E. n° 46, de 23/02/2006)**

Esta Ley incluye algunas novedades importantes con respecto a la normativa hasta ahora existente. Entre ellas cabe destacar:

a) Qué el personal encargado de las labores de inspección y vigilancia tendrá en el ejercicio de las actuaciones inspectoras la consideración de agentes de la autoridad, y gozarán de plena independencia en el desarrollo de las mismas. Para esta función, estará dotado de un documento acreditativo de su condición, que le podrá ser requerido cuando ejerce sus funciones, teniendo obligación de exhibirlo (art. 49.2).

b) Qué en casos de necesidad para un eficaz cumplimiento de su función, las personas encargadas de la inspección podrán solicitar el apoyo necesario de las Unidades o destacamentos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Locales. Corresponde, en todo caso, a las Policías Locales colaborar en la vigilancia del régimen de paradas urbanas de líneas interurbanas formulando las oportunas denuncias (art. 49.6).

- ≡ **Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid (B.O.E. nº 52, de 2/3/2006).** Para asegurar la coordinación en las labores de detección y prevención que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad llevan a cabo, con esta Ley la Comunidad de Madrid pretende la promoción de convenios entre las FCS que radican en su territorio (Art. 13).

- ≡ **Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (B.O.E. nº 62, de 14/3/2006).**

Entre las funciones del Ayuntamiento de Barcelona relacionadas con la seguridad pública, se destacan las siguientes:

- La gestión de la disciplina urbanística, seguridad y policía local, medio ambiente, etc.
- La competencia en materia de tráfico, circulación y seguridad vial sobre las vías urbanas y sobre las travesías, cuando éstas hayan sido declaradas vías urbanas.
- La colaboración con la Administración competente en la señalización, gestión y regulación del tráfico en las vías interurbanas y travesías. La retirada de vehículos en las vías interurbanas y su posterior depósito.
- La colaboración con las Administraciones competentes en la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana.

Para una más ágil gestión de estas competencias, la Ley establece que el Ayuntamiento de Barcelona pueda participar con sus vocales en las sesiones de la Junta Local de Seguridad de Barcelona junto a los mandos de las FyCSE que tengan responsabilidades funcionales en el municipio.

Igualmente, la Guardia Urbana de Barcelona, bajo la dependencia jerárquica del Alcalde, actuará como Policía administrativa, de seguridad y asistencial y policía judicial, en los términos de la normativa estatal y autonómica de aplicación.

Otro aspecto a considerar, es que la Ley contempla la posibilidad de implantar la justicia de proximidad como nuevo servicio público para la administración de Justicia en la ciudad de Barcelona, estando en su naturaleza, constitución, demarcación y competencias a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial y las respectivas leyes sectoriales.

Guardia Civil.

- ≡ **Orden del Mº del Interior Nº 724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil (B.O.E. nº 64, de 16/3/2006).**

Con la publicación de esta Orden Ministerial se da respuesta a lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, que regula la prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

La orden contempla la constitución de los órganos de prevención de riesgos laborales; determina su nivel orgánico; la adscripción, la dependencia orgánica y funcional; las normas de funcionamiento, el ámbito de competencias, los medios humanos y materiales y las funciones específicas de cada uno de ellos.

- ⇒ **Real Decreto 313/2006, de 17 de marzo, sobre directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil (B.O.E. nº 75, de 29/03/2006).**

Con este RD se desarrolla un apartado más de la Ley 42/99.

Los aspectos más destacados que recoge este Real Decreto son:

1. Que quienes acrediten haber superado la formación general de carácter militar desarrollada en las Fuerzas Armadas quedan exentos de aquellos ámbitos formativos cuyos contenidos sean similares, si bien deberán asistir a las clases y en el caso de optar a una mejor calificación que la de aprobado, se someterán al mismo proceso de evaluación que el resto.
2. Que se establecen equivalencias con el sistema educativo general para los empleos de Sargento y de Guardia Civil. El primero se equipara con Técnico Superior de la Administración y el segundo con el de Técnico de la misma. Además, quien adquiera el empleo eventual de *Guardia Civil*, tendrá carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de los cometidos a desempeñar durante el período de prácticas. Al respecto, se pueden realizar convalidaciones entre módulos de formación teórico-prácticos de cualquiera de los dos sistemas de enseñanza con similitud en carga lectiva y contenidos.

Se otorga un plazo de dos años desde la entrada en vigor de este RD para aprobar los planes de estudios.

2. Política de seguridad

Información general

- ⇒ **Según declaraciones del titular del Ministerio del Interior recogidas en diferentes medios de comunicación, se está preparando una ley que otorgará a las policías locales funciones de policía judicial.**

Con el fin de contribuir de “manera más decisiva” a mejorar la seguridad ciudadana, el proyecto de ley que prepara el Ministerio del Interior permitirá a las policías locales ejercer funciones de policía judicial para investigar y prevenir “delitos menos graves”. Además, estas policías podrán desempeñar funciones de “policías de proximidad y colaborar más eficazmente en la prevención general de la delincuencia, de acuerdo con los planes que al respecto elaboren las Juntas Locales de Seguridad.

Con este nuevo marco normativo, el Ministerio pretende conseguir que más de 50.000 policías locales tengan una participación decisiva en las funciones de seguridad ciudadana y que puedan volcar sus informaciones en el sistema estatal de bases de datos policiales.

Información parlamentaria

-- Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia.

El Gobierno presentó este proyecto de Ley orgánica el pasado día 29 de diciembre de 2005 ante la Comisión de Justicia.

Según este Proyecto de Ley, se pretende dar una respuesta judicial pronta y de calidad a las demandas de los ciudadanos, se pretende introducir un primer escalón dentro de la actual organización judicial, que estará constituido por los jueces de proximidad.

El Proyecto dice que se establecerán en algunas ciudades, previsiblemente en las más grandes. Además, se ocuparán de los asuntos de menor entidad y escasa complejidad, como pueden ser en el orden civil los procesos de conciliación y mediación; en el penal los juicios de faltas, con excepción de los que correspondan a los Juzgados de violencia sobre la mujer; y contencioso administrativo, los recursos frente a sanciones impuestas por las Entidades Locales.

Por último, señalar que el ingreso en la carrera judicial, por la categoría de juez de proximidad, tendrá lugar mediante la superación de un concurso de méritos entre juristas con más de seis años de ejercicio profesional.

≡ Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad ante la Comisión de Interior de 1 de marzo de 2006. Síntesis de su intervención:

- España cerró el año 2005 con una tasa de criminalidad de 49,3 infracciones penales por cada mil habitantes.
- A final de 2005 nuestro país contaba con 120.088 efectivos policiales, sumados los del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.
- Se reforzó la cooperación internacional antiterrorista con los países de la UE, los integrantes del G-6 y el Tratado de Prüm, los EEUU y los países del Magreb.
- Se amplió el contenido de las informaciones del Sistema de Registro de Investigaciones (SRI) a toda la criminalidad organizada y no solamente al tráfico de drogas.

En la misma comparecencia, intervinieron los distintos portavoces parlamentarios de la Comisión de Justicia e Interior. Resaltamos la del portavoz del grupo parlamentario socialista, por cuanto dio dos datos que interesa destacar:

- El gasto público en materia de seguridad asciende al 0,58% del PIB en el 2006
- La delincuencia infantil y juvenil ha caído en el año 2005 con relación al 2002 en más de un 5%.

3. Estadística de seguridad

- ⇒ El incremento de la población penitenciaria y su incidencia en la Guardia Civil¹.

Datos estadísticos relativos a la población reclusa nacional (31-12-2005)

DISTRIBUCION RECLUSA POR SEXO

SEXO	TOTAL
HOMBRES	56.291
MUJERES	4.763
TOTALES	61.054

POBLACIÓN RECLUSA SEGÚN SITUACIÓN PROCESAL

Situación procesal-penal	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	HOMBRES	MUJERES	RECLUSOS
Preventivos	12.494	1.226	13.720
Penados	42.936	3.490	46.426
Medidas de seguridad	518	28	546
Arrestos de fin de semana	76	11	87
Impago de multa	69	2	71
Tránsitos	198	6	204
Total	56.291	4.763	61.054

Según este estudio, la población penitenciaria en España ha sufrido un notable aumento en los últimos años, pasando de tener 33.035 internos en 1990 a 61.054 en 2005², lo que ha supuesto una masificación de los centros penitenciarios. Esta situación ha llevado a que el 2 de diciembre de 2005 el Consejo de Ministros revisara y actualizara el Plan de Creación y Amortización de Centros Penitenciarios, lo que se materializará en la creación de 46 nuevas infraestructuras penitenciarias en el período 2006-2012. La distribución de los Centros de nueva construcción será la siguiente:

- 11 centros penitenciarios de nueva construcción que entrarán en funcionamiento durante el período 2006-12 en: Andalucía, Ceuta, Comunidad Valenciana, Fuerteventura, Gran Canaria, Guipúzcoa, Menorca, Murcia, Navarra, País Vasco y Soria.

- 4 centros penitenciarios que actualmente están en fase de construcción y que previsiblemente entrarán en funcionamiento en el bienio 2006-7 en: Cádiz, Castellón, Madrid y Sevilla.

Además, se están ampliando los centros penitenciarios de Cantabria, Arrecife de Lanzarote y Las Palmas.

Esta medida afecta a la Guardia Civil, que tendrá que destinar recursos y efectivos tanto para la vigilancia exterior de los nuevos Centros, como para los traslados de presos, con el fin de ponerles a disposición de la autoridad judicial competente, actuación que en el año 2004 sobrepasó las 80.000 conducciones.

⇒ *Solicitudes de Asilo en la U.E. y en España (2004)*³

SOLICITUDES DE ASILO EN LA U.E.		282.889
SOLICITUDES DE ASILO EN ESPAÑA EN 2004		
TOTAL DE SOLICITUDES		5.553
PAÍSES		97
LUGAR DE PRESENTACIÓN	Territorio Nacional	4.629
	Frontera	645
	Misiones Diplomáticas	279
EDADES	< 18	509
	18-35	4.271
	36-60	749
	>60	24
SEXO	Varón	3.930
	Mujer	1.623
PROVINCIAS	Madrid	2.279
	Ceuta	1.935
	Melilla	300
	Barcelona	161
	Valencia	150
	Otras	449

Según los datos de solicitudes de asilo en España y la U E presentados por la Oficina de Asilo y Refugio (Ministerio del Interior) para el año 2004, podemos concluir que:

Que de las 282.889 solicitudes que recibió la Unión Europea en 2004, 5.553 corresponden a España. La mayoría proceden de varones del continente africano, con una edad comprendida entre los 18 y 35 años.

Del informe también se deduce que se ha producido una disminución porcentual de solicitudes de asilo con respecto a 2003, que supusieron un 6,1 % en España y un 19 % en la Unión Europea.

Por último, los países de origen de los solicitantes de asilo son muy diferentes. En el caso de España, proceden fundamentalmente de países subsaharianos (Nigeria, Malí, Guinea, R.D. Congo, Guinea Bissau, Costa de Marfil, Gambia, y Ghana), de América el 17 %, de Europa el 5% y de Asia el 8%.

▣ CUADRO ESTADÍSTICO SOBRE INFRACCIONES PENALES (RESUMEN)

Delitos y Faltas 2002-2004

	2002		2003				2004			
	detenidos		Detenidos				Detenidos			
	Conocidos	Totales	conocidos	Totales	Hombres	Mujeres	conocidos	Totales	Hombres	Mujeres
TOTAL DE DELITOS	1.036.716	225.044	955.804	206.811	186.134	20.677	936.457	236.298	212.976	23.322
TOTAL DE FALTAS	1.037.577	14.619	1.047.863	14.212	11.761	2.451	1.049.138	13.473	10.982	2.491
DELITOS + FALTAS	2.074.293	331.004	2.003.667	327.130	288.971	38.159	1.985.595	368.468	325.690	42.778

4. Análisis de documentación y bibliografía.

Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España: implicaciones en seguridad interior y acción exterior.

Autor: Fernando Reinares. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos. Investigador Principal de Terrorismo Internacional del Real Instituto Elcano.

Publicación: Revista ARI, nº 31, abril 2006. Real Instituto Elcano

El autor realiza un análisis de datos sociodemográficos de las 188 personas ingresadas en centros penitenciarios españoles entre 2001 y 2005, como sospechosas de estar relacionadas con el terrorismo yihadista y el perfil sociológico que presenta este terrorismo en España.

El análisis de estos datos estadísticos permite constatar que hay una serie de rasgos propios de quienes de uno u otro modo se implican con el terrorismo yihadista en España. Se trata sobre todo de varones nacidos entre 1966 y 1975, de entre 26 y 40 años cuando fueron detenidos; básicamente inmigrantes de origen magrebí, sobre todo en situación regular. En su mayoría residen en Madrid, Barcelona y otras provincias del litoral mediterráneo. Pese a algunas notables excepciones, se trataría de individuos con niveles de educación precarios y estándares igualmente bajos en su cualificación ocupacional.

5. Jurisprudencia

- ≡ **Sentencia n° 197/2006, de la Sala de lo Penal, del Tribunal Supremo, resolviendo el Recurso de Casación por infracción de Ley, interpuesto por el condenado Henri Parot Navarro contra el auto de 26 de abril de 2005 de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, dictado en la Ejecutoria n° 1000012/1984, sobre la solicitud de acumulación de condenas.**

El penado solicitó la aplicación de la regla 2ª del artículo 70 del Código Penal de 1973 (acumulación de condenas), para todas las condenas impuestas en las veintiséis sentencias condenatorias (4799 años) dictadas por las diferentes Salas de lo Penal de la Audiencia Nacional.

En su informe, el Ministerio Fiscal consideró la existencia de dos momentos diferentes en los que el penado había cometido sus actividades delictivas, por lo que estimó que la acumulación de sentencias debía realizarse teniendo en cuenta esos dos momentos, al mediar un espacio de tiempo sin delinquir.

En abril de 2005 la Sección primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional denegó la acumulación de todas las penas en una sola de 30 años de cárcel, acordando la acumulación en dos penas de 30 años cada una, argumentando que las actividades delictivas fueron cometidas en dos etapas por comandos diferentes y existir un período de dos años sin delinquir⁴.

Ante esta sentencia, el condenado presentó un recurso de casación por infracción de Ley contra el auto de acumulación de penas dictado por la Audiencia Nacional. A la vista del mismo, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo resolvió el recurso de casación de Parot y refrendó que “*se le acumulan las penas según un criterio de conexidad por el que se pueden refundir todas las penas de un mismo condenado en una sola cuando los diversos hechos delictivos pudieron enjuiciarse en un único proceso por el momento en el que fueron cometidos*”. Por tanto, acordó la acumulación de todas las penas que se le impusieron en los distintos procesos de forma sucesiva, computándosele los beneficios penitenciarios respecto de cada una de las penas de forma individual, con un máximo de ejecución de 30 años.

6. Notas del Centro de Análisis y Prospectiva

- ≡ **Conclusiones a la Nota de abril de 2006 sobre “Evolución de la población en las áreas de responsabilidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.**

A partir de un estudio sobre la evolución de la población durante el año 2005, las variables de población y territorio en el despliegue de las FCSE y el impacto de la evolución de la población en el despliegue de las FCSE, el estudio revela las siguientes conclusiones:

- Excepto en el periodo 2002/2003, el incremento de población en el área de responsabilidad de la Guardia Civil en los últimos cinco años superó el crecimiento medio nacional.
- Durante los dos últimos años, el área de responsabilidad de la Guardia Civil ha crecido en porcentajes superiores a los registrados en la demarcación del Cuerpo Nacional de Policía.

- Entre los años 2003 y 2004, el crecimiento poblacional en la demarcación de la Guardia Civil fue de un 1,527%, frente al 0,752 en el área correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía. Este crecimiento de población en las zonas de la Guardia Civil duplica el de las áreas responsabilidad del Cuerpo Nacional de Policía.
- Entre los años 2004 y 2005, el crecimiento poblacional en la demarcación de la Guardia Civil ha sido de un 2,54%, frente al 1,779 en el área correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía. Esto supone un crecimiento del 43,299 % superior en las zonas de la Guardia Civil con respecto a las del Cuerpo Nacional de Policía.
- Según las previsiones del Instituto Nacional de Estadística, esta tendencia es probable que se mantenga los próximos años.

Centro de Análisis y Prospectiva.

Notas

¹ Síntesis del artículo “Detener también es caro”, que Maximiliano Lasén, publica, dentro del apartado de radiografías de seguridad, en el nº 744 de la *Revista Profesional Guardia Civil*, cuyos datos han sido actualizados por el Centro de Análisis y Prospectiva.

² Fuente: *Ministerio del Interior. Servicio de Planificación y Seguimiento de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias*

³ Fuente: Memoria Anual del 2004 de la Oficina de Asilo y Refugio. Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior.

⁴ El argumento que esgrimió la Audiencia Nacional es el de considerar que el período de tiempo de comisión delictiva es tan dilatado (1978–1990), que supera todo criterio de conexidad cronológico que pretenda establecerse y además, entre 1982 y 1984 se produce una interrupción en la comisión de delitos.

