

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

NÚMERO XLI

AÑO 2010

2.ª ÉPOCA

### LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS Y SU UTILIZACIÓN POR LA "MAFIA RUSA"

*Julián López Muñoz*

### COOPERACIÓN POLICIAL. PLANTEAMIENTO DE UN MODELO EUROPEO DE INTELIGENCIA CRIMINAL

*Anselmo del Moral Torres*

### TRÍADAS CHINAS. ENTRE EL MITO Y LA REALIDAD CRIMINAL

*Daniel Sansó-Rubert Pascual*

### LA REPRESIÓN DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES. ¿QUÉ CRÍMENES, SOBRE QUÉ O QUIÉN, POR QUIÉN?

*Gerardo Suárez Álvarez*

### LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL EN EL PLENARIO

*Tomás Fernández Villazala*

### EL MIEDO AL DELITO Y LA EXPANSIÓN DEL DERECHO PENAL

*Julio Bordas Martínez*

### EL LIDERAZGO SITUACIONAL: HERRAMIENTA DE MANDO POLICIAL

*José Ignacio Criado García-Legaz*

### PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN EN EL SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA

*José González Arrabal*



# SUMARIO

## Colaboraciones

### La responsabilidad penal de las personas jurídicas y su utilización por la "Mafia Rusa"

1

*Julián López Muñoz*

■ El autor expone de una forma práctica la utilización de empresas por grupos criminales procedentes de países del Este, segunda parte del artículo publicado en "Cuadernos de la Guardia Civil" núm. 40; un hecho relevante, entre ambas publicaciones, ha sido la aprobación de la reforma del Código Penal, que entrará en vigor el próximo mes de diciembre aceptándose la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Los fenómenos de la globalización económica y la internacionalización de las actividades delictivas, entre otras consecuencias, han traído la supresión de conductas delictivas que antes lo eran, piénsese en delitos de contrabando por ejemplo, además de fraudes presupuestarios o de subvenciones, y corrupciones a funcionarios como forma de desactivar los órganos del Estado, que hacen frente a las organizaciones criminales.

Aparecen también la deslocalización criminal como método seguro de cometer el delito, sin que se dé una conexión entre la parte estratégica o intelectual y la parte ejecutora, con el empleo para ello de personas jurídicas radicadas en paraísos fiscales, en terceros países o en el propio país donde se ejecuta la acción. Se observa un déficit preventivo en nuestro sistema jurídico penal para poder luchar contra la, vulgarmente conocida como, "mafia rusa". Se plasman ejemplos que llevan a pensar que nuestro Estado, y algunos de nuestra órbita occidental, intentan dar respuesta a este tipo de criminalidad con políticas garantistas que en ocasiones debieran reforzarse con medidas innovadoras y modelos eficaces de prevención.

Se recibe con esperanza, tras la aprobación de reforma del CP, la nueva tendencia de "societas delinquere potest", dado que hasta ahora la empresa había sido un ámbito de irresponsabilidad penal, y está más que comprobado que personas jurídicas amparaban en realidad sedes sociales de organizaciones criminales, cuyo principal actividad era la de dar cobijo a la "obschak", con cuantiosas sumas de dinero que servía para cobijar y amparar las necesidades económicas de la organización criminal.

### Cooperación policial. Planteamiento de un modelo europeo de inteligencia criminal

11

*Anselmo del Moral Torres*

■ ¿Cuáles son las principales amenazas relativas a la seguridad en la UE? ¿Qué piensan los ciudadanos nacionales de los diferentes Estados Miembros? ¿Cuál es la posición de las Instituciones Comunitarias? ¿Existe una posición homogénea en toda la UE, o los problemas relacionados con la seguridad, o se perciben de forma diferente? ¿Cómo se ha establecido la arquitectura del sistema de seguridad en la UE? ¿Cuáles son los mecanismos de cooperación y los sistemas de información desarrollados en el ámbito de la UE hasta ahora? ¿Se aprovechan estos sistemas de forma eficaz?

Para responder a estas y otras preguntas relacionadas, se ha desarrollado un artículo de investigación académica, a través de una metodología basada en establecer varias líneas de investigación complementarias expuestas por capítulos, con las que se obtienen una serie de conclusiones preliminares de cada una de ellas. A continuación se plantean



unas conclusiones finales con una propuesta concreta de actuación que en este caso consiste en el Planteamiento de un Modelo de Inteligencia criminal en la Unión Europea.

En este artículo se desarrolla a modo de introducción una primera línea de investigación tendente a conocer cuáles son las amenazas de la seguridad en la UE.

A continuación se pretende realizar un estudio de la arquitectura del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con el fin de analizar los principales instrumentos jurídicos que establecen mecanismos de cooperación, y sistemas de información diseñados para hacer frente a las principales amenazas de la seguridad.

Sobre la base de estos datos se procede a desarrollar un estudio técnico y específico sobre la transferencia internacional de datos de interés policial en el ámbito de INTERPOL, y las posibilidades operativas de los diferentes sistemas de información desarrollados por instrumentos jurídicos de la UE con la finalidad de analizar su eficacia.

Seguidamente se analiza la recepción del espacio de libertad, seguridad y justicia en el ámbito de los Estados Miembros, y especialmente el uso real de los sistemas de información establecidos por instrumentos jurídicos de la UE, y su implantación en los sistemas de inteligencia criminal de los Estados Miembros. En este contexto se observa que los Estados Miembros de la UE tienen, cuando los tienen, modelos de inteligencia criminal muy dispares y en muchos casos la información de interés que fluye por los sistemas de información definidos en el ámbito de la UE no llegan eficazmente a las unidades policiales que se encuentran en la primera línea frente a las amenazas de la seguridad.

Finalmente se presentan unas conclusiones donde se pretende sintetizar las argumentos preliminares que se han obtenido de cada una de las líneas de investigación desarrolladas, y por último ante el panorama expuesto, y tras la realización de la investigación académica, se plantea por parte del autor de un capítulo titulado Propuesta de actuación consistente en el "Planteamiento de un Modelo de Inteligencia Criminal en la UE".

## Triadas chinas. Entre el mito y la realidad criminal

43

*Daniel Sansó-Rubert Pascual*

■ El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan. La delincuencia no tiene lugar en "abstracto", sino que se da en unas determinadas condiciones espacio-temporales.

El análisis del escenario criminal se caracteriza por su intrínseca opacidad, que en este caso se refuerza por una triple vía.

Por imperativo político, en tanto el vigente régimen de la República Popular de China es abiertamente reacio a publicar cualquier información inherente a cuestiones catalogadas de seguridad nacional y la actividad criminal dentro de sus fronteras, así como su repercusión fuera de ellas, lo es.

Por la propia idiosincrasia de las comunidades chinas asentadas en el extranjero. Caracterizadas por su hermetismo y por los fuertes vínculos familiares y clientelares que las entretejen, se organizan prácticamente al margen de la sociedad de acogida.

Por la barrera idiomática, que restringe sobremanera el acceso a fuentes directas, lo que hace que los recursos hábiles (fuentes abiertas) tienden a ser limitados, indirectos y en no pocas ocasiones, poco rigurosos.

A todo lo expuesto hay que añadir que este fenómeno se encuentra ligado con otros elementos que dificultan sobremanera su tratamiento, más allá de las de por sí importantes limitaciones derivadas de las técnicas de trabajo (metodología), nos referimos a su dimensión mitológica o folclórica.

## La represión de los crímenes internacionales. ¿Qué crímenes, sobre qué o quién, por quién?

57

*Gerardo Suárez Álvarez*

■ Para dar respuesta a esas preguntas que se enuncian en el título del artículo, se analizan los actuales instrumentos jurídicos existentes para la represión de los crímenes internacionales, fundamentalmente desde la perspectiva del Derecho Internacional.

Para conseguir este objetivo se especifican cuáles son los mecanismos que se utilizan para la represión de los crí-



menes internacionales, que fundamentalmente son los tribunales penales tanto nacionales como internacionales. Después se realiza un análisis de los crímenes internacionales, comenzando por delimitar el concepto, y para terminar detallando las características de cada uno de los principales crímenes internacionales. Y concluye analizando algunos casos de crímenes internacionales enjuiciados o tramitados por tribunales penales nacionales españoles o internacionales.

Normalmente se debe exigir la responsabilidad de los crímenes internacionales en el derecho interno de los Estados a través de sus órganos judiciales y por los delitos tipificados en sus códigos penales; aunque en ocasiones se han creado órganos o procedimientos internacionales para enjuiciar a los individuos por los delitos internacionales, bien sean tribunales penales ad hoc, especiales o la Corte Penal Internacional.

Los crímenes internacionales que se tengan que enjuiciar en España lo serán por los jueces o tribunales del orden penal siempre que los delitos se cometan en España y en el caso de que el crimen internacional se cometa fuera del territorio nacional será competente la Audiencia Nacional. Para delimitar la competencia de la jurisdicción penal española se aplica el principio de territorialidad (el "locus delicti" que es además el fuero preferente), con independencia de la nacionalidad de los imputados, el de personalidad activa (autor del delito) con algunos requisitos adicionales y en algunos supuestos se contempla el principio de personalidad pasiva (víctima del delito), aunque en ocasiones se aplica mediante el criterio de conexión con intereses nacionales.

## La intervención de la Policía Judicial en el plenario

71

*Tomás Fernández Villazala*

■ Con relativa frecuencia los funcionarios de Policía son citados para prestar declaración como peritos o testigos en el acto del juicio oral atendiendo a la actual configuración de nuestro ordenamiento jurídico, cuya estructura procesal exige que se reproduzcan en el juicio oral todos aquellos elementos, piezas y circunstancias consideradas como determinantes, recogidas durante la fase instructora.

Por este motivo, en primer lugar se pretende en este trabajo estudiar ambas figuras para posteriormente detenerme en unas consideraciones prácticas que deben tener presente cualquier Policía Judicial cuando es citado para una vista oral. En el entendimiento que el plenario es el colofón y, de alguna forma, la prueba final de una actuación policial o investigación en el que el juzgador o Tribunal se da plena cuenta de cómo se realizó la investigación, formando su opinión o convicción sobre la importancia del testimonio de la Policía Judicial, entre otras, así como también sobre la conducta puesta de manifiesto en las actuaciones policiales practicadas en el conjunto de la investigación

## El miedo al delito y la expansión del derecho penal

79

*Julio Bordas Martínez*

■ El miedo al delito es un problema complejo y superior al problema que supone el delito mismo. La difusión que los medios de comunicación realizan de los fenómenos criminales, especialmente los más graves que en realidad son muy poco frecuentes, es homogénea, dando la sensación a los espectadores de que cualquiera puede padecer un delito y de que hay una alta probabilidad de que le suceda.

El miedo inespecífico y supersticioso oculta paradojas como que el perfil sociodemográfico de las víctimas a quien se parece no es al de las personas que sienten más miedo, sino, por el contrario, a las personas que tienen menos miedo y que coinciden con el perfil sociodemográfico de los delincuentes: jóvenes, varones urbanos.

El riesgo real está en la cocina y el baño del hogar, en el automóvil y en el puesto de trabajo y, como mucho, en las personas conocidas del barrio a dos kilómetros a la redonda; pero en todo caso el riesgo no es aleatorio, sino que depende de la vulnerabilidad de las personas (jóvenes, varones urbanos) y de las circunstancias (de tiempo, lugar y actividad) a las que se expongan.

El infundado clima de opinión generado por los medios de comunicación más la experiencia, en este caso real, de las víctimas, aderezado con inseguridades existenciales de todo tipo, construyen una sociedad del miedo que exige una expansión supersticiosa del Derecho penal y un innecesario y poco útil endurecimiento de sus penas.

En lugar de expandir el Derecho administrativo sancionador dando más instrumentos a la Policía y de extender el Derecho civil de daños, haciendo hincapié en la restitución de los daños ocasionados por el victimario a la víctima y



en su deseable conciliación; lo que se hace es asustar al conjunto de la población y fomentar una política de seguridad preventiva, en lugar de reactiva y represiva, cuya principal utilidad es tranquilizar a la gente que tiene escasas probabilidades de padecer una infracción, pero que suelen ser los votantes más asiduos de los partidos mayoritarios.

España es un país mucho más seguro que Suecia y donde, sin embargo, la tasa de encarcelamiento es muy superior. No hay motivos para tener tanto miedo.

## El liderazgo situacional: Herramienta del mando policial

91

*José Ignacio Criado García-Legaz*

■ Nos encontramos ante la segunda parte de un estudio sobre el modo en que los mandos policiales ejercen sus funciones directivas, y se apuesta sobre el empleo del soporte teórico de la metodología del "Liderazgo Situacional". Ahora, tras los fundamentos teóricos imprescindibles que los autores ya presentaron en la primera parte y huyendo de fundamentos teóricos o conceptuales, se presenta una visión del modo de implantar esta metodología de liderazgo en las unidades policiales; en este sentido, en la segunda parte se presentan las técnicas y herramientas de uso más común, traduciéndolas al lenguaje coloquial e, incluso, los autores se permiten sugerir a los mandos policiales que, a priori, no tienen que haber recibido una capacitación avanzada sobre el ejercicio de la función directiva, ni liderazgo, una ruta práctica que cómo pueden tratar de incorporar a su trabajo diario la metodología del liderazgo situacional.

El artículo se inicia concentrando la atención del lector sobre la importancia y el procedimiento a seguir por el líder policial al evaluar en nivel de madurez de sus colaboradores (subordinados) inmediatos, para seguidamente recurrir a las técnicas del estudio del caso en los tres niveles de dirección operativa en que se estructura verticalmente toda organización policial. Según se relata en el artículo, los comentarios, aportaciones y sugerencias que algunos lectores han trasladado a los autores tras la lectura de la primera parte les han llevado a incorporar el estudio específico del ejercicio del mando a quienes denominan "agentes negativos", en referencia a los policías que, en realidad, no quieren ser policías o se encuentran desmotivados, es decir, quienes en vez de aportar valor al Cuerpo policial al que pertenecen "suman negativo". Esta segunda parte se cierra con algunas recomendaciones a los directivos policiales para abordar con posibilidades de éxito la implantación del liderazgo situacional, así como exponiendo diversos consejos, eminentemente prácticos, en la aplicación de esta tesis de liderazgo, quedando para otra ocasión la presentación de la aplicación de las técnicas y herramientas directivas que se consideran más útiles en la dirección policial operativa de las unidades fundamentales.

Con el resumen del estudio que se ha presentado, los autores consideran que deben haber podido introducir elementos de reflexión y debate entre los directivos policiales para que sientan la necesidad de autoevaluar su capacidad de liderazgo, toda vez que en los Cuerpos policiales resulta un elemento sustantivo de la calidad y la eficacia del servicio que se presta a la sociedad, que los mandos policiales sean los auténticos líderes de su unidad, toda vez que el trabajo policial es elemento de máximo interés que el personal operativo presenta un elevado componente proactivo en el desempeño de sus cometidos profesionales, y para ello es imprescindible que estén motivados, comprometidos y técnicamente cualificados, es decir, "maduros profesionalmente".

## Propuesta para la integración de sistemas de gestión en el Servicio de Criminalística

121

*José González Arrabal*

■ Las organizaciones se encuentran en un entorno cambiante en todos los ámbitos, tanto a nivel tecnológico como de Sistemas de Gestión. Ello conlleva que deban hacer un esfuerzo importante para adaptarse lo más rápidamente posible a las nuevas situaciones para seguir siendo competitivas y eficientes en los ámbitos en los que se desenvuelven, sujetos inevitablemente al proceso de globalización, con sus ventajas pero también con sus dificultades.

Estos y otros factores determinan que se estén produciendo modificaciones sustanciales en la cultura organizativa. Así, han aparecido los nuevos enfoques de Gestión sobre los que se centran los intereses generales, tales como la mejora continua de los servicios, productos, procesos y en general de todos los sistemas, la Gestión para el desarrollo de políticas que den respuesta a todos los implicados, ya sean clientes, personal de la Organización, proveedores y a la propia sociedad.



Existen actualmente varios modelos de Gestión que se están adoptando como referencias para que las Organizaciones se encaminen hacia lo que se denomina la Excelencia. Por un lado las normas ISO 9001 y 17025 de Calidad son punto ineludible de referencia, como también lo son las Normas ISO 14001 de Medio Ambiente, desarrolladas a semejanza de las primeras y la OHSAS 18001 para la Seguridad y Salud en el trabajo.

## Reseñas bibliográficas

Vivencias de Tráfico, de Valentín Martín Llamas

131

Lali Castellanos

Según EUROPOL en su informe, sobre la Delincuencia Organizada en la Unión Europea, de 1998 "La globalización de los mercados financieros y las comunicaciones están suponiendo modificaciones en las estructuras del crimen organizado transnacional", solo se manifiesta especialmente en la relación entre jerarquía y flexibilidad de las estructuras criminales; son en grado suma jerárquicas porque han de mantener la unidad para conseguir la fuerza a través de la disciplina de sus miembros, pero también han de ser flexibles para adaptarse a los cambios o variaciones según las circunstancias del país donde se asientan, de los métodos financieros transnacionales, o de las condiciones que han de llevar a cabo con otras organizaciones a fin de no entrar en conflictos con ellas.

Por otra parte la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, llevada a cabo en la Organización de las Naciones Unidas en noviembre de 1994 ya afirmaba que "La internacionalización de las actividades delictivas se está viendo la tendencia más clara y evidente seguida por el crimen organizado internacional", parece lógico ya que las organizaciones criminales se dedican cada vez más a las actividades transfronterizas, no solo en respuesta a las oportunidades del mercado sino también a la concepción de métodos que rodejan su vulnerabilidad ante las medidas contra delictivos puestas en marcha por los Estados, creando para estos métodos de funcionamiento personas jurídicas, en definitiva bases centrales, en zonas "offshore" con riesgos escasos y desde las que suministran bienes y servicios ilícitos a mercados en los que los rendimientos son elevadísimos.

Frente esta globalización de los ambientes

**Autor: Capitán Julián López Muñoz**  
**Licenciado en Derecho.**  
**Doctorando en Derecho Penal.**

## **LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS Y SU UTILIZACIÓN POR LA “MAFIA RUSA”**

Según EUROPOL en su informe, sobre la Delincuencia Organizada en la Unión Europea, de 1998 “La **globalización de los mercados financieros** y las comunicaciones están suponiendo modificaciones en las estructuras del crimen organizado transnacional”, esto se manifiesta especialmente en la relación entre jerarquía y flexibilidad de las estructuras criminales; son en grado sumo jerárquicas porque han de mantener la unidad para conseguir la fuerza a través de la disciplina de sus miembros, pero también han de ser flexibles para adaptarse a los cambios o variaciones según las circunstancias del país donde se asientan, de los métodos financieros transnacionales, o de las coaliciones que han de llevar a cabo con otras organizaciones a fin de no entrar en controversias con ellas.

Por otra parte la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, llevada a cabo en la Organización de las Naciones Unidas en noviembre de 1994 ya afirmaba que “La **internacionalización de las actividades delictivas** es sin duda la tendencia más clara y evidente seguida por el crimen organizado internacional”; parece lógico ya que las organizaciones criminales se dedicaban cada vez más a las actividades transfronterizas, no solo en respuesta a las oportunidades del mercado sino también a la concepción de métodos que redujesen su vulnerabilidad ante las medidas contra delictivas puestas en marcha por los Estados; **creando** para estos métodos de funcionamiento **personas jurídicas**, en definitiva bases centrales, **en zonas “offshore”** con riesgos escasos y desde las que suministrar bienes y servicios ilícitos a mercados en los que los rendimientos son elevadísimos.

Frente esta globalización de los ambientes financieros e internacionalización de las actividades delictivas en esos mercados, como elemento vértice de esa pirámide criminal siempre existe un dirigente, un “vor” si se trata de la parte criminal tradicional de la estructura, un “avtoriteti” si se trata de la parte delictiva, o un nuevo rico, el “oligarca”, si hablamos de la parte económica de la organización. Cada uno de ellos será el responsable último dependiendo de la acción cometida, asesinato, extorsiones y secuestros o blanqueo de capitales, aunque el comportamiento y la causa que finalmente lleve al hecho típico esté a mucha distancia de ese dirigente y la ejecute una persona física, una jurídica o un prestigioso despacho de abogados.

Es la internacionalización de los mercados financieros y también la expansión del Derecho Penal, lo que ha motivó el proyecto de ley de reforma del Código Penal de 1995, en este sentido, obligado entre otras por las diversas Decisiones Marco como la 68 y 757/2004, la 222/2005 y la 227/2007. Lo que pondrá término al principio “societas delinquere non potest” garantizando el principio de la libre empresa, aunque ha excusado, de forma peregrina, la exclusión del sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas, al Estado, a las administraciones públicas territoriales e institucionales, a los partidos políticos y a los sindicatos. Finalmente el 22 de junio de este año ha sido aprobada la reforma del Código Penal que entrará en vigor el 23 de diciembre próximo.

## **UTILIZACIÓN DE LAS CORPORACIONES POR LA “MAFIA RUSA”**

Hoy en día gran parte de los comportamientos que atentan contra los intereses sociales que tradicionalmente han requerido la tutela penal son cometidos por empresas. Este significativo aumento de la criminalidad empresarial unido a la aparición de nuevas áreas de intervención del Derecho penal, ha convertido al incremento de esta delincuencia en una realidad que requiere de una respuesta diferente por parte de los Ordenamientos jurídicos estatales. El acento del problema político-criminal, desde un principio situado en la empresa y en la delincuencia cometida por y a través de ella, se sitúa pronto en el déficit preventivo, frente a esa nueva realidad criminal, que presentan algunos sistemas jurídico-penales.

En efecto, la sociedad se encuentra inerme ante la criminalidad organizada, porque en nuestra esfera jurídico penal la empresa ha sido,



hasta la anterior reforma del Código penal, un ámbito de irresponsabilidad y las penas adolecían de capacidad preventiva suficiente como para hacer frente a esa criminalidad que surge desde o amparándose en la persona jurídica. En las organizaciones criminales, con una distribución de funciones horizontal y de toma de decisiones verticales y en la sombra, difícilmente asumirán la responsabilidad penal los que en la práctica lleven a cabo el comportamiento antijurídico. Por otra parte lo irrelevante de las sanciones en el ámbito administrativo o civil hacía que las empresas camparan libremente en el mundo criminal ya que mantenían partidas presupuestarias dedicadas a gastos imprevistos, y en concreto las organizaciones criminales procedentes del Este, vulgarmente conocidas como “mafia rusa”, asentadas en España mantenían y siguen manteniendo un órgano conocido como la “obschak” (caja común) equivalente a una macro hucha de la cual irán obteniendo dinero para sufragar los gastos surgidos de actuaciones criminales.

Ejemplo de esto aparece en la organización criminal Tambovskaya que en el año 1999 envió a dos sicarios para asesinar a una persona en Mallorca, detenidos por la Guardia Civil la organización sufragó todos sus gastos, abogados, intérpretes etc. Incluso tras ser condenados a una pena de cuatro años, sus familias no fueron abandonadas ni en sus necesidades básicas ni en la educación de los hijos facilitándoles, además, viajar a España cada tres meses, aproximadamente, para visitar en prisión a sus seres queridos.

Hechos como los narrados dan prueba del potencial de este tipo de organizaciones y de la ineficacia preventiva de nuestro sistema penal donde solo la persona física podía delinquir ya que la jurídica era incapaz de realizar acciones culpables; lo que desde la flamante reforma del Código penal se ha subsanado, al menos en parte; porque ¿que ocurrirá cuando un sindicato o un partido político actúe de la mano de la criminalidad? Cuando, por ejemplo, un ayuntamiento recalifique para una organización criminal unos terrenos y específicamente destine parte de ese cohecho a financiar un partido político. O cuando una organización criminal controle un sindicato e influya a su conveniencia la convocatoria o no de huelgas, ¿que sucederá en ese momento?: que, con el Código penal actual, se darán responsabilidades personales, físicas pero no jurídicas dado que la última reforma excluye de responsabilidad a las corporaciones referidas.

Como características más generales de la criminalidad de empresa, que coinciden con las de la criminalidad económica moderna en general, pueden señalarse:



- *Pluralidad de sujetos activos*, ya que las relaciones sociales modernas se desenvuelven principalmente en contextos colectivos, en sistemas sociales, a través de organizaciones, de acuerdo a intereses de grupo, y con la existencia de una posible “actitud criminal de grupo” y la posible intercambiabilidad de los sujetos en la organización criminal.
- *Indeterminación de los sujetos pasivos*, ya que las víctimas suelen ser múltiples e indeterminadas, e incluso, en algunos casos, las propias víctimas no saben que lo son.
- *Complejidad en el nexos causal*, ya que la complejidad de sujetos y situaciones de riesgo que se producen en el *iter criminis* de un delito de esta naturaleza dan lugar a importantes problemas para determinar la relación de causalidad fehacientemente.

Hablar de la responsabilidad penal de los sujetos en el marco de una empresa utilizada por organizaciones criminales es hablar de conjuntos organizados de personas y estructurados de forma jerarquizada. La persona jurídica constituida como unidad económica generaba responsabilidades civiles, administrativas o mercantiles aunque, lo más importante, la responsabilidad penal estaba en cuestión por nuestra doctrina, felizmente superada con la reciente reforma, a partir de diciembre.

Son varias las figuras que la criminalidad organizada va a utilizar en el seno de la persona jurídica, entre ellas está el “testaferro”. En estos casos, el “hombre de atrás”, además de conducir fácticamente el desarrollo de los negocios de la empresa, tiene un dominio sobre el administrador formalmente nombrado. Es este sujeto el que determina la dirección de la empresa, gobierna la sociedad desde la sombra, utilizando personas interpuestas como los administradores de derecho de la sociedad, que actúan como simples testaferros. Son varias las razones por las que un sujeto decide no aparecer como administrador y utiliza a un “hombre de paja”; en las organizaciones criminales el fin último responderá a criterios de seguridad penal.

### **Mafia rusa: utilización de la persona jurídica.**

A mediados de los años ochenta, con la preparación de la *perestroika* en la URSS, que finalmente desembocaría en la conversión del sistema de economía dirigida en un sistema de mercado, pocos eran los que conocían cómo se desarrollaba el comercio ya que no era la práctica habitual en la economía soviética, las transacciones comerciales y económicas eran conocidas por aquellas personas que con anterioridad habían salido a occidente, algo imposible para la generalidad del pueblo. Entre los que



conocían el sistema capitalista se encuadraban los diplomáticos y los agentes de los servicios secretos, KGB (servicio de inteligencia civil) y GRU (servicio de inteligencia militar). Dentro de Rusia el comercio clandestino estaba dominado por la “mafia rusa”, distintos tipos de bienes de consumo pasaban las fronteras y eran distribuidos a lo largo y ancho del enorme país por un sistema de mercado negro implantado desde muchos años atrás, lo que suponía una infraestructura y una logística que fue empleada posteriormente cuando en la eclosión del nuevo sistema político y económico la debilitación del Estado se hizo patente.

A partir de 1987, como consecuencia de la puesta en marcha de la *perestroïka*, se constituye un sector privado de la economía, el cual permite que gran parte de la masa monetaria se convierta en liquidez. El dinero se retira de los depósitos del Estado para ser invertido en organizaciones comerciales privadas que de esta forma se hacen más accesibles a los elementos criminales.

Los grupos mafiosos ejercen una actividad intensa, que se manifiesta de numerosas y variadas formas. Cada vez más, señal inequívoca de su evolución, la mafia intenta “legalizarse”, es decir fabricarse una tapadera legal, básicamente de dos maneras:

- supliendo las carencias del Estado en materia de seguridad
- interviniendo directamente en el mercado mediante la constitución de empresas de todo tipo.

Una estrategia diseñada desde los servicios secretos ven en Occidente una vía de escape y un área de asentamiento y de inversión de las riquezas a las que tienen acceso tras la desamortización de los bienes del Estado. Muchos de los integrantes de estos servicios se pasarán al mundo civil con la finalidad de crear el tejido empresarial junto con la “mafia rusa” suficiente para obtener beneficios de manera ilegal en Rusia, transferirlos y blanquearlos en el extranjero y devolver parte de ellos a su lugar de procedencia para reinvertirlos ya blanqueados, con la seguridad que les daba la creación de un colchón de bienestar en el exterior que les permitiera, en caso de peligro, abandonar su patria.

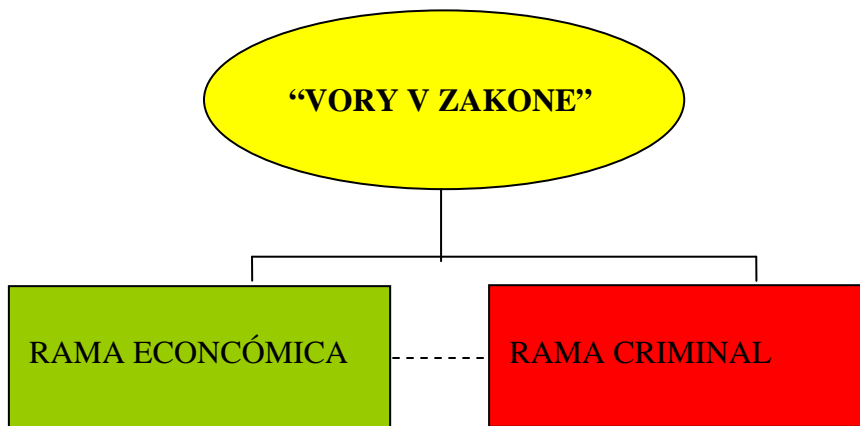
Una investigación, realizada en el año 1993 por el Instituto de Sociología de la Academia de Ciencias de Rusia, sobre los agentes del KGB en su nuevo papel de empresarios, reveló que el 45% de ellos eran antiguos oficiales superiores del KGB.



Este será el ambiente económico y empresarial general en la antigua URSS que da inicio a la expansión del crimen organizado por Occidente y por todo el mundo, siendo España uno de los países en los que se asientan estos nuevos ricos, empresarios nacidos de la unión entre la mafia, los servicios de inteligencia y el poder. Serán los ladrones de ley “vory v zakone”, los más peligrosos hombres de negocios que llegan a España, los que se asientan, crean sociedades mercantiles bajo las cuales el desarrollo comercial aparentemente tiene visos de normalidad pero que evoluciona, tras conocer nuestras leyes, a tipos delictivos llevados a cabo con la empresa, por la empresa y desde la empresa.

Las Operaciones más importantes que han llevado a cabo las Fuerzas de Seguridad, de Occidente, contra la “mafia rusa” han sido en España; la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía han desactivado organizaciones como Tambovskaya, Malichevskaya, Vidnovskaya, Medvekovo, Solntsevo y otras, deteniendo a “ladrones de ley coronados” y “autoritatis”, como es el caso de Zakhar Kalachov, Alexander Malichev, Vitaly Izgilov, Juri Salikov, Gennadi Petrov y otros muchos; que utilizan nuestro territorio y vulnerando, después de conocer, nuestro sistema jurídico han creado conglomerados de empresas que en unos casos han utilizado con el exclusivo fin de delinquir, atacando a la Hacienda Pública directamente o se han dirigido por diversos itinerarios desde paraísos fiscales para blanquear dinero en sociedades anónimas españolas, administradas por “testaferros” y dirigidas por personas interpuestas que generando un círculo de seguridad protegen al “hombre de atrás”, criminal y verdadero artífice del conglomerado. Con la particularidad que la persona jurídica siempre forma parte de un holding, integrada en un número elevado de empresas y paralelamente sostenidas por el grupo criminal, que asesina asalta o extorsiona y ambos, holding y criminales, dirigidos por una persona “el vor v zakone”.

## ORGANIZACIÓN CRIMINAL “MAFIA RUSA”



### Primer Ejemplo:

Como ejemplo de utilización criminal de una empresa para atacar directamente al Estado, sirva la investigación llevada a cabo por la Fiscalía Anticorrupción en Diligencias Previas de la Audiencia Nacional sobre un “ladrón de ley”, detenido y en prisión, que defraudaba a la Hacienda Pública estructurando sus compañías mercantiles de la siguiente manera:

**A)** Había creado empresas residentes en otros países comunitarios (“intermediarias”) que vendían productos a empresas nacionales encargadas de emitir facturas en las que no figuraba el IVA, dado que al tratarse de operaciones intracomunitarias estaban exentas del pago del citado impuesto.

**B)** Las empresas compradoras (“truchas” o missing traders) revendían los productos a otras empresas españolas, a las que sí facturaban el IVA, sin embargo este IVA repercutido no era declarado ni ingresado por las “truchas”.

**C)** Las empresas que compraban a las “truchas” (“empresas pantallas”) revendían a su vez a otras, a las que facturaban el IVA. Las “pantallas” declaraban e ingresaban el IVA repercutido, pero como a su vez deducían el IVA soportado en las compras a la “truchas” y el precio del producto apenas se había modificado, IVA repercutido y soportado prácticamente se compensaban. Estas empresas “pantallas” normalmente no aparecen en esquemas simples de fraude porque no son estrictamente necesarias; pero si se quiere

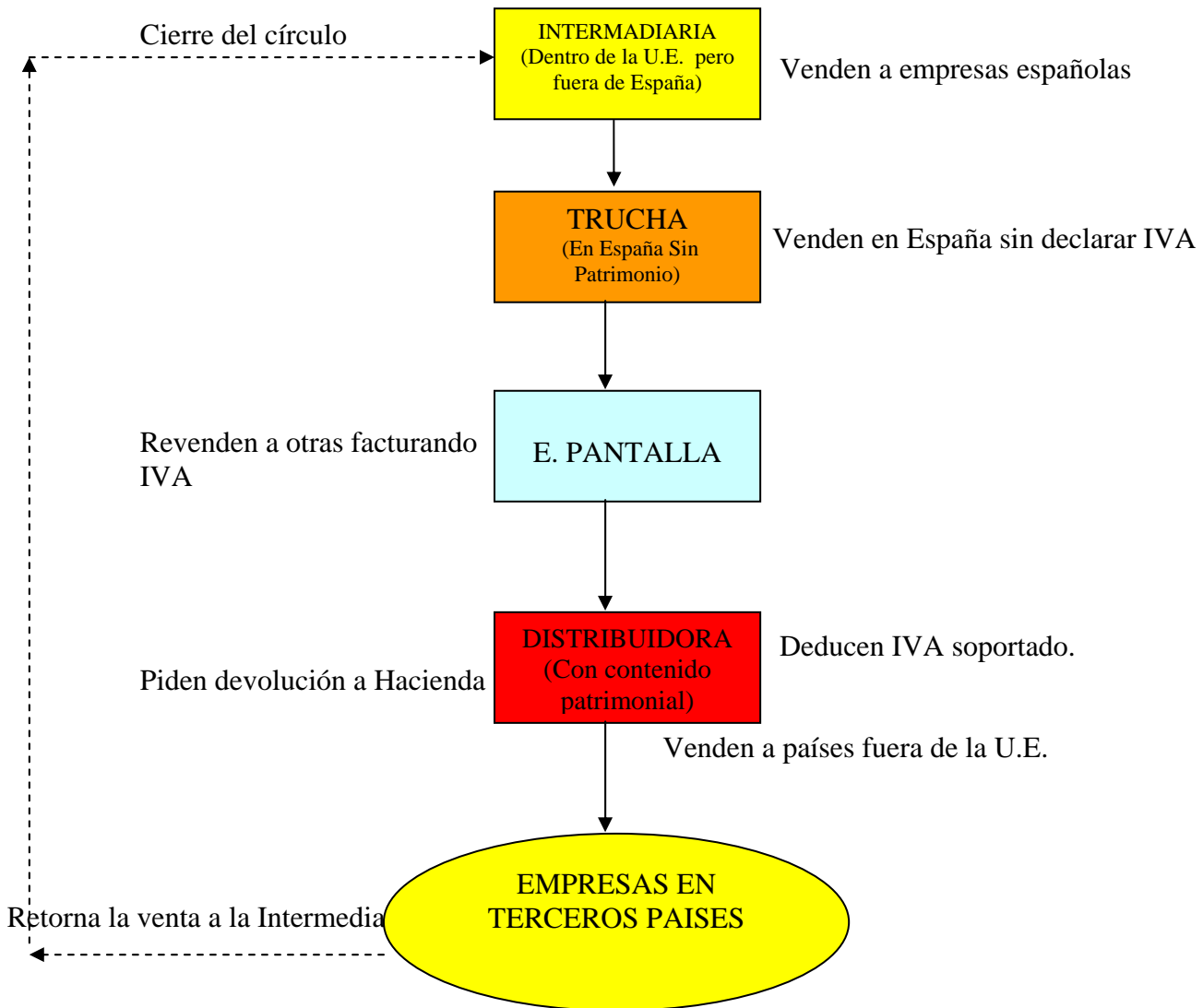


llevar a cabo operaciones fraudulentas la imposibilidad de detección de estos delitos por las autoridades tributarias, será más eficaz cuanto mayor número de este tipo de empresas se utilicen en las transacciones.

**D)** Las empresas españolas a las que revendía las “pantallas” (“distribuidoras”) vendían nuevamente a empresas radicadas en terceros países, a las que no facturaban IVA porque se trataba igualmente de operaciones exentas. Por tanto, estas distribuidoras no tenían IVA repercutido que ingresar, pero sí IVA soportado que deducir. Presentaban declaraciones negativas y obtenían de la Hacienda Pública la devolución de ese IVA soportado.

**E)** Por último, y para cerrar el círculo de compras y ventas, las empresas de terceros países transferían el dinero a las “intermediarias”, donde se iniciaba de nuevo otro ciclo para defraudar. (Ver organigrama adjunto)

## CICLO DE BLANQUEO DE CAPITALES DEL CRIMEN ORGANIZADO RUSO EN ESPAÑA



Esta ingeniería financiera, aunque compleja para la investigación resulta de las más simples utilizadas por la “mafia rusa”, lo que realizaba era operaciones circulares en las que sus productos facturados volvían al lugar de partida, al mismo tiempo se daba un flujo de dinero en sentido contrario al de los productos vendidos, dándose el caso de que una misma cantidad de dinero circulaba en un solo día por las cuentas corrientes de todas las empresas de la trama para acabar también en lugar de origen. De tal forma que mercancía y dinero puesto a rodar podían dar vueltas



indefinidamente obteniendo por tanto un beneficio multiplicado por el número de vueltas dado.

Para hacer creíbles estas transacciones económicas, empleaban mercancías que se movían físicamente en el circuito de compraventa, lo que daba una apariencia de realidad y de seriedad a las operaciones que luego podían aportar si se efectuaba una investigación. Sin embargo, las mercancías eran fácilmente transportadas y muy sobrevaloradas; en este caso eran programas informáticos vendidos en CDs, cuyo precio superaba en 100 veces su precio normal y puesto en circulación 1.000.000 € generaba unos beneficios superiores a los 226.000.000 € en exportaciones en menos de tres años.

Las “truchas” aparecían, efectivamente, como únicas empresas defraudadoras, eran sociedades sin activos patrimoniales y con “testaferros” como administradores, que en pocas ocasiones resultaban localizables, lo que suponía que todos los esfuerzos para que se hiciera efectivo el pago del IVA a la Hacienda Pública, era una quimera. Y las “distribuidoras” que eran empresas con patrimonio y funcionamiento normal, eran quienes obtenían directamente el beneficio consistente en las diversas devoluciones de IVA, que a su vez repartían entre los distintos intervinientes de la trama.

Para terminar de complicar la investigación las empresas cambiaban de papel desempeñando, a lo largo del tiempo, roles distintos pasando de ser una misma persona jurídica “distribuidora” a “trucha” o a “pantalla” indefinidamente. Y a modo de curiosidad en tres años estas personas jurídicas, creadas por una organización criminal, con un producto inicial que les supuso el gasto de un euro recibieron más de 33.000.000 € en devoluciones de IVA.

Innumerables son los ejemplos que podríamos aportar, todos ellos nos darían el perfil de persona jurídica que mediante testaferros, asesores jurídicos y financieros, bancos y “el hombre de atrás” están dispuestos a seguir adelante en su actividad criminal, a pesar de ser descubiertos sus ilícitos y castigados incluso con prisión, porque siempre existirá un relevo en la dirección fáctica o en la ejecución de actividades empresariales. Por supuesto respaldados con una cohorte de asesinos, funcionarios corruptos e integrantes de servicios secretos.

## Segundo ejemplo:

Apuntando hacia estructuras más complejas, la mafia rusa en España, se expande con personas jurídicas formando grupos, éstos que normalmente pertenecen a un oligarca o a un “ladrón de ley” colusionan con otros, naciendo entonces verdaderos imperios económicos con la independencia suficiente como para no llegar a conocer los vínculos reales, crean una empresa que servirá como “obschak” e inician actividades económicas, al menos sospechosas, siendo muy escrupulosos en su ubicación, de ahí que diferencien entre las “tolling offshore companies” radicadas en paraísos fiscales con opacidades estructurales y las “tolling companies” establecidas en países controladores de la actividad mercantil utilizando a las primeras para acumular el beneficio de los procesos comerciales; con un centro de toma de decisión ubicado normalmente en Rusia aunque con capacidad para poder trasladarse a cualquier lugar del mundo. Esta superestructura intenta, y casi siempre lo consigue, penetrar en sistemas holding de países occidentales, desde luego transparentes, cuidando mucho que los socios de éstos no sean capaces de distinguir entre la empresa matriz y las tolling<sup>1</sup>.

Sirva como muestra unos párrafos sacados de una investigación llevada a cabo en España, por la Guardia Civil sobre una organización criminal rusa en la que sus ingenieros financieros con un amplio informe enviado a un prestigioso bufete de abogados planteaban, entre otras muchas, las siguientes cuestiones:

“El holding que intentamos establecer es una empresa de los Países Bajos pero también podría ser de Irlanda. ¿Cuál es la mejor jurisdicción para un holding para que alcancemos nuestros objetivos? ¿Cuál es el impuesto para los holdings en cada uno de los países? ¿Hay algún impuesto para los beneficios que consista en dividendos recibidos de subsidiarios no residentes? ¿Existe un impuesto retenido e impuestos complementarios en la transferencia de dividendos si éstos se pagan a una empresa matriz no residente?”.

---

<sup>1</sup> Según el diccionario Oxford de lengua inglesa, se traduce como “peaje” o “cuota”.

ALBANDEA, J.L., funcionario de la Agencia Tributaria e investigador de la Fiscalía Anticorrupción, entiende como “tolling” dos tipos de personas jurídicas utilizadas por la mafia rusa: Por una parte están las empresas conocidas también como “empresas peaje” cuya función es cobrar a otras personas jurídicas por llevar a cabo operaciones de opacidad en favor de estas últimas. Por otra, siendo esta la más agresiva, son empresas que controlan a otras productoras, muchas veces empleando la fuerza para ello, indican la cantidad que tienen que producir según convenga que suba o baje el precio de esa materia en el mercado, en ocasiones incluso se crean tolling para comprar la mercancía controlando no solo la producción sino también la comercialización; estas “tolling pinza”, son capaces de generar la quiebra de la empresa a la que controlan. Dependiendo del holding y del tipo de mercancía esto puede afectar incluso a la economía mundial.



A primera vista estas cuestiones parecerían inocuas, encuadradas dentro de una actividad mercantil normalizada llevada a cabo por empresarios agresivos, con espíritu de superación y de dominio de mercado; otras ya dejan entrever actividades no del todo claras:

“¿Será posible realizar todas estas transacciones teniendo la categoría de Holding? Si la respuesta es negativa, entonces podemos crear una sucursal de la empresa matriz (o su subsidiaria) en otro país de manera que el domicilio para la toma de decisiones de la compañía matriz se lleve lejos de ésta? ¿O quizá los Países Bajos son un país más adecuado para crear una empresa matriz? ¿O deberíamos utilizar una compañía financiera intermedia (¿en los Países Bajos?) que recibiría préstamos de la empresa matriz para encauzarlos más a otros subsidiarios? Podemos crear la empresa matriz en Chipre. Dado que no hay acuerdo de doble fiscalidad entre Chipre y Luxemburgo y sí existe tal acuerdo entre Chipre e Irlanda, creemos que necesitamos un holding intermediario en Irlanda. ¿O las disposiciones de este tratado no son aplicables al holding y a las empresas offshore?”

El resultado final era que las personas jurídicas, en cascada, operaban con apariencia de legalidad en la mayoría de los casos, siendo el inicio del dinamismo económico, la actividad criminal; concretamente la mafia controladora, utilizando casinos en países del Este lavaban dinero que realmente procedía de asesinatos, tráfico de drogas y armas, “raiders”<sup>2</sup> y otros varios tipos delictivos, que servía para adquirir bienes del sector primario, concretamente obtenidos de la minería, transformarlos, y el capital integrarlo posteriormente en el circuito financiero mundial.

El Administrador en la sombra era uno de los integrantes de la organización criminal radicada en Rusia, que había otorgado poderes en un país offshore a otra persona, para constituir la empresa española que a su vez estaba dirigida por un tercer apoderado en nuestro país y un cuarto apoderado en Rusia (cabe apuntar que además existía un conglomerado de más de ochenta empresas con cientos de personas detrás de ellas), esta empresa española había sido el producto de varias operaciones opacas a través de bancos en Líbano y EE.UU. A pesar de no haber realizado ninguna operación comercial efectiva y sin haber llevado a cabo importaciones ni adquisiciones en el mercado español, comunitario o mundial, si llevaba a cabo operaciones de salidas de divisas por

---

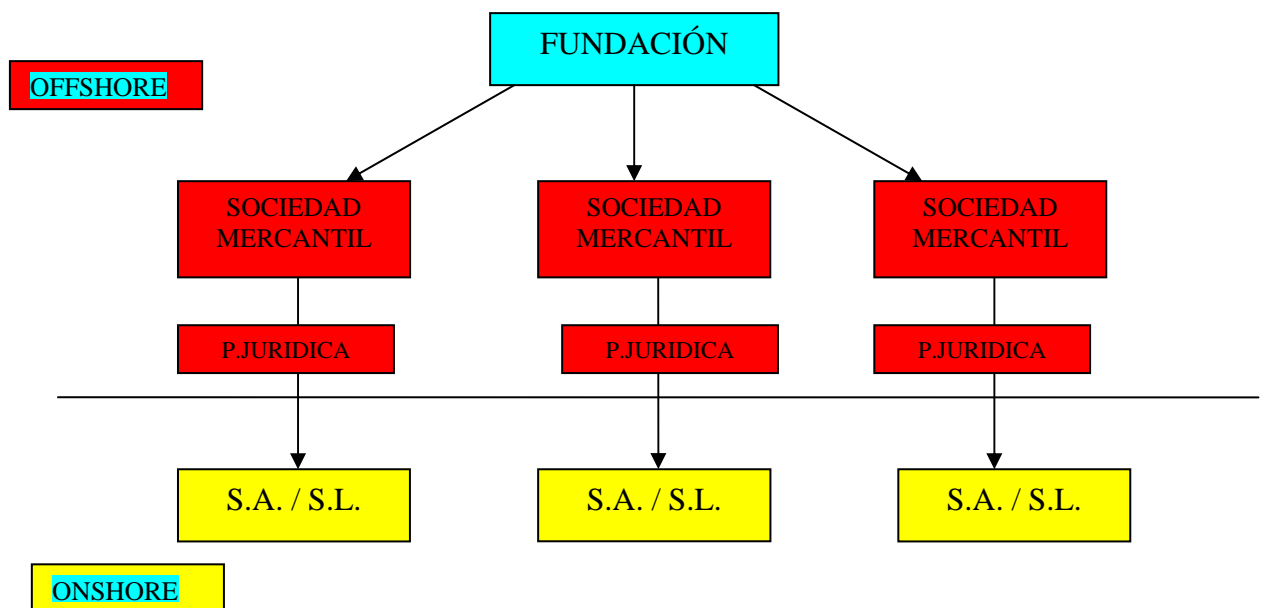
<sup>2</sup> Según el diccionario Oxford de la lengua inglesa, significa asaltante.

EL GRUPO DE CRIMEN ORGANIZADO INTERNACIONAL DE LA GUARDIA CIVIL, entiende como “raider” el apoderamiento de una empresa por la fuerza, es una acción en la que una “mafia rusa” le ofrece al dueño de la persona jurídica un precio por la misma, al negarse la citada empresa es tomada por un grupo de personas armadas que portando documentos legítimos obtenidos de sentencias judiciales, de jueces pertenecientes a la organización criminal, expulsan de la misma a los directivos y trabajadores que se opongan a ello. Aunque parezca increíble es una práctica muy habitual en los dominios de la mafia rusa. Ejemplo de ello podemos encontrar en la obra de la periodista y escritora, asesinada, Anna Politkovskaya “La Rusia de Putin” de la Editorial Debate año 2005, a partir de la página 149.

importaciones (falsas por supuesto) valoradas en varios millones de euros. En realidad estas operaciones eran el resultado de un blanqueo de capitales a través de España y aprovechando la infraestructura fueron varios millones de Euros los que defraudaron a la Hacienda Pública como derecho a deducción por operaciones exentas de IVA, sin que hubiera concurrido derecho alguno a tales deducciones por no haber realizado ninguna exportación ni haber efectuado entregas interiores.

### Tercer ejemplo:

Otras estructuras empleadas por la mafia rusa en España es la que a continuación se expone, cuya investigación es llevada a cabo por la Guardia Civil y el Juzgado Central de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, constando la composición de esta red de más de ciento veinte personas jurídicas.



La organización diferencia entre empresas en espacios Offshore y empresas ubicadas en espacios Onshore, las primeras están asentadas en paraísos fiscales, como Panamá, Islas Vírgenes Británicas, Chipre, Delaware, etc., estas sociedades mercantiles a nombre de testaferros, para ocultar la verdadera identidad de los propietarios, están participadas al 100% de su capital por una Fundación que se encuentra en un nivel

superior, creada esta fundación por los verdaderos titulares, que instituyen herederos a sus hijos o esposos en caso de fallecimiento.

Por debajo de estas sociedades mercantiles existen otras personas jurídicas que también son participadas, por las que están en el escalón superior, en el 100% de su capital, localizadas igualmente en paraísos fiscales aunque con distintas ubicaciones o nacionalidades. Las cuentas bancarias de estas empresas normalmente se encuentran abiertas en otras jurisdicciones, que o bien son paraísos fiscales o facilitan el secreto bancario, como es el caso de Suiza.

Finalmente y como base de esa estructura mercantil aparecen empresas Sociedades Anónimas o Limitadas que están ubicadas en España, Rusia o terceros países sometidos a control, será a estas sociedades mercantiles a donde llega el dinero procedente de los paraísos fiscales en forma de préstamos, acuerdos comerciales, inversiones para bienes inmuebles, etc.; de esta manera se transforma el dinero y se introduce en el circuito financiero legal, fluyendo posteriormente desde España o el país tercero hacia Rusia invirtiéndose en construcciones de centros comerciales, viviendas, locales etc. y parte se emplea para realizar préstamos a sociedades rusas. Una parte de los capitales trasladados durante todo el circuito, y como beneficios originados en muchas ocasiones por acciones criminales tales como asesinatos, secuestros o extorsiones, llega finalmente desde Rusia a la Fundación que se encuentra en la cima de la estructura de blanqueo y único lugar donde puede identificarse a los verdaderos líderes criminales rusos.

Ante estas Organizaciones que disponen de asesores y de equipos de inteligencia financiera y por supuesto criminal, todos aquellos estados que doctrinalmente sostienen el principio “societas delinquere non potest” se encuentran mermados en su capacidad de sancionar, dado que solamente será el ámbito jurídico administrativo o fiscal, el utilizado para castigar conductas contrarias al Derecho siendo la capacidad de prevención prácticamente nula, ya que las personas jurídicas continúan actuando a pesar de haber sido sancionadas. Hecho que ocurría en España hasta ahora, y que ya es historia tras los nuevos vientos del principio “societas delinquere potest” que arrastrarán las perversas intenciones criminales, o al menos su eficacia caerá sobre este tipo de corporaciones.

## **7.- CONCLUSIONES**



A primera vista y, aunque pueda resultar un arriesgado juicio de valor, la corporación, empresa, asociación o persona jurídica en general, ha estado vinculada desde siempre al poder, es por ello que si en épocas remotas, desde el emperador al señor feudal, desde la canongía al papado o desde el contemporáneo militante al partido político, se ha mantenido una actitud de protección hacia la empresa, no cabe duda que era por intereses a veces concretos, nobles y necesarios, como pudieran ser financiaciones de campañas o conquistas, favorecimiento del comercio que enriquecía y hacía más próspera a la sociedad y a veces esos intereses eran más espurios; fuera como fuese, el principio según el cual la persona jurídica no podía delinquir y por consiguiente no se le podía castigar penalmente era plenamente vigente y justificado.

Desde siempre, por tanto, la responsabilidad penal de las personas jurídicas ha sido uno de los temas más debatidos, no siendo menos en los últimos tiempos e incrementándose en los albores del nuevo siglo XXI; España actualmente se encuentra dentro de los países en los cuales este principio aun está vigente en toda su extensión, ya por pocos meses, bien es verdad que cada vez más abandonado, optando por una solución alternativa o mixta regulaba unas “consecuencias accesorias” para las personas jurídicas condicionado a que previamente existiera una condena de persona física integrada en la jurídica.

Convenios internacionales o regulaciones de ámbito regional como decisiones marco o directivas en el seno de la Unión Europea han abandonado el viejo principio “*societas delinquere non potest*”, y es que existen razones suficientes como para ver la utilidad de responsabilizar penalmente a las personas jurídicas y más si hablamos de empresas utilizadas por organizaciones criminales cuyo comportamiento viene dado por la desviación generalizada del hacer de sus integrantes; una razón importante es la preventiva como método *ex ante* para que los administradores, apoderados, testaferros, etc., y los “hombres de atrás” tomen conciencia de las consecuencias penales de sus acciones no sólo para ellos sino también para la estabilidad de la persona jurídica; la eficacia del proceso penal sería otra de las razones responsabilizando a la persona jurídica sin necesidad de que primero se de una responsabilidad de la persona física.

Por otra parte nuestro ordenamiento será más eficaz ante las corporaciones que, fruto de la globalización, han visto aumentado su poder sin menoscabo de su seguridad por cuanto los lugares de actuación y el recambio entre personas físicas y jurídicas no pueden ser atajados con instrumentos jurídicos convencionales. Uno de ellos, la consideración de

que solo el hombre puede llevar a cabo acciones ha sido, y sigue siendo, un obstáculo si nos referimos a ciertas entidades, en el Derecho penal al imposibilitar que se consideren acciones los actos llevados a cabo por las personas jurídicas y por tanto surja la imposibilidad de responsabilizar penalmente a esas corporaciones, administraciones públicas, partidos o sindicatos.

Es imposible hacer frente a la amenaza de grandes empresas o de cualquier empresa en manos de la “mafia rusa” pensando a la persona física que con toda seguridad será reemplazada de su puesto para que la persona jurídica, una vez hecho frente a este pequeño inconveniente, siga funcionando de igual manera. La criminalidad organizada supone un reto político-criminal para los Estados y sobre todo para los democráticos, siendo imposible luchar contra ella sin una herramienta penal y procesal adecuada porque la globalización de la economía supera el estadio del propio sistema político del país en cuestión, mientras no se consiga un castigo a la propia persona jurídica independiente de la persona física que delinque en su interior, la prevención y cierto control, que no erradicación, del crimen organizado será imposible. Por fortuna en el caso de España la responsabilidad penal de la persona jurídica es ya una realidad y la imposibilidad se ha diluido en dificultad superable.

No obstante, en nuestra doctrina penal anterior, a pesar de que el ser humano era el único sujeto del derecho penal con capacidad de acción, de culpabilidad y de pena, la aplicación de las “consecuencias accesorias” suponía de hecho un desmantelamiento del principio “*societas delinquere non potest*” ya que aquellas ni eran instrumentos de reparación civil ni tampoco sanciones administrativas. Y si la gran mayoría de los países occidentales reconocían la responsabilidad penal de las personas jurídicas directa o excepcionalmente, España estaba en condiciones no sólo de desarbolar sino también de derogar el viejo principio y sumarse a los países que luchan contra la criminalidad organizada internacional, con la nueva propuesta de reforma del año 2006 que de hecho suponía abandonar la tradición romanista y exigir responsabilidad penal directa a la persona jurídica. Creo que hemos de felicitarlos por haberlo conseguido.

A mi juicio y de acuerdo con parte de la doctrina, la persona jurídica es capaz de actuar en forma de coautoría o por medio de otro, como hemos visto más arriba, al igual que tiene capacidad de culpabilidad apreciada en la “culpabilidad de organización”, o por no poner el cuidado necesario para garantizar el negocio, o materializar una acción por omisión. Un factor importante es la presencia de la culpabilidad en la voluntad propia de la persona jurídica nacida de la unión de voluntades. Si la pena tiene entre sus

finés la prevención y consiste en la privación de un derecho o un bien jurídico, perfectamente puede aplicársele a la persona jurídica; por supuesto no será una pérdida de libertad pero sí podrá aplicársele otras penas, entre ellas como recoge el Código Penal, tras la nueva reforma, la disolución de la sociedad.

La responsabilidad penal de las personas jurídicas se revela como necesidad presente, debido a que las grandes multinacionales no son ajenas al fenómeno de que existen lagunas de punibilidad muy considerables en determinados países, y ello constituye siempre un incentivo para desviar hacia aquellos territorios las actividades de mayor peligrosidad social, en lo que se ha dado en llamar *dumping jurídico*.

La experiencia ha demostrado y finalmente se ha recogido que: *¡societas delinquere potest!* y creo que el sistema jurídico penal español con la reciente reforma del CP, ha dado un paso adelante, porque la doctrina no irá a la zaga del legislador y por supuesto será una herramienta eficaz para luchar contra la “mafia rusa” cuyo último fin es el enriquecimiento sin tener en cuenta lo que se lleve por delante; siendo capaz de cometer los crímenes más execrables, los atentados más viles y las catástrofes más abyectas. También he de criticar, y así lo hago, la falta de valentía de nuestros representantes en el Congreso que con una visión cortoplacista y a mi juicio poco estadista, han dejado de lado la exigencia de responsabilidad penal a las administraciones públicas territoriales e institucionales, a los partidos políticos y a los sindicatos.

En el año 2003 hablando con un “ladrón de ley coronado”, le hice las siguientes preguntas: “¿por que se establecen ustedes en España?, ¿por el sol?, ¿por la tranquilidad del país?, ¿porque pasan desapercibidos en la costa?” A lo que me contestó: -porque ni sus leyes ni la policía están preparadas para luchar contra nosotros.

\* \* \*



## **BIBLIOGRAFÍA**

AA.VV. MIRÓ LLINARES, F. ; “Responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos económicos. Especial referencia a los consejos de administración. Actuar en nombre de otro” en *Estudios de Derecho Judicial 91-2006*; Consejo General del Poder Judicial (Escuela Judicial)

GRAUER RODOY, A. *Bases para un modelo de imputación penal de personas jurídicas en Derecho español*, Diario La Ley nº6136. Ed La Ley 26-Nov-2004, Rfdº D-241

NUÑEZ CASTAÑO, E.; *Responsabilidad Penal En La Empresa*; Ed. Tirant Lo Blanch; Valencia 2000 pág. 32

SCHWARTZENBERG, N.M; *La Russie du crime*. Ed.Presses Universitaires de France. Paris 1977

\* \* \*

# ARTÍCULO

TÍTULO

## **COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UE Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal**

AUTOR

**ANSELMO DEL MORAL TORRES<sup>1</sup>**

**Marzo 2009**

---

<sup>1</sup> El autor es miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España. Los puntos de vista expresados en este artículo de investigación sus opiniones personales y en ningún caso comprometen a la Institución donde desempeña sus funciones

## PRESENTACIÓN

---

Siempre he estado convencido de que el ser humano es fiel a su identidad, y que ésta puede llegar a ser tan rica y variada como son los conocimientos que adquirimos y las experiencias que vivimos. Esta identidad nos lleva a ver los problemas, y las posibles soluciones desde un determinado punto de vista, pero que duda cabe que las posibilidades de éxito en la resolución de los problemas se encuentran directamente relacionadas con la capacidad para analizar los diferentes puntos de vista con los que se aborda una cuestión.

En mi caso, yo diría que los elementos básicos de mi identidad son: la de ser un ciudadano español que vive en el entorno supranacional de la Unión Europea (UE), profesional de las fuerzas y cuerpos de seguridad, concretamente Comandante de la Guardia Civil, con cerca de veinte años de experiencia en investigación criminal en diferentes ámbitos, y en áreas de cooperación policial internacional especialmente en el acervo SCHENGEN, en INTERPOL, EUROPOL, OLAF y las Instituciones Comunitarias con sede en Bruselas, que desarrolla estudios de postgrado en derecho internacional público y relaciones internacionales, especialmente en el ámbito de la UE, y que actualmente desempeña funciones docentes en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil con sede en Aranjuez (Madrid)

En el marco de mi identidad, mi visión sobre los problemas de la seguridad en España, y en el espacio supranacional en el que estamos inmersos, posiblemente será diferente a la que pueda realizar un jurista, un legislador, un profesor universitario, u otro tipo de profesional que aborde la cuestión, pero que duda cabe que todas las visiones suman, y en este caso considero que puede ser interesante la visión, de alguien que desde el conocimiento teórico ha vivido en primera persona los problemas reales, que surgen de la aplicación de las políticas de cooperación policial especialmente diseñadas en el ámbito de la UE.

Con este espíritu, me planteo la realización de este artículo de investigación académica con el planteamiento de la siguiente *Hipótesis*:

*¿Se aprovechan eficazmente en los Estados Miembros los mecanismos de cooperación desarrollados en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad, y Justicia ante las principales amenazas a la seguridad en la UE?*

Ante el planteamiento del *Universo de Estudio* referido a la UE, y a la eficacia de los mecanismos de cooperación ante las principales amenazas de la seguridad quedan de manifiesto varias preguntas de gran interés: ¿Cuáles son las principales amenazas relativas a la seguridad en la UE?. ¿Qué piensan los ciudadanos nacionales de los diferentes Estados Miembros? ¿Cuál es la posición de las Instituciones Comunitarias? ¿Existe una posición homogénea en toda la UE, o los problemas relacionados con la seguridad, o se perciben de forma diferente? ¿Cómo se ha establecido la arquitectura del sistema de seguridad en la UE? ¿Cuáles son los mecanismos de cooperación y los sistemas de información desarrollados en el ámbito de la UE hasta ahora? ¿Se aprovechan estos sistemas de forma eficaz?. Para responder a estas y otras preguntas relacionadas, se pretende desarrollar un artículo de investigación académica, a través de una *Metodología* basada en establecer varias líneas de investigación complementarias expuestas por capítulos, con las que se pretende obtener una serie de conclusiones preliminares de cada una de ellas, y finalmente plantear unas conclusiones finales con una propuesta concreta de actuación que en este caso consiste en el *Planteamiento de un Modelo de Inteligencia criminal en la Unión Europea*.

En este sentido en *Capítulo I* se desarrolla a modo de introducción una primera línea de investigación tendente a conocer cuáles son las amenazas de la seguridad en la UE. En este ámbito se ha procedido a realizar un análisis de las medidas de percepción proporcionadas por la propia UE, a través de las encuestas y estudios realizados por parte del Eurobarómetro, y del estudio de los informes de evolución de las amenazas realizados por determinadas agencias,



destacando en este sentido los informes de EUROPOL<sup>2</sup> sobre las tendencias de las amenazas de delincuencia organizada y terrorismo.

En el *Capítulo II* se pretende exponer la principal línea de investigación de este trabajo. Ya se ha realizado una introducción sobre, cuáles son las amenazas que se ciernen sobre la seguridad en la UE, y en este primer capítulo se pretende realizar un estudio de la arquitectura del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con el fin de analizar los principales instrumentos jurídicos que establecen mecanismos de cooperación, y sistemas de información diseñados para hacer frente a las principales amenazas de la seguridad. En este sentido se ha realizado un breve recorrido por los antecedentes, actualidad y perspectivas de futuro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE. Se profundiza seguidamente en el análisis de las Instituciones, y Agencias que participan en el citado Espacio.

A continuación se realiza una exposición de los mecanismos de *cooperación policial strictu sensu* con especial incidencia en las posibilidades relacionadas con el intercambio de información de interés policial en el ámbito de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), la armonización de las actividades de formación policial en la UE en el contexto del Colegio Europeo de Policía (CEPOL), así como las diversas iniciativas existentes a nivel comunitario relacionadas con el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Seguidamente se profundiza en el ámbito de la *libre circulación de personas* donde se pretende analizar los instrumentos jurídicos derivados de la cooperación transfronteriza estudiando las posibilidades que se brindan en el ámbito del Acervo SCHENGEN, con el sistema de información schengen (SIS), y sus evoluciones, los centros de cooperación policial y aduanera (CCPAS), la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la UE, la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, y la incorporación de las previsiones del Tratado de Prüm a la UE, mediante los mecanismos de profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, que incluye por ejemplo la mejora de cooperación entre unidades especiales de intervención de los Estados de la UE ante situaciones de crisis (RED ATLAS). También en el contexto de la libre circulación de personas, la política de visados, y su relación con datos de interés policial para la prevención de las amenazas analizadas como son el sistema de información de visados (VIS), y dentro de la política de asilo el desarrollo del sistema de información EURODAC para la comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares. Por último en este apartado del análisis de los aspectos relacionados con la libre circulación de personas en la UE se estudian también las posibilidades que ofrecen los mecanismos de cooperación en el ámbito del control de la inmigración y de las fronteras con especial dedicación a los desarrollados en el entorno de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX).

Otros de los aspectos estudiados dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia es la *cooperación judicial en materia penal* por su relación directa con la de cooperación policial en la UE. En este contexto se estudia la Red Judicial Europea, y los mecanismos de cooperación iniciados con la puesta en marcha de la Unidad de Cooperación Judicial en la UE (EUROJUST), pero sobre todo uno de los instrumentos jurídicos más importantes y significativos que aporta una gran potencialidad frente a las amenazas de la seguridad, como es la orden de detención europea y la simplificación de los procedimientos de entrega entre Estados Miembros.

También se ha considerado importante el análisis de las posibilidades de *cooperación aduanera* en el marco de la UE, sobre todo en relación a la información de interés policial relativa a irregularidades aduaneras administrativas que circula por el sistema de información aduanera (SIA-I) del 1er pilar y posibles hechos delictivos relacionados con el tráfico de drogas, armas y otros tráficos que se difunde por el sistema de información aduanera (SIA-III) del 3er pilar relativo al denominado Convenio de Nápoles II.

---

<sup>2</sup> Informes de EUROPOL. OCTA de EUROPOL "Organised Crime threat assessment y TE-SAT. EU terrorism situation and trend report

Resulta cuando menos curiosos descubrir, que en la mayor parte de los Estados Miembros de la UE, las fuerzas de seguridad no tienen acceso a estos sistemas de información, aunque sea simplemente a modo de consulta. Es decir, si existe una comunicación entre los servicios aduaneros de Amberes (Bélgica), y los de Algeciras (España), a través de estos sistemas, sobre la sospecha de que un determinado contenedor, que viaja en un barco, que realiza el trayecto entre ambos puertos puede contener armas y/o explosivos, los servicios policiales de España y Holanda no tienen acceso a esta información.

En el *Capítulo III* se ha desarrollado una investigación más técnica y específica sobre la transferencia internacional de datos de interés policial en el ámbito de INTERPOL, y las posibilidades operativas de los diferentes sistemas de información desarrollados por instrumentos jurídicos de la UE con la finalidad de analizar su eficacia y su implantación en los diferentes Estados Miembros. No se trata de realizar un estudio de los instrumentos jurídicos como en el caso del capítulo anterior, sino de un análisis especialmente gráfico apoyado en esquemas sobre el funcionamiento de los sistemas de información, los datos de interés que circulan por ellos y los mecanismos de protección de datos a los que se encuentran sujetos.

En el *Capítulo IV* se estudia la recepción del espacio de libertad, seguridad y justicia en el ámbito nacional de los Estados Miembros, y especialmente el uso real de los sistemas de información establecidos por instrumentos jurídicos de la UE, y su implantación en los sistemas de inteligencia criminal de los Estados Miembros. En este contexto se observa que los Estados Miembros de la UE tienen, cuando los tienen, modelos de inteligencia criminal muy dispares y en muchos casos, la información de interés que fluye por los sistemas de información definidos en el ámbito de la UE no llegan eficazmente a las unidades policiales que se encuentran en la primera línea frente a las amenazas de la seguridad.

Se desarrolla finalmente un *Capítulo de Conclusiones* donde se pretende sintetizar las conclusiones preliminares que se han obtenido de cada una de las líneas de investigación desarrolladas, y por último ante el panorama expuesto, y tras la realización de la investigación académica se plantea por parte del autor de un capítulo titulado *Propuesta de actuación* consistente en el "*Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal*"

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se han utilizado varios tipos de Fuentes. En primer lugar la consulta de fuentes documentales abiertas que se ha realizado a partir de información disponible en diferentes centros en España, y en el extranjero. También se destaca el acceso a los textos de diferentes autores y referencias electrónicas que se indican en la bibliografía. Especialmente valiosas han sido los análisis realizados de las encuestas de opinión realizadas a nivel de la UE por el Eurobarómetro y los análisis de tendencias sobre el terrorismo y la delincuencia organizada desarrollados por EUROPOL.

En cuanto al acceso de las fuentes jurídicas destacan esencialmente, las bibliotecas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en Madrid, La Biblioteca de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica, y la Biblioteca Central de la Comisión Europea en Bruselas, así como el acceso a los bancos documentales a través de Internet de organizaciones internacionales como los la UE (EUR-LEX y SCADPLUS), de las Naciones Unidas en Nueva York, y el Consejo de Europa en Estrasburgo.

## 1. INTRODUCCIÓN. LAS AMENAZAS DE LA SEGURIDAD EN LA UE.

### 1.1. Análisis de medidas de percepción.

En la presentación del artículo, nos cuestionábamos la eficacia de los mecanismos de cooperación ante las principales amenazas de la seguridad en la UE. Pero, ¿Qué preocupa realmente a los ciudadanos europeos?, ¿Se encuentra la seguridad entre las primeras preocupaciones de los ciudadanos de los diferentes Estados Miembros de la UE?, y si es así, ¿Cuáles son las principales amenazas relativas a la seguridad en la UE?. ¿Qué piensan los ciudadanos nacionales de los diferentes Estados Miembros?. ¿Cuál es la posición de las Instituciones Comunitarias?. Esta introducción pretende resolver estas preguntas, y para ello se realiza un primer estudio sobre los resultados obtenidos por las encuestas de opinión realizadas desde la Comisión Europea, conocidas como el eurobarómetro<sup>3</sup>. En el gráfico que se muestra a continuación, observamos que para el periodo analizado, una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos de la UE en general ha venido siendo el desempleo, que ha dejado en los años 2007 y 2008, el primer puesto a la preocupación por la situación económica, y la inflación relativa a la subida de los precios, lo que pone de manifiesto la principal preocupación de los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE por la crisis económica. Observamos también que los asuntos relacionados con la seguridad, como la preocupación sobre la criminalidad en general y el terrorismo han sido desplazados a un segundo plano con motivo de la crisis.

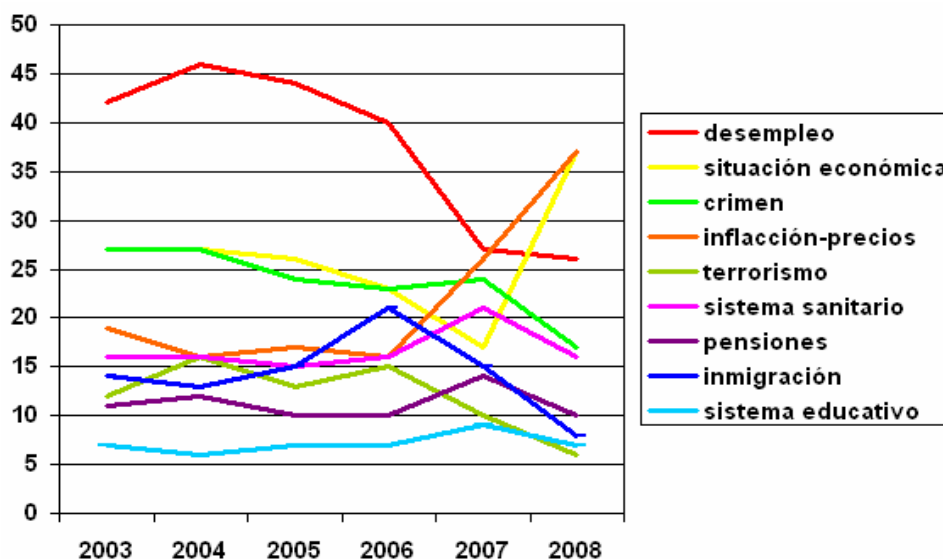


Figura 1: Evolución de las principales preocupaciones de los ciudadanos en la UE. 2003-2008. Fuente Eurobarómetro.

No obstante queda de manifiesto que los datos aportados son las medias establecidas entre los porcentajes de los diferentes Estados Miembros, pero no reflejan las particularidades de las preocupaciones de los ciudadanos de cada uno de los Estados. En efecto, por ejemplo si analizamos la situación obtenida de las encuestas realizadas en otoño de 2004 (Eurobarómetro 62), se observa que el terrorismo es la principal preocupación de los ciudadanos españoles encuestados (54%) seguida del desempleo (30%) y de la inmigración (24%). En el caso de Alemania la principal preocupación es el desempleo (75%), en segundo lugar la situación económica (42%), y en tercer lugar la criminalidad (18%). En el Reino Unido preocupa en primer lugar la Inmigración (29%), el Terrorismo (28%) en segundo lugar y el mantenimiento de las pensiones en tercer lugar (24%).

<sup>3</sup> Para realizar este estudio se han analizado las encuestas tipo estándar solicitadas, coordinadas y publicadas por la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea desde el otoño de 2003 (Eurobarómetro núm. 60) hasta otoño de 2008 (Eurobarómetro núm. 70) [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en)

De este análisis se desprende esencialmente que lo que supone una mayor preocupación para los españoles, como es el terrorismo (54%) no lo es tanto para el conjunto de los ciudadanos de la UE (16%). Mientras que la preocupación por la criminalidad en general es del 16% en España, supone un 24% en la media de la UE. Queda claro que en la opinión de los españoles encuestados en el otoño de 2004 influye todavía el recuerdo los atentados terroristas de 11 de marzo de 2004 en Madrid. Si realizamos el mismo análisis teniendo en cuenta los datos del otoño de 2005, se observa que el desempleo sigue siendo la principal preocupación de los ciudadanos de la UE (44%) y el terrorismo se ha incrementado exponencialmente en algunos Estados Miembros como el Reino Unido (34%) como consecuencia sin duda de los atentados del verano de 2005 en Londres, y en otros como Holanda (40%) y Dinamarca (32%), sin embargo para los ciudadanos de otros Estados Miembros, la cuestión es casi irrelevante. Alemania (4%), Portugal (1%), los nuevos Estados Miembros (3%). Esta situación cambia en las encuestas recogidas en el otoño de 2008, señaladas en el eurobarómetro 70. En este caso se observa que el aumento de los precios, la inflación y la preocupación por la situación económica aumentan en todos los países, y esto da lugar a que pasen a ocupar el puesto de mayor preocupación de los ciudadanos de la UE. Inflación (37%) y situación económica (37%), cambiando la tendencia en algunos países como España, dónde la preocupación por la situación económica se sitúa en torno a un 44%, mientras que la preocupación por el terrorismo disminuye hasta el 14% de los encuestados. Sabemos por el análisis realizado que los problemas derivados de la crisis económica han desplazado las preocupaciones de los ciudadanos de los Estados Miembros hacia estas cuestiones en detrimento de los asuntos relacionados con la seguridad. Pero podríamos hacernos la siguiente pregunta. ¿Qué aspectos de la seguridad son los que preocupan en mayor medida a estos ciudadanos?. Para responder a esta preguntas podemos acudir de nuevo a las medidas de percepción en este caso específicas desarrolladas por la Comisión Europea por medio de una encuesta sobre las preocupaciones de los europeos el ámbito de ocho áreas<sup>4</sup> de la Política de Libertad Seguridad y Justicia realizada en septiembre de 2008 y cuyos resultados fueron publicados en enero de 2009. En este caso la encuesta realizada en los 27 Estados Miembros de la UE pone de manifiesto las siguientes conclusiones:

Los resultados de la encuesta demostraron que los encuestados se encontraban en primer lugar preocupados por la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo (80%) y el tráfico de drogas (80%). En segundo lugar la promoción y la protección de los derechos fundamentales, incluyendo los derechos de los menores (78%). La inmigración era el área de política que demostraba la mayor variación en las respuestas en los diferentes miembros, entre los porcentajes de preocupación en Malta (87%) y los de Rumania y Polonia (ambos 26%). El control de las fronteras externas de la UE tenía la menor variación: Entre el porcentaje de preocupación del 35% de los encuestados en Suecia hasta el 69% en Portugal. Teniendo en cuenta las ocho áreas de la política de libertad, seguridad y justicia de la UE sobre las que se había realizado las encuestas, España y Portugal demostraron los niveles más altos de preocupación en seis y cinco áreas respectivamente. El Reino Unido muestra el siguiente mayor nivel de preocupación alcanzando el mayor porcentaje en cuatro de las áreas de la política. En cuanto a los nuevos Estados miembros, estos se encontraban entre los menores niveles de preocupación.

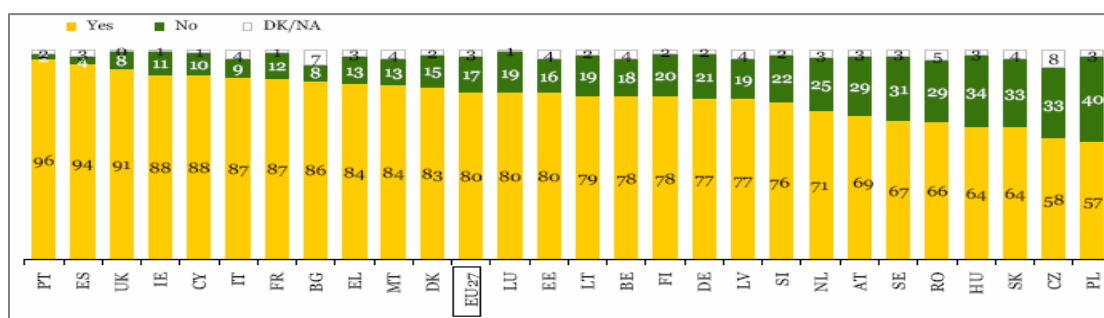


Figura 2: Nivel de preocupación sobre la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado por Estados de la UE. Fuente Eurobarómetro.

<sup>4</sup> Política de Inmigración, Asilo, Lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, lucha contra el tráfico de drogas, promoción y protección de los derechos fundamentales, mejora del acceso a la justicia, control de las fronteras exteriores, el intercambio de información entre los Estados Miembros. Analytical report Flash EB No 252 – Awareness of JLS policies. Publicado en enero de 2009.



En este contexto, se destaca en el cuadro anterior, el porcentaje de preocupación sobre la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, cuya media es el 80% de los encuestados en los 27 Estados Miembros pero cuyos principales valores se alcanzan en Portugal (96%), España (94%) y el Reino Unido (91%). De las medidas de percepción analizadas con anterioridad observamos que en el ámbito de los aspectos de Libertad, Seguridad y Justicia, la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo preocupan principalmente a los ciudadanos de la UE. Pero la siguiente pregunta que podemos hacernos es ¿Cuál es la posición de la UE?. En este contexto observamos que estos fenómenos son tratados desde dos ámbitos diferenciados dentro de la UE, como veremos a continuación, estos asuntos son abordados por la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) y por la Política referida al Espacio de Libertad y Seguridad y Justicia (LSJ).

## 1.2. Evaluación de la amenaza desde la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

En virtud del Tratado de Maastricht, firmado en 1992, la Unión ha desarrollado una política exterior y de seguridad común (PESC), que le permite emprender acciones comunes cuando estén en juego sus intereses. La defensa se está convirtiendo en un aspecto importante de la PESC en consonancia con el empeño de la Unión en promover y preservar la estabilidad en el mundo.<sup>5</sup> En este ámbito, se destaca la definición institucional de las principales amenazas para la seguridad de la UE a través de documento “Estrategia Europea de Seguridad”, también denominado “documento Solana” al ser redactado a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, siendo presentado al Consejo Europeo, que lo adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003, en Bruselas. En este documento se definen los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estas amenazas. La estrategia de seguridad diseñada en este documento establece como principales amenazas para Europa las siguientes que se transcriben literalmente del documento original:

**Terrorismo:** *Resulta indispensable una acción europea concertada contra el terrorismo. Las causas del terrorismo, que pone vidas en peligro y atenta contra la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades, son complejas y están relacionadas, en especial, con las presiones ejercidas por la modernización, la crisis cultural, social y política, y la enajenación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras.*

**Proliferación de armas de destrucción masiva.** *La amenaza más importante está constituida potencialmente por la proliferación de las armas de destrucción masiva. Los tratados internacionales y los acuerdos sobre control de exportaciones permitieron en su tiempo retrasar esta proliferación, pero entramos en un nuevo y peligroso período. Así, los progresos realizados en el ámbito de las ciencias biológicas podrían contribuir a aumentar la potencia de las armas biológicas. El escenario más temible sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas, ya que de este modo un pequeño grupo de personas podría infligir daños de una amplitud que en el pasado sólo habría podido ser obra de Estados o ejércitos.*

**Conflictos regionales.** *Pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización geográfica. Estos conflictos constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos, y pueden conducir al extremismo y al terrorismo, y debilitar a los Estados.*

**Debilitamiento de los Estados.** *La mala gestión de los asuntos públicos (corrupción, abuso de poder, debilidad de las instituciones e incumplimiento de la obligación de rendir cuentas) y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. Esta situación puede conducir al hundimiento de las instituciones oficiales: el Afganistán de los talibanes es un*

---

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA, “La UE en el mundo. La Política Exterior de la UE” NA-AB-07-126-ES-C. Junio 2007

*ejemplo conocido. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno alarmante que mina la gobernanza mundial y contribuye a aumentar la inestabilidad regional.*

**Delincuencia organizada.** *Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Estos delitos a menudo se asocian con Estados debilitados: así, por ejemplo, los ingresos por tráfico de drogas han contribuido a debilitar las estructuras oficiales en varios países productores. La delincuencia organizada puede tener vínculos con el terrorismo y, en casos extremos, puede incluso llegar a dominar al Estado.*

Para la defensa de su seguridad y la promoción de sus valores, la UE se concentra en tres objetivos estratégicos: Hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar orden internacional en un multilateralismo eficaz. Del análisis del planteamiento de la Estrategia de Seguridad Europea desde la óptica del II Pilar o Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se observa en primer lugar que la principal preocupación institucional se refiere a la proliferación de armas de destrucción masiva, junto con otras amenazas como el debilitamiento de los Estados y los Conflictos regionales. Pero también se hace referencia al terrorismo y a la delincuencia organizada. No nos encontramos por tanto ante un panorama de amenazas propio del concepto tradicional de autodefensa imperante por ejemplo, durante la guerra fría, dónde la principal amenaza definida era la amenaza de una invasión, y en base a esta amenaza principal se desarrollaban ingentes capacidades militares. Ya no esperamos una invasión de ningún bloque. Se definen nuevas amenazas que algunos autores<sup>6</sup> podrían definir como asimétricas, y se desarrollan capacidades para afrontar las nuevas amenazas, que ya no suponen el uso de medios militares masivos, sino que se encuentran relacionados con la aportación de capacidades para la gestión de crisis. En concreto ante las nuevas amenazas, es en el extranjero, fuera de las fronteras exteriores de la UE, donde se situará a menudo la primera línea defensiva, es decir, debemos estar dispuestos a actuar antes de que una crisis se produzca. En cuanto a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada definidos como amenazas en el ámbito de la PESC, el documento Solana parece referirse principalmente ante la preocupación relacionada la existencia de estos fenómenos en terceros países y su influencia en la UE. Dicho esto, no se conocen estudios oficiales desarrollados en el ámbito de la PESC sobre la incidencia objetiva del crimen organizado y del terrorismo desarrollado en terceros países con incidencia en la seguridad de la UE. Sí podemos no obstante realizar un estudio de las misiones de gestión de crisis desarrolladas por la UE en el ámbito de la PESC desde su implantación con el fin de conocer la ubicación y características de las actuaciones desarrolladas en este ámbito.

Del estudio de las misiones PESC<sup>7</sup> desarrolladas o todavía en marcha, se observa que en el instrumento jurídico creador de la misión se realiza en el mejor de los casos referencias generales a las amenazas a las que se pretende hacer frente, no obstante en todas ellas se busca esencialmente la estabilidad en la zona, mediante el despliegue sobre el terreno de capacidades militares que desarrollan en muchos casos el cumplimiento de Resoluciones de las Naciones Unidas (contribución a la protección de civiles en peligro en conflictos, facilitar la distribución de ayuda humanitaria, protección del personal de organizaciones internacionales, etc.) o la lucha contra la piratería en alta mar. Pero también de capacidades civiles para lograr esta estabilidad mediante la asistencia técnica encaminada al fortalecimiento del Estado de Derecho, y las funciones de policía de determinados estados o territorios en crisis. En cualquier caso la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, principal preocupación de los ciudadanos en el espacio de libertad, seguridad y

---

<sup>6</sup> Liang Qiao, Xiangsui Wang. "La Guerre hors limites". Traducido por Hervé Denès. Publicado por Rivages, 2006.

<sup>7</sup> EU Althea. Gestión Militar. Bosnia Herzegovina. 2004, EUPM. Gestión Civil. Asistencia Policial. Bosnia Herzegovina. 2003, EULEX KOSOVO. Gestión Civil. Estado de Derecho. Kosovo. 2008, EUMM. Gestión Civil. Asistencia Policial. Georgia. 2008, EUPOL COPPS. Gestión Civil. Asistencia Policial. Territorios Palestinos. 2006, EU BAM Rafah. Gestión Civil. Asistencia en Fronteras. Territorios Palestinos. 2006, Eujust Lex. Gestión Civil. Estado de Derecho. Irak. 2005, EUPOL AFGHANISTAN. Gestión Civil. Asistencia Policial. Afghanistan. 2007, EUNAVFOR. Gestión Militar. Misión contra piratería naval. Somalia. 2008, EU SSR. Gestión Civil. Reforma sector de seguridad. Guinea-Bissau. 2008, EUFOR TCHAD. Gestión Militar. Chad 2008, EUPOL RD CONGO. Gestión Civil. Asistencia Policial. Congo 2005, EUPAT. Gestión Civil. Asistencia Policial. Antigua República Yugoslava de Macedonia. 2005, PROXIMA. Gestión Civil. Asistencia Policial. Antigua República Yugoslava de Macedonia. 2003, CONCORDIA. Gestión Militar. Asistencia Policial. Antigua República Yugoslava de Macedonia. 2003, EUJUST THEMIS. Gestión Civil. Estado de Derecho. Georgia. 2004, AMM. Gestión Militar. Aceh Indonesia. 2005, EU apoyo a AMIS. Gestión Civil-Militar. Darfur 2005, EUPOL Kinshasa. Gestión Civil, Asistencia Policial. 2005, EUFOR RD Congo. Gestión Militar 2006. EU ARTEMIS. Gestión Militar. Congo. 2003.

justicia dentro de la UE, cuenta con el complemento de la acción exterior desarrollada desde la política exterior y de seguridad común en terceros países y territorios, buscando esencialmente la estabilidad en estas zonas mediante el despliegue de capacidades civiles y militares.

### 1.3. Evaluación de la amenaza desde el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE.

Tras el análisis de las medidas de percepción de las amenazas a la seguridad de la UE, y la evaluación de las mismas desde la perspectiva de la Política Exterior y de Seguridad Común se pretende a continuación conocer los datos objetivos sobre el impacto real de estas amenazas dentro de la UE a través de estudios realizados en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Para ello se procede a estudiar la evolución de las principales amenazas como son el terrorismo y la delincuencia en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el entorno de la UE.

En cuanto al Terrorismo, podemos recurrir a los denominados informes TE-SAT desarrollados por EUROPOL. En efecto, en su sesión del 20 de septiembre de 2001, el Consejo de la UE aprobó la elaboración de un documento no confidencial sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE. Este documento denominado TE-SAT es de periodicidad anual, y confeccionado por EUROPOL. Para ello los Estados Miembros deben suministrar datos sobre los incidentes relacionados con el terrorismo, ocurridos en su territorio a EUROPOL, quien utilizará la información recibida para la realización del informe. En relación a este informe y tras proceder a análisis de los TE-SAT existentes se observa un cambio en la metodología del documento a partir del 2006. Efectivamente hasta ese año los informes podían considerarse simplemente una recopilación de la descripción de los incidentes sobre terrorismo comunicados por los diferentes Estados Miembros, no había evaluación estadística por tipos de terrorismo o por Estados Miembros, y el análisis de tendencias podía considerarse escaso. A partir de 2006, el informe ha mejorado en las circunstancias puestas de manifiesto, y se ha convertido en un documento de referencia en el análisis de las tendencias del terrorismo en el ámbito de la UE.

El primer aspecto de interés que introduce el documento es la indicación de que el terrorismo no es una ideología o un movimiento, sino que se trata de una táctica o método de consecución de fines políticos, punto de vista que según los informes TE-SAT 2007 y 2008, se encuentra avalada por la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de 13 de junio de 2004 sobre la lucha contra el terrorismo<sup>8</sup>.

En segundo lugar, se establece una clasificación de terrorismo que afecta a la UE en relación a la finalidad específica que persigue cada uno de ellos. Así se distingue entre Terrorismo islamista<sup>9</sup>, etnonacionalista<sup>10</sup>,

---

<sup>8</sup> La Decisión Marco 2002/475/JAI puede considerarse en primer instrumento jurídico de derecho internacional público que contiene una definición concreta y específica de los que podemos considerar "terrorismo" y "actos de terrorismo", requiriéndose a los Estados Miembros de la UE la incorporación de los "delitos de terrorismo" definidos en la Decisión en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Esta circunstancia es importante pues en otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas se han establecido numerosos convenios internacionales, concretamente trece que son considerados como convenios relacionados con el terrorismo, pero lo cierto es que en ninguno de ellos se define concretamente lo que se considera "terrorismo" o actos de terrorismo. Lo mismo ocurre en el ámbito de otras organizaciones internacionales como el Convenio para la represión del terrorismo de 1977 desarrollado en el contexto del Consejo de Europa. Por otro lado es importante la diferenciación doctrinal que aporta el derecho internacional entre los conceptos de "terrorismo" y "delincuencia organizada transnacional". En el primero de los casos, tal y como define la Decisión Marco 2002/475/JAI los "**grupos terroristas**" son una asociación estructurada de más de dos personas que actúa de manera concertada con la **finalidad de amenazar a la población y destruir o afectar seriamente a las estructuras políticas, económicas o sociales del país**. Sin embargo, si contamos con una definición en el ámbito de las Naciones Unidas sobre "grupo delictivo organizado" en la Convención de las Naciones Unidas sobre la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo de 15 de noviembre de 2000, donde se entiende por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (entre los que no se encuentra el de terrorismo) o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con la **finalidad de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material**. A mi modo de ver, Los servicios policiales de diferentes países pueden utilizar técnicas de investigación similares para luchar contra los grupos terroristas o los grupos delictivos organizados, tales como intervenciones de telecomunicaciones, control de actividades, uso de colaboradores, agentes encubiertos, etc, pero queda de manifiesto que doctrinalmente la finalidad de los grupos terroristas es el cambio del sistema político establecido, mientras que la de los grupos delictivos organizados es la obtención de un beneficio económico, aunque para ello sea preciso controlar el poder político, pero no sustituirlo.

<sup>9</sup> Uso de la violencia terrorista con el fin de alterar el sistema político e imposición de un estado teocrático islamista basado en la interpretación radical de la sharia (Ley islámica) como Al-Qaeda y otros grupos terroristas de corte islamista.

<sup>10</sup> Uso de la violencia terrorista con el fin de alterar el sistema político e imposición de tesis etno-nacionalistas radicales que buscan la autodeterminación de un territorio. Entre ellos se destaca a ETA, Los Partidos de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) y el Real IRA o IRA auténtico.

de extrema izquierda<sup>11</sup>, de extrema derecha<sup>12</sup> y terrorismo de cuestión<sup>13</sup>. En este sentido el TE-SAT 2008 realiza una comparación de la situación en la UE relativa a los años 2006 y 2007, y pone de manifiesto que en 2007, sólo nueve de los veintisiete Estados Miembros informaron a EUROPOL sobre ataques terroristas fallidos, frustrados o con éxito en su territorio. En total se informó de 583 ataques o incidentes lo cual supone un 24% más que en 2006. De estos ataques terroristas, la mayoría, 517 se refieren a ataques terroristas por parte de grupos etnonacionalistas como ETA en España y Francia, y grupos separatistas corsos en este último Estado miembro. En su mayor parte se trató de explosiones provocadas con el fin de causar daños materiales, aunque en algunos casos se produjeron víctimas humanas. En relación al terrorismo islamista, al igual que en 2006, en 2007 se informó de ataques fallidos en Reino Unido, Alemania y Dinamarca. En estos casos los atentados terroristas iban encaminados a causar daños indiscriminados como ocurrió en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el 11 de marzo de 2004 en España, y el 5 y 20 de julio de 2005 en el Reino Unido.

Member state	Islamist	Separatist	Left Wing	Right Wing	Single Issue	Not Specified	Total 2007
Austria	0	0	1	0	0	0	1
Denmark	1	0	0	0	0	0	1
France	0	253	0	0	0	14	267
Germany	1	15	4	0	0	0	20
Greece	0	0	2	0	0	0	2
Italy	0	0	6	0	0	3	9
Portugal	0	0	0	1	1	0	2
Spain	0	264	8	0	0	7	279
UK	2	-	-	-	-	-	2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>532</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>583</b>

Figura 3: Incidentes terroristas en los Estados Miembros de la UE en 2007. Fuente Informe TE-SAT 2008.

La mayor parte de los ataques terroristas relacionados con la extrema izquierda tuvieron lugar en España, Italia y Alemania. Fueron casi todos ellos realizados con éxito y en su mayoría tuvieron como objetivos la administración del Estado y el tejido empresarial. En cuanto al terrorismo de extrema derecha y de cuestión, destacar solamente las comunicaciones de Portugal. En total fueron detenidas 1.044 en 2007 por incidentes relacionados con el terrorismo destacándose que la tasa de absolución fue del 31% de los detenidos en casos de terrorismo islamista y del 20% en casos de terrorismo etnonacionalista o separatista y también en el caso del terrorismo de extrema izquierda.

En cuanto a las tendencias sobre el terrorismo el Informe TE-SAT 2008 indica las siguientes:

- El número de ataques terroristas dentro de la UE se está incrementando. El número de detenidos también se está incrementando, de 706 personas en 2006 a 1.044 en 2007. Este incremento puede deberse según señala el informe, al aumento de las actividades de los grupos separatistas como ETA y los grupos corsos, y también por un incremento del 25% de detenidos por terrorismo islamistas en el Reino Unido.
- El incremento del uso de explosivos caseros en los atentados terroristas. Pero sobre todo destaca el incremento del uso en 2006 y 2007 de tricicloacetona triperóxido (TATP), un explosivo altamente volátil que requiere un cierto grado de conocimientos en su preparación, lo cual corrobora la información de que los terroristas reciben cursos sobre la preparación de explosivos.

<sup>11</sup> Plantea la violencia terrorista en la búsqueda de la alteración o cambio del sistema político, social y económico para convertirlo en un modelo político de izquierda radical. La ideología pretendida es alguna de las siguientes o su combinación (Marxista-Leninista-Maoista).

<sup>12</sup> Plantea la violencia terrorista en la búsqueda de la alteración o cambio del sistema político, social y económico para convertirlo en un modelo político de derecha radical. La ideología pretendida esta relacionada frecuentemente con el nacional socialismo.

<sup>13</sup> Definido como terrorismo de cuestión (single issue) se refiere al uso de la violencia terrorista con el fin de imponer un cambio político en relación a una cuestión específica por ejemplo los derechos de los animales o la protección del medio ambiente.



- La propaganda relacionada con grupos terroristas se está extendiendo más que antes a través de Internet, como por ejemplo manuales de cómo construir bombas o también folletos ideológicos.
- El terrorismo islamista en la UE continúa intentado causar masacres indiscriminadas. En efecto, las desarticulaciones de células terroristas en 2006 y 2007 indican esta tendencia no sólo por el tipo de objetivos pretendidos (centros comerciales, estaciones, etc.) sino que también por los métodos, y el tipo de explosivos localizado en manos de las células terroristas<sup>14</sup>.
- El terrorismo islamista que afecta a la UE está cada vez más influenciado por grupos cercanos a la red de Al-Qaeda y grupos con relaciones en Pakistán. En efecto, en 2007 la mayor parte de los Estados Miembros informaron de la desarticulación de células terroristas islamistas formadas principalmente por miembros de un solo país pero con conexiones con personas relacionadas con grupos terroristas cercanos a Al-Qaeda con base en Pakistán. Este tipo de actuación había estado años atrás exclusivamente ligado a casos en el Reino Unido.
- Los conflictos de Afganistán e Irak está teniendo un gran impacto en la seguridad de la UE. El reclutamiento de ciudadanos y residentes en la UE para participar con métodos terroristas en los conflictos de Irak y Afganistán es todavía significativo, siendo Irak en 2007 el lugar preferido por los jihadistas procedentes de la UE aunque se mantienen otras destinos ya destacados en 2006 como Somalia y el Líbano, lo cual indica que el número de teatros de operaciones de la Jihad va en aumento.
- Los grupos terroristas separatistas vascos siguen utilizando Francia como base logística, ya que aunque ETA mostró a lo largo de 2007 algún tipo de actividad en Portugal, Francia continua siendo y parece que lo seguirá siendo su principal referencia como base logística. En cuanto a los objetivos los grupos separatistas corsos atacan principalmente contra intereses privados, mientras que ETA y su entorno, muestra su interés por los daños materiales, las extorsiones y por los miembros de las fuerzas de los cuerpos y fuerzas de seguridad ya sea en España como en Francia.
- Tal y como muestra el siguiente cuadro, los jóvenes continúan siendo los responsables de la mayor parte de los ataques terroristas separatistas en el País Vasco. En concreto el mayor número de ataques realizados en 2006 y 2007 se sigue realizando por los denominados taldes Y formados por grupos de jóvenes que en algunos proceden de otras organizaciones de ETA como SEGI.
- El conflicto kurdo-Turco tiene un impacto en la seguridad de la UE. En Alemania, la mayor parte de la violencia terrorista se encuentra relacionada con los grupos terroristas kurdos.
- Los ataques de grupos terroristas de extrema izquierda y anarquista están decreciendo. España e Italia se siguen viendo afectados por este tipo de terrorismo que no obstante ha decrecido en su actividad en 2007. No obstante en Italia han surgido numerosos pequeños grupos de extrema izquierda herederos de la filosofía de las antiguas brigadas rojas, lo cual puede dar lugar a un aumento de sus actividades en los próximos años.
- Las actividades de los grupos de extrema derecha y de los denominados terroristas de cuestión está aumentando con un incremento de su interconexión internacional lo cual indica la creación de una red europea de grupos extremistas de extrema derecha. Un número de Estados Miembros están informando de un incremento de las hostilidades de estos grupos contra las comunidades musulmanas asentadas en la UE.

En cuando a la delincuencia o crimen organizado podríamos realizar un recorrido similar al descrito para la situación y tendencias del terrorismo en la UE, a través de los denominados informes OCTA<sup>15</sup> también desarrollado por EUROPOL.

<sup>14</sup> En los ataques fallidos de Londres se añadieron más a los explosivos para causar mayores daños, y en el caso de Alemania, los detenidos intentaron construir bombas con mayor poder de destrucción que las utilizadas en los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004.

<sup>15</sup> OCTA. EU Organised Crime Threat assessment. Informe de la UE sobre la evaluación de la amenaza del crimen organizado.

Sin embargo en este caso encontramos algunas diferencias. Si los informes TE-SAT han evolucionado desde una simple relación de incidentes terroristas a una evaluación de estadísticas basadas en hechos concretos que ponen de manifiesto unas tendencias, los informes OCTA no desarrollan la misma metodología. Estos informes surgen en el 2006, sobre la base del denominado Programa de la Haya<sup>16</sup>, y se han realizado tres, siendo el último publicado el OCTA 2008. Se trata de un documento confeccionado por EUROPOL y aprobado por el Consejo de la UE en el que se evalúa la amenaza que supone la delincuencia organizada para la UE. Como el propio documento señala, se pretende apoyar la toma de decisiones contra la delincuencia organizada mediante una evaluación cualitativa de la amenaza que representa, para ello se basa en un enfoque de múltiples fuentes como pueden ser las contribuciones aportadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad de los diferentes Estados Miembros, Agencias Europeas y el sector privado. La estructura del OCTA sigue el modelo conceptual de análisis comenzando con una evaluación de los grupos de delincuencia organizada que afectan a la UE, seguido de un análisis de los denominados mercados criminales, finalizando con una evolución de la dimensión regional del impacto de la delincuencia organizada en la UE.

Lo cierto es que en los informes OCTA tal y como están diseñados son controvertidos y se les acusa de no cumplir el objetivo para el que fueron diseñados<sup>17</sup>. Las críticas más extendidas es que no se hace referencia al concepto de delincuencia organizada utilizado<sup>18</sup>, se realizan afirmaciones más que obvias sobre como afecta la delincuencia organizada a la UE y sobre todo, el hecho de que no se trata de un informe descriptivo de la situación de delincuencia organizada que afecta a la UE sobre la base de las comunicaciones de los diferentes Estados Miembros, con el fin de poner de manifiesto datos estadísticos diversos, y extraer unas tendencias como se realiza en los informes TE-SAT para el terrorismo. Una de las afirmaciones controvertidas establecidas en los propios OCTA es que este tipo de informe “ayuda a cerrar las posibles desconexiones que puedan existir entre el análisis estratégico y las actividades operativas en contra de la delincuencia organizada”. Es cierto que el informe OCTA es el principal producto del concepto de análisis criminal denominado “intelligence led policing” utilizado principalmente por agencias del norte de Europa como las británicas<sup>19</sup>. También es cierto que este concepto ha dado lugar al denominado Modelo europeo de inteligencia criminal basado en el ciclo de inteligencia, que a mi juicio no es un invento nuevo sino que ya aparecía en los manuales de inteligencia militar utilizados en las democracias occidentales desde hace tiempo para hacer frente a otras amenazas diferentes de la delincuencia organizada como es el terrorismo. Este modelo europeo de inteligencia criminal<sup>20</sup> está basado como decimos en el ciclo de inteligencia y suena a la aplicación de teorías derivadas de la investigación de amenazas como el terrorismo a la lucha contra la delincuencia organizada.

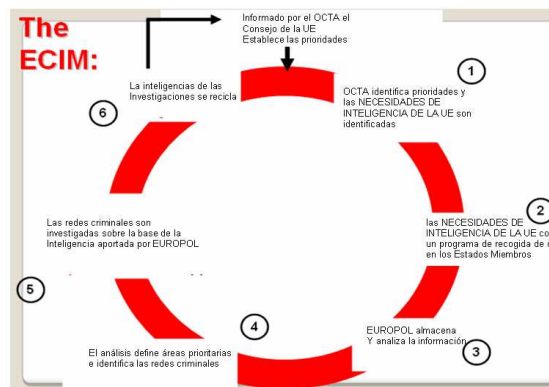


Figura 4: Modelo Europeo de Inteligencia Criminal propuesto por Comisión Europea. Fuente: Elaboración propia

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» COM (2005) 184 final

<sup>17</sup> VAN DUYN, Petrus C. "OCTA 2006. The unfulfilled promise". Published 2007. Springer science & Bussiness Media LCC.

<sup>18</sup> No se hace referencia a que la UE adopta la definición de delincuencia organizada transnacional establecido en la Convención de Naciones Unidas sobre delincuencia organizada transnacional de 2000.

<sup>19</sup> SOCA. Serious Organised Crime Agency. [www.soca.gov.uk](http://www.soca.gov.uk)

<sup>20</sup> Modelo no adoptado, pero propuesto por la Comisión al Consejo y al Parlamento de la UE en el documento "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada" de fecha 2 de junio de 2005.

Este planteamiento no parece erróneo en absoluto, pero tal y como está planteado, se estima incompleto y difícil que cumpla el objetivo que pretende de ayudar a cerrar las posibles desconexiones que puedan existir entre el análisis estratégico y las actividades operativas en contra de la delincuencia organizada, porque no parte del conocimiento real, y objetivo de las actividades de la delincuencia organizada en la UE y de sus nuevas tendencias. Desde mi punto de vista, analiza las amenazas sectorialmente, y no como un todo que puede estar relacionado (terrorismo, delincuencia organizada, inseguridad ciudadana, etc). No tiene en cuenta las diferentes modelos policiales existentes en los Estados Miembros de la UE, y la forma en la que estos luchan contra la delincuencia organizada y otro tipo de amenazas. No se indica como se integrarían las informaciones recogidas sobre la delincuencia organizada y otras amenazas como el terrorismo, y finalmente ubica a EUROPOL en el centro del análisis criminal en la UE, cuando la realidad es que en la UE, además de los sistemas de información de EUROPOL se están utilizando otros sistemas de información que son de interés para la inteligencia criminal y que son ajenos a EUROPOL (Sistema de Información Schengen, INTERPOL, Sistema de información de Visados, AFIS, EURODAC, etc).

Como colofón a los datos analizados hasta ahora podemos concluir que la seguridad no es la primera preocupación de los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE, pero que se considera al terrorismo y a la delincuencia organizada como sus principales preocupaciones en el ámbito de la seguridad. La evaluación de la amenaza del terrorismo a nivel de la UE parece más completa que la realizada para el caso de la delincuencia organizada, pero en todo caso vamos a analizar las actuaciones enfrentadas a estas amenazas y a la inseguridad pública en general en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, para analizar con más detalle los diferentes sistemas de información de interés policial en este entorno, analizar la situación en los diferentes Estados Miembros para llegar al planteamiento de un Modelo de Inteligencia criminal en la UE.

## **2. LA COOPERACIÓN POLICIAL EN EL ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA.**

### **2.1. La cooperación policial en sentido estricto.**

Los mecanismos de cooperación policial en la UE pueden considerarse pioneros si comparamos las fechas de creación de los instrumentos y agencias relacionadas con la cooperación policial en sentido estricto con otras formulas en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

#### *2.1.1. El intercambio de información y apoyo. EUROPOL.*

EUROPOL o la Oficina Europea de Policía, establecida en La Haya, Países Bajos se crea por un acto jurídico<sup>21</sup> propio del tercer pilar. EUROPOL. Está dotada de personalidad jurídica, tiene por misión mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia organizada internacional. La Oficina Europea de Policía (EUROPOL) no tiene poderes ejecutivos como los servicios de policía de los Estados miembros. No puede ni detener a individuos, ni registrar domicilios. EUROPOL está encargada, por tanto, de facilitar el intercambio de información, analizarlo y coordinar las operaciones entre los Estados miembros en materia de represión de la falsificación del euro.

EUROPOL actúa cuando al menos dos Estados miembros se ven afectados por una forma grave de delincuencia organizada internacional. Ello engloba ámbitos cada vez más numerosos, como la prevención y la lucha contra el terrorismo; el tráfico de drogas; el tráfico de seres humanos; las redes de inmigración clandestina; el tráfico ilícito de materias radiactivas y nucleares; el tráfico de vehículos robados; la lucha contra la acuñación de monedas falsas y la falsificación de medios de pago; el blanqueo de dinero (excepto infracciones primarias). Para desarrollar estas funciones cada Estado Miembro designa una unidad nacional EUROPOL (UNE), que será el único órgano de enlace entre

---

<sup>21</sup> Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL).

EUROPOL, y los servicios nacionales competentes. Dicha unidad enviará a EUROPOL al menos a un funcionario de enlace, encargado de representar sus intereses ante la institución. La UNE se ocupará, entre otras cosas, de proporcionar a EUROPOL la información y los datos necesarios para cumplir su misión y, en particular, responder a y enviar solicitudes de información a EUROPOL; difundir a los servicios competentes la información suministrada por EUROPOL.

Del análisis de los sistemas policiales de los diferentes Estados Miembros se observa que aquellos dónde existe una diversidad de policías funcionales con diferentes competencias territoriales es recomendable la ubicación de la Unidad Nacional de EUROPOL en una estructura administrativa superior, diferenciada e independiente de las diferentes policías con el fin de que los mecanismos de cooperación y el sistema de información de EUROPOL puedan ser utilizados de forma transparente y dinámica, pues en circunstancias contrarias, los problemas derivados del recelo en el intercambio de información policial y casos de corporativismo pueden dar lugar a una ineficaz utilización de los recursos.

### *2.1.2. La armonización de la formación. Las actividades de CEPOL.*

Creada en 2005 como agencia de la UE<sup>22</sup> por Decisión del Consejo 2005/681/JAI de 20 de septiembre de 2005), CEPOL tiene su Secretaría en Bramshill (Reino Unido), a unos kilómetros del centro de Londres. CEPOL organiza entre 80 y 100 cursos, seminarios y conferencias al año. Las actividades, que abarcan gran número de temas, se llevan a cabo en los centros nacionales de formación policial de los Estados miembros. CEPOL tiene un presupuesto anual de unos 7,5 millones de euros (2007). Esta agencia toma la forma de una red integrada por los centros nacionales de formación de los altos responsables de los servicios de policía. Está dirigida por dos órganos: el consejo de administración y el director. Una secretaria general se encarga de las tareas administrativas. El consejo de administración está integrado por los directores de los centros nacionales de formación quienes disponen de un voto en el consejo de administración. Pueden participar en el consejo de administración como observadores sin derecho a voto representantes de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de EUROPOL.

Esta agencia y las actividades que desarrolla, constituye un ejemplo claro para otros colectivos relacionados con la seguridad tanto en el ámbito de la Unión Europea como a nivel internacional, pues supone una oferta informativa coordinada, y armonizadora sin precedentes para los miembros de las instituciones policiales de los Estados Miembros de la UE.

### *2.1.3. Las iniciativas en el mantenimiento del orden y la seguridad pública.*

La UE desea garantizar la cooperación policial en acontecimientos en los que se reúne gran número de personas procedentes de varios Estados miembros<sup>23</sup>. La actuación policial pretende garantizar la seguridad y el orden públicos y prevenir los actos reprobables. Cuando se les solicita, o espontáneamente, los Estados miembros, comunican información a los Estados miembros afectados cuando grupos de cierta magnitud que puedan constituir una amenaza para la seguridad y el orden públicos se desplazan a otros Estados miembros para participar en concentraciones.

---

<sup>22</sup> Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI.

<sup>23</sup> Acción común 97/339/JAI, de 26 de mayo de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos.

Recomendación del Consejo, del 22 de abril de 1996, sobre directrices para prevenir y contener los desórdenes relacionados con partidos de fútbol [Diario Oficial C 131 de 3.5.1996].

Resolución del Consejo, del 9 de junio de 1997, sobre la prevención y el control del «vandalismo» mediante el intercambio de experiencias, la prohibición de entrada en los estadios y la política de medios de comunicación [Diario Oficial C 193 de 24.6.1997].

Resolución del Consejo, del 21 de junio de 1999, relativa a un manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos internacionales de fútbol [Diario Oficial C 196 de 13.7.1999].

Resolución del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, relativa a un manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro [Diario Oficial C 22 de 24.1.2002].

Decisión 2002/348/JAI del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional.



La información se comunica, lo antes posible, a todos los Estados miembros implicados, limítrofes o no, incluidos los Estados miembros por los que transiten dichos grupos. La información facilita datos, lo más detallados posible, sobre: el grupo en cuestión; el itinerario y lugares de estancia; medios de transporte; fiabilidad de la información. Esta información se comunica teniendo en cuenta la legislación nacional. Los Estados miembros pueden enviar transitoriamente oficiales de enlace a otros Estados miembros que lo soliciten. Los oficiales de enlace desempeñan la función de consejeros y asistentes. No tienen poder alguno ni llevan armas. Comunican la información y cumplen su misión conforme a las instrucciones recibidas por su Estado miembro de origen y a las indicaciones del Estado miembro al que son enviados. El Estado miembro de acogida vela por la protección de los oficiales de enlace. Las autoridades competentes del Estado miembro de acogida determinan las actividades de los oficiales de enlace, que deben seguir las indicaciones de dichas autoridades. Otro de los aspectos donde se colabora en el ámbito de la UE desde el punto de vista policial es en la protección de personalidades. En efecto, teniendo en cuenta que la protección de personalidades es responsabilidad del Estado miembro visitado. A raíz de una recomendación del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, que establece una escala común de evaluación de amenazas para las personalidades que visitan la UE y a partir de una iniciativa de España<sup>24</sup>, el Consejo adoptó el 28 de noviembre de 2002 la decisión de colmar las lagunas legislativas existentes relativas a la protección de personalidades. La Decisión<sup>25</sup>, crea una red europea de protección de personalidades, constituida por los servicios de policía nacionales y otros servicios competentes en la materia. Cada Estado miembro designa un punto único de contacto. Las personalidades contempladas por la Decisión del Consejo son las que gozan de un servicio de protección en virtud de la legislación nacional de un Estado miembro o de las normas de una organización o institución internacional o supranacional. La red es coordinada por el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. Los Estados candidatos y EUROPOL pueden también designar un punto de contacto para participar en la red. La red tiene como objetivos, los de promover el intercambio de información entre los servicios participantes, tales como datos y experiencias de carácter general y técnico en materia de protección o información sobre los criterios más adecuados en materia de selección y formación del personal; favorecer la puesta a punto de un conjunto de prácticas probadas y comunes para las actividades operativas; fomentar el intercambio de funcionarios; y permitir a los servicios participantes intercambiar información, comunicarse y definir enfoques comunes

## **2.2. La libre circulación de personas**

### *2.2.1. La cooperación transfronteriza en la UE.*

El 14 de junio de 1985 se firmó el primer acuerdo en materia de cooperación transfronteriza de amplio rango entre cinco países fundadores de la UE. Se trata del Convenio de Schengen. Desde su entrada en vigor en 1990, este Convenio ha permitido suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios, y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. Por otra parte, se han adoptado algunas normas comunes en materia de visado, derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en los países signatarios sin perturbar el orden público. Desde esa perspectiva, con objeto de conciliar libertad y seguridad, esta libre circulación se acompañó de medidas llamadas compensatorias<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Iniciativa del Reino de España relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades Diario Oficial C 42 de 15.02.2002..*

<sup>25</sup> *Decisión del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades*

<sup>26</sup> *Entre las principales medidas, cabe mencionar: La abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores; la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras; la separación en las terminales de los aeropuertos y en los puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona; la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias; la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal); la definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina; la obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro; la definición de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, recogidas en el Convenio de Dublín, que se sustituyó en 2003 por otro reglamento Reglamento Dublín II; la instauración de un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen; el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales; la creación del Sistema de Información Schengen (SIS).*

Se trataba de mejorar la cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros y, en particular, para luchar eficazmente contra la delincuencia organizada. Un protocolo agregado al Tratado de Ámsterdam permitió la integración de las innovaciones aportadas por Schengen en la UE. El espacio Schengen, primer ejemplo concreto de cooperación especializada que no reforzada entre trece Estados miembros nació extramuros de la UE, y se incorporó así al marco jurídico e institucional de la UE, en el que se beneficia de un control parlamentario y jurisdiccional. No obstante aunque en virtud de un protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam, los nuevos Estados miembros de la UE deben aplicar la totalidad del acervo Schengen, se mantiene particularidades<sup>27</sup> con respecto a otros Estados Miembros de la UE como Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.

Entre las medidas de interés policial incorporadas en el Convenio de Schengen en aras de la cooperación transfronteriza podemos destacar el intercambio de información entre autoridades policiales, la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente en casos muy determinados en el ámbito del Convenio. Otro de los mecanismos de cooperación surgidos al amparo del Convenio de Schengen son los centros de cooperación policial y aduaneros (CCPA). En efecto el artículo 39 del Convenio invita a los servicios de policía competentes de los Estados miembros a prestarse asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos. La Comisión Europea constata que se producen litigios cuando la competencia de los servicios varía considerablemente entre los Estados miembros. No obstante, se certifica que está muy avanzada la cooperación bilateral o trilateral entre Estados miembros para la instauración de las estructuras de intercambio de información y cooperación en forma de comisarías comunes y centros de cooperación policial y aduanera (CCPA) en las fronteras interiores. Estos centros de cooperación permitieron solucionar los problemas vinculados al déficit de seguridad en las regiones fronterizas tras la desaparición de los controles en las fronteras y a causa de la competencia territorial exclusivamente nacional de los servicios policiales. El Plan de acción de Viena<sup>28</sup> invitó a extender esta cooperación transfronteriza. Que duda cabe que la joya de la corona del acervo schengen es el *Sistema de Información Schengen (SIS)*, que será descrito técnicamente en el siguiente capítulo. Pero sí cabe en este momento conocer su evolución legislativa tras su incorporación al Acervo de la UE.

Como es sabido el denominado *SIS* o *SIS-I* es una pataforma de información que permite a las autoridades responsables de los Estados Schengen intercambiar datos sobre determinadas categorías de personas<sup>29</sup> y de objetos<sup>30</sup>. A la vista de los progresos alcanzados mientras tanto en el ámbito de las tecnologías de la información, se observó la necesidad de desarrollar un nuevo sistema con funciones más avanzadas y basados en tecnologías de vanguardia.

---

<sup>27</sup> *Participación de Dinamarca: Aunque ya es signataria del Convenio de Schengen, Dinamarca puede elegir en el marco de la UE aplicar o no toda nueva medida basada en el título IV del Tratado CE, aunque dicha medida constituya un desarrollo del acervo de Schengen. No obstante, Dinamarca está vinculada por algunas medidas en materia de política común de visados. Participación de Irlanda y el Reino Unido: De acuerdo con el protocolo adjunto al Tratado de Ámsterdam, Irlanda y el Reino Unido pueden participar en la totalidad o en parte de las disposiciones del acervo de Schengen después de una votación unánime en el Consejo de los trece Estados parte en los acuerdos y del representante del Gobierno del Estado de que se trate. En marzo de 1999 el Reino Unido pidió participar en algunos aspectos de la cooperación basada en Schengen: cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra los estupefacientes y Sistema de Información Schengen (SIS). El 29 de mayo de 2000, se adoptó una decisión del Consejo en virtud de la cual se accedía a la petición del Reino Unido [Diario Oficial L 131 de 1.6.2000].*

*En junio de 2000 Irlanda pidió también participar en algunas disposiciones del acervo de Schengen similares, salvo una excepción, a las solicitadas por el Reino Unido. El Consejo accedió a esta petición mediante su Decisión de 28 de febrero de 2002 [Diario Oficial L 64 de 7.3.2002]. La Comisión había emitido dictámenes sobre ambas solicitudes destacando que la participación parcial de estos dos Estados en el acervo de Schengen no debe obstaculizar la coherencia del conjunto de las disposiciones que constituyen el acervo.*

*Después de evaluar las condiciones previas para la aplicación de las disposiciones de la cooperación policial y judicial, el 22 de diciembre de 2004 el Consejo decidió aplicar estas partes del acervo de Schengen por parte del Reino Unido [Diario Oficial L 395 de 31.12.2004].*

<sup>28</sup> *Plan de acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia*

<sup>29</sup> *Personas buscadas para extradición, personas no admisibles en el espacio schengen, personas desaparecidas, testigos, en el marco de la represión de infracciones penales graves o de la prevención de amenazas contra la seguridad pública, las autoridades deberán proceder a un control discreto o a un control específico: el control específico es el que solicita el Estado autor de la descripción personal, mientras que el control discreto es el que se realiza sin informar de ello a las personas controladas.*

<sup>30</sup> *Vehículos de más de 50 cv, remolques y caravanas de peso superior a 750 kilogramos, armas de fuego, documentos vírgenes robados, documentos de identidad falsos, billetes de banco.*

Con ese objetivo, se confió a la Comisión Europea el desarrollo del SIS-II, y se han venido sucediendo diversos instrumentos legislativos<sup>31</sup> con el fin de avanzar en nuevas funcionalidades de este sistema sobre todo en relación con la lucha contra el terrorismo, como son: el acceso de EUROPOL y de los miembros nacionales de EUROJUST a los datos introducidos en el sistema de información Schengen; y la ampliación de la lista de categorías de objetos buscados que pueden ser objeto de descripción. Así se han añadido las embarcaciones, aeronaves, contenedores, permisos de residencia y certificados de matriculación, esta última categoría, introducida por el Reglamento 1160/2005, así como los medios de pago. No obstante el SIS-II está encontrando muchas dificultades para despegar en el nuevo formato pretendido. Pese a estos nubarrones, es sin duda en el ámbito de la cooperación transfronteriza dónde más se ha venido avanzando de una forma más concreta en la UE. Esta afirmación viene de la mano de la adopción en el seno de la UE de otros instrumentos legislativos basados en la cooperación transfronteriza que permiten desarrollar formas de cooperación muy avanzadas en este ámbito. Este es el caso de la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE<sup>32</sup>, y la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal que permiten un intercambio de información e inteligencia criminal entre las fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados Miembros por todos los cauces disponibles.

Destaca también en el ámbito de la cooperación transfronteriza la profundización en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza<sup>33</sup>, que supone la incorporación del *Tratado de Prüm* al Acervo de la UE, con aspectos tan interesantes como el desarrollo de un sistema de información que permita en intercambio de huellas dactilares, perfiles de ADN y datos de registro de vehículos, o por otro lado la asistencia en caso de concentraciones masivas, catástrofes, y accidentes graves<sup>34</sup>, y por fin la forma más avanzada de cooperación policial entre Estados Miembros que es la posibilidad de desarrollar operaciones policiales conjuntas, así como el empleo de armas de servicio, equipos y municiones, por parte de los agentes de un Estado Miembro que participen en las operaciones conjuntas con otro Estado Miembro. Esta posibilidad es de gran interés pues permite proporcionar una mejor cobertura legal y de seguridad jurídica y física para los agentes participantes en las operaciones policiales conjuntas que puedan desarrollarse en aspectos tan importantes como la cooperación antiterrorista entre Francia y España o en otros ámbitos. Al mismo tiempo supone un mecanismo de cooperación entre policías de distintos Estados Miembros, sin duda más avanzado que los Equipos Conjuntos de Investigación<sup>35</sup>, que puedan ser desarrollados, aunque no exclusivamente en el marco de EUROPOL.

---

<sup>31</sup> Reglamento (CE) n° 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

Reglamento (CE) n° 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.

Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>32</sup> Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE.

Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

<sup>33</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza

<sup>34</sup> Decisión 2008/617/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la UE en situaciones de crisis. Red Atlas.

<sup>35</sup> Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación.

Informe de la Comisión Sobre la transposición legal de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación (SEC(2004) 1725).

Decisión del Consejo de Administración de EUROPOL, de 20 de marzo de 2007, por el que se establece la reglamentación aplicable a los acuerdos por los que se regirá la realización administrativa de la participación de los agentes de EUROPOL en los equipos conjuntos de investigación

### 2.2.2. La inmigración y el control de las fronteras exteriores.

En muchos Estados Miembros, los servicios policiales son responsables del control de las fronteras por lo que es de interés el conocimiento de los mecanismos de cooperación y sistemas de información desarrollados en este ámbito. El primer elemento de referencia en este ámbito es el Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) que tiene por objeto, consolidar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de gestión integrada de las fronteras, precisando las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores.

Muy importante también es el mecanismo destinado a facilitar asistencia técnica y operativa reforzada, por un período limitado, en forma de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT), incluyendo guardias de fronteras de otros Estados miembros. Estos equipos intervendrán a petición de un Estado miembro que se enfrente a situaciones urgentes y excepcionales resultantes de una gran afluencia de inmigrantes clandestinos<sup>36</sup>.

Pero el motor esencial en este nuevo entramado de la cooperación en relación al control de las fronteras exteriores es la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE (FRONTEX)<sup>37</sup> con sede en Varsovia (Polonia), y con las misiones esenciales de coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores; poner a punto un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos y preparar los análisis de riesgo generales y específicos; prestar asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera desarrollando normas comunes de formación, impartiendo formación a nivel europeo para los instructores de los guardias de frontera nacionales, organizando seminarios y ofreciendo una formación complementaria al personal de las administraciones competentes; seguir la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores; y proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones de retorno conjuntas.

La Agencia puede utilizar los recursos financieros de la Comunidad disponibles a tal efecto y debe enumerar las mejores prácticas para la expulsión de los nacionales de terceros países en residencia ilegal. Otras de las iniciativas que habrá de tener en cuenta en un futuro muy próximo es el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE<sup>38</sup>, ya que La Comisión Europea sugiere crear un sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR) que inicialmente podría interconectar los sistemas de vigilancia nacionales actualmente utilizados en la frontera exterior marítima meridional, y que luego sustituiría progresivamente a dichos sistemas nacionales en las fronteras terrestres y marítimas. Y también el establecimiento de normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros<sup>39</sup>, por el que se instituye un régimen específico para el tráfico fronterizo menor.

Se permite la instauración de acuerdos bilaterales destinados a que los residentes fronterizos puedan beneficiarse de una serie de ventajas cuando crucen las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros. Se instituye también un visado especial para las personas sujetas a la obligación de visado. Será muy interesante también ver en los últimos años la creación de un sistema de información en la que se puedan compartir datos sobre la inmigración irregular a nivel de la

---

<sup>36</sup> Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT) y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados

<sup>37</sup> Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

<sup>38</sup> Comunicación de la Comisión: Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE [COM (2006) 733 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>39</sup> Reglamento (CE) nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen [Diario Oficial L 405 de 31.12.2006].

UE. Queda por ver si se utilizará alguno de los sistemas de información existentes como el sistema de información schengen o al modo y manera de los últimos años se diseñará un sistema de información específico.

### 2.2.3. La relación con la política de Visados.

La UE establece una lista común de terceros países cuyos nacionales deben poseer un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros con el fin de iniciar una armonización de las políticas de los Estados miembros en materia de visados<sup>40</sup>. Sabemos que en muchos de los Estados Miembros las funciones de policía administrativa relacionadas con el control de las fronteras exteriores es desempeñado por funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por lo tanto es interesante conocer cuales son los mecanismos de cooperación y los sistemas de información existentes o previstos en este ámbito por su interés para la labor policial. En este caso se destaca esencialmente la creación del denominado *Sistema de Información de Visados (VIS)*<sup>41</sup>. En concreto El Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio de 2002 consideró absolutamente prioritario el establecimiento de un sistema común de identificación de visados, y pidió que fuera introducido cuanto antes. Haciéndose eco de esta petición, la Comisión presentó en mayo de 2003 un estudio de viabilidad. En junio de 2003, el Consejo acogió con satisfacción dicho estudio e invitó a la Comisión a proseguir sus trabajos preparatorios sobre el desarrollo del VIS. La implantación de este sistema que se estudiará de forma técnica en el siguiente capítulo ha venido avanzando en los últimos años produciéndose adelantos legislativos muy interesantes en cuanto a su utilización en la prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo, y otras formas graves de delincuencia<sup>42</sup>.

### 2.2.4. La implicación policial en relación a la Política de Asilo en la UE.

Desde hace tiempo, los Estados miembros piensan en tratar las solicitudes de asilo desde fuera de la UE, con el fin de regular la afluencia de refugiados en el territorio europeo y conceder más rápidamente protección internacional a quienes la necesiten. En este contexto, la Comisión propone elaborar un programa de reasentamiento de los solicitantes de asilo en la UE, al tiempo que se incrementa la capacidad de acogida de los países del primer asilo situados en las regiones de donde son originarios los refugiados. Existen diferentes posibilidades de actuación y en este contexto, la Comisión Europea ha puesto en marcha un debate público sobre estas propuestas<sup>43</sup>. En este contexto, ya existen instrumentos legislativos desarrollados en el ámbito de la UE como el Reglamento Dublín II<sup>44</sup> que está dirigido a sustituir por una legislación europea las disposiciones del Convenio de Dublín de 1990. Esta normativa tiene por objeto determinar lo antes posible cuál será el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo, y establecer plazos razonables para cada una de las fases del procedimiento de designación del Estado responsable. Por último, con él se pretende prevenir el abuso de los procedimientos de asilo que suponen las solicitudes múltiples.

Desde el punto de vista policial, que duda cabe que en algunos casos las fuerzas y cuerpos de seguridad se encuentran implicadas en la investigación de hechos delictivos en los que las personas investigadas o relacionadas con la

---

<sup>40</sup> Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y actos modificativos

<sup>41</sup> Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS) [Diario Oficial L 213 de 15.6.2004.

<sup>42</sup> 2006/648/CE: Decisión de la Comisión, de 22 de septiembre de 2006, por la que se establecen las especificaciones técnicas de las normas sobre los identificadores biométricos en relación con el Sistema de Información de Visados [notificada con el número C(2006) 3699.

2006/752/CE: Decisión de la Comisión, de 3 de noviembre de 2006, por la que se determinan las localizaciones del Sistema de Información de Visados durante la fase de desarrollo [notificada con el número C (2006) 5161].

Reglamento (CE) n° 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por EUROPOL, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

<sup>43</sup> Libro Verde de 6 de junio de 2007, sobre el futuro del sistema europeo común de asilo. COM (2007) 301 FINAL

<sup>44</sup> Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país [Diario Oficial L 50 de 25.2.2003].



investigación puedan ser solicitantes de asilo en uno o varios países de la UE o incluso se realicen peticiones fraudulentas de asilo. En este ámbito es muy interesante la definición del sistema de información EURODAC que permite a los Estados miembros identificar a los solicitantes de asilo, y a las personas interceptadas con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores de la Comunidad. Comparando sus huellas, los Estados miembros pueden comprobar si un solicitante de asilo o un extranjero presente ilegalmente en su territorio ya ha solicitado asilo en otro Estado miembro o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión. Este sistema basado en un instrumento legislativo<sup>45</sup> concreto que permite crear un sistema de comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares para facilitar la aplicación del Reglamento Dublín II, que permite determinar qué Estado es responsable del examen de una solicitud de asilo. Sobre la situación de este sistema se recomienda la lectura del Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Informe anual al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades de la Unidad Central EURODAC en 2007.

### **2.3. La cooperación judicial en la materia penal**

Otro de los aspectos interesantes para la cooperación policial que se han desarrollado en el espacio de libertad, seguridad y justicia es la cooperación judicial en materia penal. Como veremos a continuación, la cooperación entre jueces y magistrados en la UE se ha desarrollado de forma posterior a la policial, pero que duda cabe que en la actualidad se encuentra en desarrollo y las estructuras y mecanismos de cooperación existentes no tienen parangón en otra zona del planeta.

#### *2.3.1. La Red Judicial Europea.*

La primera forma de cooperación judicial en el ámbito de la UE viene representada por La Red Judicial Europea<sup>46</sup> que tiene como objetivo mejorar desde el punto de vista jurídico y práctico la ayuda judicial mutua entre los Estados miembros de la UE, en particular para luchar contra las formas de delincuencia grave (delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico y terrorismo). La Red esta compuesta por los siguientes elementos: las autoridades centrales de cada Estado miembro responsables de la cooperación judicial internacional; uno o varios puntos de contacto en cada Estado miembro, cada uno de los cuales deberá disponer de un conocimiento suficiente de otra lengua de la UE distinta de la propia; los Estados miembros podrán asociar a la Red a magistrados de enlace; y la Comisión designará un punto de contacto para los ámbitos que sean de su competencia. Esta Red Judicial Europea tiene la misión de facilitar el establecimiento de contactos adecuados entre los puntos de contacto de los diferentes Estados miembros; organizar reuniones periódicas de los representantes de los Estados miembros; proporcionar determinada información básica, de manera permanente y actualizada, en particular por medio de una red de telecomunicaciones adecuada.

#### *2.3.2. Las posibilidades de EUROJUST.*

Una forma más avanzada de cooperación se desarrolla a partir de 2002 con la aparición de la Oficina de Cooperación Judicial (EUROJUST). Sus antecedentes se remontan a Consejos Europeos anteriores como el de Tampere en 1999, pero fue durante la Conferencia intergubernamental que se celebró en Niza en diciembre de 2000, dónde los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron modificar el artículo 31 del Tratado de la UE introduciendo la mención y la descripción de las tareas de EUROJUST. Más recientemente, en el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, los Estados miembros decidieron, que, a la espera de una decisión sobre el lugar en el que se situaría la sede de algunas

---

<sup>45</sup> Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Reglamento (CE) n° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 2725/2000 relativo a la creación del sistema "EURODAC" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín

<sup>46</sup> Acción Común 98/428/JAI, de 29 junio 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, relativa a la creación de una Red Judicial Europea

agencias, EUROJUST tendrá su sede provisional en La Haya (Holanda). Durante el Consejo Europeo de 2003, los Estados miembros decidieron que EUROJUST tendrá su sede definitiva en La Haya.

EUROJUST se crea por una Decisión del Consejo de 2002<sup>47</sup> y se constituye como órgano de la Unión dotado con personalidad jurídica propia. Cada Estado miembro debe nombrar a un miembro nacional de EUROJUST que tendrá la calidad de fiscal, juez o policía (este último debe tener competencias equivalentes a las de juez o fiscal). Los miembros nacionales antes mencionados estarán sometidos al Derecho nacional del Estado miembro que los nombró. Además, cada Estado miembro fijará la duración del mandato así como la naturaleza de los poderes judiciales conferidos a su representante nacional. EUROJUST es competente por lo que se refiere a las investigaciones y las actuaciones en relación con al menos dos Estados miembros relativas a las formas graves de delincuencia para promover la coordinación entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros y facilitar la aplicación de la cooperación judicial internacional y la ejecución de las solicitudes de extradición. Entre otras cosas, la competencia de EUROJUST cubre los tipos de delincuencia y las infracciones de los que es competente EUROPOL, por ejemplo el terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes, trata de seres humanos, falsificación de monedas, blanqueo de dinero, la ciberdelincuencia, el fraude y la corrupción, el blanqueo de los productos del crimen, y la participación en una organización criminal. EUROJUST puede realizar sus tareas por medio de uno o varios miembros nacionales o mediante un órgano colegiado. Esta Agencia puede solicitar a las autoridades de los Estados miembros interesados emprender una investigación o actuaciones judiciales o crear un equipo conjunto de investigación.

### *2.3.3. Los mecanismos de extradición en la UE. La orden de detención europea.*

Uno de los avances más interesantes en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia que facilita enormemente la cooperación judicial y policial es el avance de los mecanismos de extradición en la UE por medio de la creación de la Orden de detención europea<sup>48</sup> en 2002. La orden de detención europea propuesta por la Comisión Europea tiene por objeto sustituir al sistema actual de extradición imponiendo a cada autoridad judicial nacional, (autoridad judicial de ejecución) reconocer, ipso facto, y con controles mínimos, la solicitud de entrega de una persona formulada por la autoridad judicial de otro Estado miembro (autoridad judicial de emisión). A partir del 1 de enero de 2004 la decisión marco relativa a la orden de detención europea sustituyó los textos existentes en materia de extradición<sup>49</sup>. Sin embargo los Estados miembros siguen siendo libres para aplicar y concluir acuerdos bilaterales o multilaterales en la medida en que faciliten o simplifiquen los procedimientos. La decisión define la orden de detención europea como cualquier decisión judicial adoptada por un Estado miembro para la detención o la entrega por otro Estado miembro de una persona a efectos del ejercicio de actuaciones penales; la ejecución de una pena; o la ejecución de una medida policial de privación de libertad.

La orden será aplicable en los casos de una condena definitiva a una pena de cárcel o medida policial que tenga, al menos, una duración de 4 meses o una infracción para la cual una pena de encarcelamiento o una policial superior a un año esté prevista. A condición de que estén penadas en el Estado miembro de emisión por una pena de un máximo de al menos tres años, las infracciones que puedan dar lugar a entrega sin control de la doble incriminación de hecho son, entre otras: terrorismo, trata de seres humanos, corrupción, participación en una organización criminal, falsificación de moneda, homicidio, racismo y xenofobia, violación, tráfico de vehículos robados y fraude, incluido el fraude en detrimento de los intereses financieros comunitarios. Para actos delictivos distintos de los citados, la entrega podrá

---

<sup>47</sup> Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea EUROJUST para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia y otros actos modificativos.

<sup>48</sup> Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros [Diario Oficial L 190 de 18.7.2002].

<sup>49</sup> El Convenio europeo de extradición de 1957 así como el Convenio europeo para la represión del terrorismo de 1978 por lo que se refiere a la extradición; el Acuerdo de 26 de mayo de 1989 entre los 12 Estados miembros relativo a la simplificación de la transmisión de las solicitudes de extradición; el Convenio sobre la extradición simplificada de 1995; el Convenio sobre la extradición de 1996; y las disposiciones del acuerdo de Schengen que hacen referencia a esta materia

subordinarse a la condición de que el hecho por el cual se pide la entrega constituya una infracción en aplicación del derecho del Estado miembro de ejecución (regla de la doble incriminación).

#### **2.4. Las posibilidades de la cooperación aduanera.**

La cooperación aduanera tiene su origen en el desarrollo del aspecto intergubernamental del Tratado de Maastricht sobre la UE de 1992. Sin embargo, una parte no desdeñable de la cooperación aduanera está incluida en el primer pilar: el artículo 135 del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas autoriza al Consejo a adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas para reforzar la cooperación aduanera entre los Estados miembros. En este ámbito se enmarca el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia mutua muy interesantes como el Sistema de información Aduanero (SIA)<sup>50</sup> o Custom Information System (CIS) del I Pilar que permite el intercambio de información relativa a posibles irregularidades administrativas de tipo aduanero entre las administraciones de aduanas de los diferentes Estados Miembros. Pero que duda cabe que la cooperación aduanera no acaba aquí, existen otros instrumentos legislativos en este caso del III Pilar relativos a la profundización de esta cooperación ante presuntos hechos delictivos, que pueden ser detectados en la esfera de la cooperación aduanera como el tráfico de estupefacientes, armas, municiones y explosivos, residuos peligrosos, robo de bienes culturales, materias o equipamientos para la fabricación de armas atómicas, biológicas y/o químicas, etc. En este caso el Plan de acción de Viena preveía objetivos precisos sobre este tema, en particular, la ratificación del Convenio de asistencia mutua y cooperación entre los Estados miembros: Nápoles II<sup>51</sup> que constituye la base del denominado Sistema de Información Aduanero (SIA) o Custom Information System (CIS) del III Pilar que permite el intercambio de información relativa a posibles hechos delictivos relacionados con el componente aduanero entre las administraciones de aduanas de los diferentes Estados Miembros.

Tanto en el primer como en el segundo instrumento jurídico mencionados se establece que Los Estados miembros designarán un servicio central (servicio de coordinación) entre sus respectivas autoridades aduaneras. Este servicio será responsable de recibir las solicitudes de asistencia mutua en aplicación del presente Convenio y de asegurar la coordinación de la asistencia mutua. Los SIA del I pilar y III pilar se encuentran disponibles para las autoridades aduaneras de los diferentes estados miembros a través del denominado sistema de información antifraude o Anti-Fraud information system (AFIS) que incluye estos y otros módulos de interés para la lucha contra el fraude y la corrupción en detrimento de los intereses financieros comunitarios.

El hecho curioso que se plantea en este caso es que en la mayor parte de los Estados Miembros de la UE, las fuerzas y cuerpos de seguridad no tienen acceso a estos sistemas de información, aunque sea simplemente a modo de consulta, aunque en algunos casos, como el de la Guardia Civil en España o la Brigada Fiscal en Portugal tengan competencias de resguardo fiscal del Estado. Es decir, si existe una comunicación entre los servicios aduaneros de Amberes (Bélgica) y los de Algeciras (España) sobre la sospecha de que un determinado contenedor, que viaja en un barco que realiza el trayecto entre ambos puertos, puede contener armas, explosivos o armas químicas, por ejemplo, los servicios policiales de España y Holanda no tienen acceso a esta información que viaja por el sistema de información aduanero.

---

<sup>50</sup> Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, y Reglamento (CE) n° 766/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

<sup>51</sup> Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras [Diario Oficial C 24 de 23.1.1998]

### 3. LA TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE DATOS POLICIALES EN LA UE

Si hubiésemos pretendido realizar un estudio sobre la transferencia internacional de datos de interés policial a través de medios telemáticos en los años 80 del siglo pasado, hubiésemos acabado muy pronto, ya que en esta época la revolución de las telecomunicaciones era incipiente, y en segundo lugar no había una concienciación de la importancia de este tipo de cooperación. Unos treinta años más tarde podríamos decir que nos encontramos en una segunda etapa en la que podemos identificar en la esfera internacional varias agencias en el marco de las cuáles, se desarrollan sistemas de información con esfuerzos que podríamos calificar de no coordinados. Quizás sería el momento de pasar a una tercera etapa, en la que tras un análisis de los sistemas de información existentes nos centremos en su conocimiento por sus usuarios, y sobre todo en la coordinación y complementariedad de los diferentes sistemas antes de crear otros nuevos.

El segundo problema que se plantea en este estudio es la definición de los que se denomina “datos de interés policial”. Si realizamos una pequeña encuesta entre diferentes colectivos (policías, jueces, fiscales, políticos, profesores, etc) de diferentes países posiblemente nos encontraríamos con respuestas diferentes. En cualquier caso la respuesta que posiblemente espera el ciudadano de los diferentes Estados Miembros de la UE, es que “datos de interés policial” son todos aquellos que pueden ser útiles para el desempeño de las funciones encomendadas a los cuerpos policiales en cada uno de dichos Estados, que pueden ser muy diversas, no solo la policía se dedica a la investigación criminal, o la seguridad pública, sino que también se dedican a realizar funciones de policía administrativa como la protección del medio ambiente, el control de las fronteras, o las de resguardo fiscal. Se plantea por tanto en este Capítulo, la realización de una breve recorrido por los diferentes sistemas de información existentes, o en proceso de implantación por los que circulan datos de interés policial en el ámbito de la UE para conocer su arquitectura técnica, funcionalidad en cuanto a los datos de interés policial, y la legislación sobre protección de datos que les afecta.

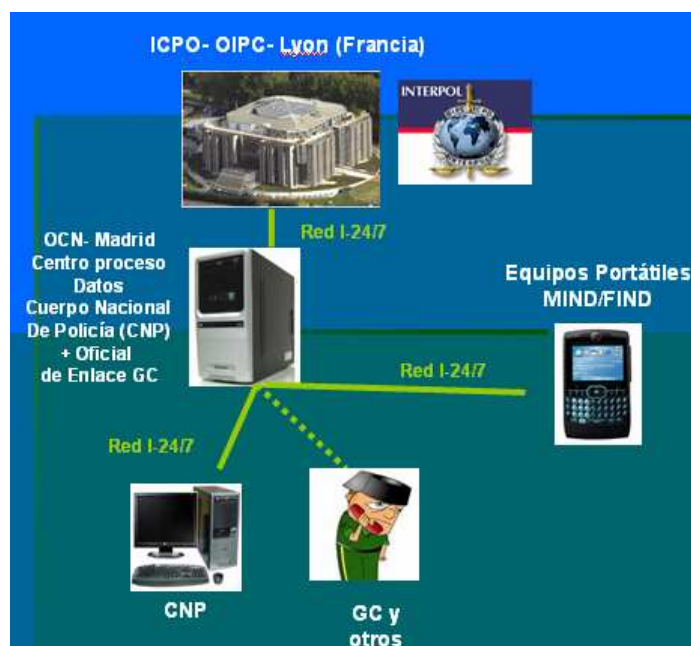
#### 3.1 Las aportaciones del sistema de información de INTERPOL en la UE.

INTERPOL es una organización internacional de policía criminal (OIPC) con antecedentes en su creación desde 1914 y sede actual en Lyon (Francia). Su finalidad está definida en el artículo 2 de su constitución y consiste en desarrollar dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las Autoridades de Policía Criminal, así como desarrollar las Instituciones necesarias para la prevención y supresión de los crímenes comunes. La asistencia recíproca se refiere a la investigación de cualquier delito de derecho común con la única limitación, de que está prohibida toda intervención en asuntos de carácter político, militar, religioso o racial.

La cooperación en el ámbito de INTERPOL puede considerarse universal, pues forman parte de la organización 187 Estados Parte entre los que se encuentran los 27 Estados Miembros de la UE. Las relaciones se establecen entre la Oficina Central que como decimos se encuentran en Lyon (Francia) donde se ubican los sistemas de información desarrollados por INTERPOL y en cada uno de los Estados Parte existe una Oficina Nacional de INTERPOL (OCN) dónde se encuentra accesibles los citados sistemas. Podemos decir que el principal sistema de información que ha desarrollado INTERPOL es la red I24/7 en servicio las 24 horas del día todos los días de la semana a través de la cual se transmiten mensajes, y alertas de interés policial y se permite el acceso a las bases de datos de INTERPOL (Datos nominales, Documentos de viaje perdidos o robados, documentos administrativos robados, vehículos robados, huellas dactilares, obras de arte robadas) excepto la base de datos de imágenes de delitos contra menores, todo ello a través de un servicio de búsqueda automatizada denominado e-SBA.

Figura 5: Sistema de Información INTERPOL. Elaboración propia

INTERPOL está incorporando poco a poco la tecnología más avanzada en sus sistemas de información. En efecto aunque la red I24/7 se instaló inicialmente de forma exclusiva en las Oficinas Nacionales de INTERPOL (OCN), muchos países han optado por conceder acceso directo a las bases de datos de INTERPOL a otros organismos nacionales encargados de la aplicación de la Ley que realizan sus funciones en lugares estratégicos como puestos fronterizos, aeropuertos o servicios de aduanas o inmigración. Los dispositivos de red fija y móvil creados por INTERPOL y denominados MIND y FIND facilitan este proceso. Otra opción que permite a los países miembros disponer de información policial vital dondequiera que se necesite es el acceso a las bases de datos de INTERPOL a través del teléfono móvil o dispositivos de mensajería electrónica<sup>52</sup>.



Pero estos adelantos no quedan ahí, INTERPOL está elaborando soluciones integradas de servidor WEB para ampliar el acceso a sus bases de datos más allá de las Oficinas Nacionales de manera que también puedan consultarlas funcionarios policiales sobre el terreno, que pueden darles una gran utilidad como son por ejemplo los funcionarios policiales que desempeñan funciones de control de fronteras en primera línea y deberían acceder a datos de personas buscadas, documentos de viaje robados y perdidos, y vehículos robados<sup>53</sup>. Estas funcionalidades se completan con el denominado sistema i-link de INTERPOL que pretende sustituir al Sistema de Información Criminal de INTERPOL (SICI), y que tratará de interconectar datos de investigaciones criminales (huellas dactilares, perfiles de ADN, números de pasaporte, etc) que se encuentran en curso en diferentes Estados Parte de INTERPOL.

La verdad es que toda esta información aportada por INTERPOL parece ciencia ficción sobre todo para los miembros de muchos cuerpos policiales en los Estados parte como en Francia, Italia, Reino Unido, Portugal, España, etc dónde las Oficinas Nacionales de INTERPOL han sido ubicadas en las estructuras organizativas de un determinado cuerpo policial, el acceso a las bases de datos de INTERPOL para otros cuerpos policiales de significativa presencia en el terreno, como Gendarmería Francesa (120.000 efectivos) o la Guardia Civil en España (80.000 efectivos) con la responsabilidad en el control de fronteras, se ha realizado y se sigue realizando por teléfono, con la existencia de un único Oficial de enlace en las citadas Oficinas Nacionales de INTERPOL.

<sup>52</sup> Temas de Interés COM/FS/2007-11/GI-03 publicado por INTERPOL

<sup>53</sup> Temas de Interés COM/FS/2008-7/GI-03 publicado por INTERPOL



### 3.2 El Sistema de información de EUROPOL.

Ya hemos visto en capítulos anteriores el proceso de creación y configuración de EUROPOL como agencia de la UE en el marco del III Pilar o Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. En este caso sabemos que EUROPOL se encuentra ubicada en La Haya (Holanda) con competencia para reunir, y analizar la información y los datos y facilita el intercambio de información entre los Estados miembros, pero limitados a los delitos que se encuentran determinados en el marco del Convenio de EUROPOL que se refiere esencialmente a los relacionados con la delincuencia organizada y el terrorismo, y siempre que existen implicados en el caso dos o más Estados Miembros.

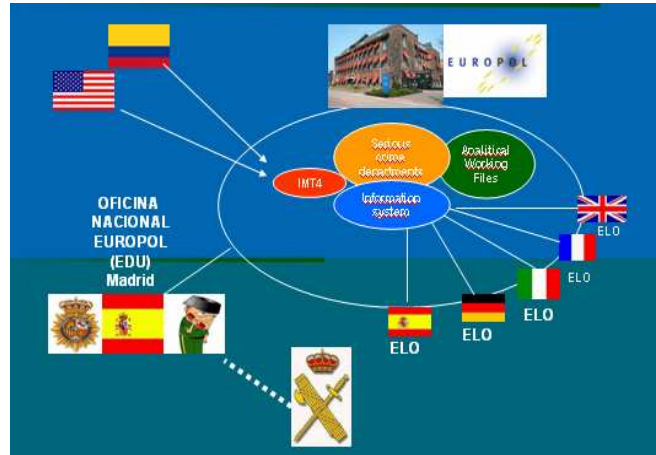


Figura 6: Sistema de Información EUROPOL. Elaboración propia

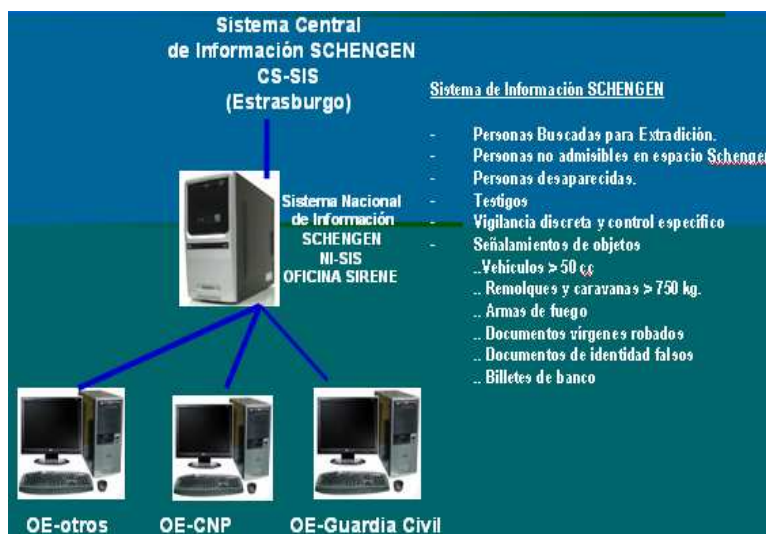
Bajo estas premisas, se ha desarrollado un sistema de comunicación de los sistemas de información de EUROPOL que se basa al igual que en el caso de INTERPOL en la comunicación con los Estados miembros a través de las denominadas Unidades Nacionales de EUROPOL (UNE) que envían funcionarios de enlace (ELOS) a EUROPOL. De esta forma cualquier petición sobre datos de interés policial (antecedentes delictivos, huellas dactilares, datos de identificación, etc) que cumpla los requisitos sería remitida por la Unidad Nacional de EUROPOL a los ELOS de su país por mensajería electrónica y una vez recibida por estos, reenviarían la solicitud a los ELOS de los otros Estados Miembros que a su vez la reenviarían a sus Unidades Nacionales y desde aquí en teoría a las agencias nacionales competentes sobre el caso. Este tipo de informaciones alimenta el denominado Sistema de Información de EUROPOL, pero además en la sede central de EUROPOL se desarrollan otros productos como los AWF (ficheros de trabajo analíticos o analytical working files) en las que se concentra toda la información que va recopilando EUROPOL durante un periodo determinado en el marco de una operación policial sobre un determinado sector de criminalidad (ej. Tráfico de drogas en el sur de Europa, pornografía infantil, etc). También los datos almacenados por los departamentos específicos como los de contraterrorismo u otros e incluso el denominado sistema IMT4 que permite el acceso a datos proporcionados por agencias policiales de terceros países como Colombia o EEUU. En este caso la problemática que se plantea con respecto a las Unidades Nacionales de EUROPOL es prácticamente la misma que la descrita para las Oficinas Nacionales de INTERPOL.

### 3.3 EL Sistema de información Schengen (SIS) y las aportaciones de Prüm.

El sistema de información SCHENGEN (SIS) nace en el marco del Convenio de Schengen firmado en 1985, que entra en vigor en 1990 y en España en 1995, y desde entonces podemos decir que se trata del único sistema de información que llega de forma eficaz a los funcionarios policiales de diferentes cuerpos policiales que se encuentran en primera línea.

Figura 7. Sistema de Información SCHENGEN. Elaboración propia

El SIS es un sistema de información que permite la centralización de información aportada por las fuerzas de policía de los diferentes países del área Schengen sobre categorías de personas y objetos buscados, en un sistema central denominado CSIS ( Central Schengen Information System) que se encuentra ubicado en Estrasburgo (Francia). En cada estado parte existe una imagen actualizada al instante de dicho sistema que se denomina NSIS (Nacional Schengen Information System), que es accesible y actualizable desde las Oficinas de 24 horas que existen a nivel de cada agencia o cuerpo policial a nivel nacional. Este sistema es apoyado por una Oficina de gestión administrativa sobre los datos que circulan por el sistema y permiten completar el expediente de actuación que surge como consecuencia de la localización de una persona u objeto buscado.



Este sistema se encuentra accesible las 24 por todos los miembros de policía de los Estados que se dedican en primera línea a seguridad ciudadana, investigación criminal o policía administrativa, de ahí la importancia y reconocimiento al sistema que en algunos casos como el de España obligó a poner en común los datos informáticos de requisitorias o señalamientos de diferentes cuerpos policiales como la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía para poder entrar a formar parte del sistema, circunstancia que no se había hecho hasta entonces de motu propio. Sabemos que el SIS es un sistema de información que nace extramuros de la UE en 1985 por acuerdo de un determinado grupo de países entre los que se encuentran principalmente Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, etc. Es curioso analizar que cuando el SIS lleva tiempo funcionando con eficacia es incorporado al acervo comunitario por el Tratado de Ámsterdam de 1999. A partir de ese momento se hace cargo del sistema la Comisión Europea y empieza el difícil, costoso y no acabado camino hacia el SIS-II o Sistema de Información Schengen de II generación.

No sé si tendrá una relación directa, pero también es cuando menos curioso estudiar el hecho de que en el 2005 se firma el Tratado de Prüm que supone, entre otros aspectos, un avance en el intercambio de datos de interés policial (perfiles de ADN, huellas dactilares y datos de registro de vehículos) entre los mismos Estados Miembros que impulsaron el Convenio de Schengen, y que en el 2008 unos años más tarde, las principales funcionalidades de este Tratado de Prüm se han incorporado al acervo legislativo de la UE por medio de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008. Que duda cabe que países como Alemania, Bélgica y Holanda son Estados Miembros de la UE que han impulsado sobremedida el intercambio de datos policiales en la UE mediante iniciativas extramuros de la UE que finalmente han sido incorporadas al espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE poniendo en entredicho el procedimiento intramuros de cooperación reforzada previsto en la legislación de la UE desde el Tratado de Ámsterdam de 1999.

### 3.4 El Sistema de Información de Visados (VIS).

Ya hemos visto en el capítulo anterior que por Decisión del Consejo de 2004 se establece un sistema para el intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros, que permitirá a las autoridades nacionales autorizadas incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente. El Sistema de Información de Visados se basa en una arquitectura centralizada y consistirá en un sistema similar al SIS con una central de

información, denominado Sistema Central de Información de Visados (CS-VIS), una interfaz en cada Estado miembro, denominada en lo sucesivo Interfaz Nacional (NI-VIS) que proporcionará la conexión a la autoridad nacional central pertinente del respectivo Estado miembro, y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales. El Sistema Central de Información de Visados, la Interfaz Nacional de cada Estado miembro y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales son desarrollados por la Comisión Europea. Las infraestructuras nacionales son adaptadas o desarrolladas por los Estados miembros. No podemos decir que el Sistema de Información de Visados (VIS) nace con una finalidad eminentemente policial, no obstante se observa como en Decisiones sucesivas del Consejo se vislumbra la potencialidad policial de estos datos al permitir el acceso al sistema a EUROPOL y a las autoridades de los Estados Miembros con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves.

### **3.5 EURODAC.**

Cuando una persona se dirige a la UE en busca de asilo, las autoridades de inmigración precisan saber cuál de los 25 Estados miembros es responsable de tramitar su solicitud. Gracias al sistema de información denominado EURODAC creado en el año 2003, se ha acelerado notablemente esta parte del procedimiento de tramitación de las solicitudes.

EURODAC es una base de datos europea de impresiones dactilares creada exclusivamente con el fin de identificar a las personas solicitantes de asilo. Actualmente, y de manera regular, se toman las huellas dactilares a todas aquellas personas con edad superior a catorce años en el momento de realizar su solicitud de asilo, tanto en la propia UE como fuera de ella. Las impresiones se envían después en formato digital a una unidad central situada en la Comisión Europea, donde automáticamente se comparan con otras impresiones ya guardadas en la base de datos. Este procedimiento permite a las autoridades determinar si dichos solicitantes han entrado en la UE sin la documentación necesaria y si ya han realizado alguna solicitud de asilo en otro Estado miembro. El sistema de identificación automática de impresiones dactilares, que comenzó a funcionar el 15 de enero de 2003, es el primero de este tipo creado en la UE. En la actualidad, todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, participan en esta iniciativa, además de otros dos países europeos (Noruega e Islandia) que también han ratificado el Reglamento EURODAC. Su objetivo es ayudar a acelerar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de asilo mediante la asignación directa de los refugiados auténticos al país que corresponda, y además impide que los solicitantes fraudulentos vayan de un Estado miembro a otro en búsqueda de asilo, así como el bloqueo del sistema debido al número excesivo de solicitudes. Cuando un país participante envía impresiones dactilares a EURODAC, inmediatamente sabe si son idénticas a otras ya incluidas en la base de datos. Si así fuera, puede optar entre enviar a la persona de nuevo al país por el que entró en la Unión o al que realizó su primera solicitud, cuyas autoridades serían entonces las responsables de decidir respecto al derecho de estancia del solicitante. Si no fuera así, el país que presentase las huellas dactilares sería el responsable de tramitar la solicitud.

### **3.6 El sistema AFIS y su relación con el SIA del 1er Pilar y SIA del 3er Pilar.**

El sistema de información Antifraude o Anti-Fraud information system (AFIS) es un sistema de información existente en la UE pero muy poco conocido. La explicación puede deberse a que se trata de un sistema de información con una función muy específica como es el intercambio de información sobre presuntos hechos irregulares o delictivos que suponen un detrimento de los intereses financieros de la UE. El sistema AFIS está formado por una serie de módulos o bases de datos gestionados principalmente, pero no exclusivamente por la Oficina Europea de lucha contra el Fraude (OLAF) con sede en Bruselas (Bélgica). Esta Oficina dependiente orgánicamente de la Comisión Europea pero independiente en sus funciones fue creada en 1999 con la finalidad de investigar irregularidades, fraudes y corrupción relacionados con el presupuesto de la UE o mejor dicho con los intereses financieros comunitarios. Entre los módulos o subsistemas que componen AFIS se encuentra el Sistema de Información Aduanero (SIA) del I pilar y el Sistema de Información Aduanero (SIA) del III pilar cuyas bases jurídicas ya hemos estudiado en el capítulo anterior. Por el primero de ellos circula información relativa a posibles irregularidades administrativas al presupuesto comunitario, por ejemplo una

comunicación de la aduana de Amberes a la de Málaga sobre una posible irregularidad administrativa en la declaración aduanera en relación a la mercancía de un contenedor que viaja en un buque que realiza el recorrido entre los dos puertos. Por el SIA del III pilar puede circular información de interés aduanero que puede constituir un hecho delictivo por ejemplo referido a tráfico ilícito (drogas, armas, etc).

El problema que se plantea con respecto a estos sistemas es que el acceso a ellos está prácticamente restringido a los servicios administrativos de aduanas de los diferentes Estados Miembros normalmente dependientes de los Ministerios de Economía y/o Hacienda. En la mayoría de los casos, no existe acceso a ellos por parte de cuerpos policiales de los Estados Miembros que dependan del Ministerio del Interior. Siempre se podría utilizar el argumento de que por ellos, no circula información de interés policial. En mi opinión, si una aduana de un Estado Miembro informa a la de otro, que tiene sospechas de que en un contenedor viaja droga o armas, sí nos encontraríamos ante una información de interés policial. O por ejemplo sería interesante conocer de forma casi inmediata, si un posible miembro de una célula terrorista islamista que está siendo investigado por la policía, aparece en AFIS o en el SIA como consignatario de un contenedor que tiene prevista su llegada a un Puerto de la UE en los próximos días.

### 3. RECEPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN POLICIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

En este capítulo se estudia la recepción del espacio de libertad, seguridad y justicia en el ámbito nacional de los Estados Miembros, y especialmente el uso real de los sistemas de información establecidos por instrumentos jurídicos de la UE, y su implantación en los sistemas de inteligencia criminal de varios Estados Miembros. En este contexto se obtiene la conclusión preliminar de que los Estados Miembros de la Unión tienen, cuando los tienen, modelos de inteligencia criminal muy dispares y en muchos casos, la información de interés que fluye por los sistemas de información definidos en el ámbito de la UE no llegan eficazmente a las unidades policiales que se encuentran en la primera línea frente a las amenazas de la seguridad. En la mayor parte de los casos analizados nos encontramos que las policías integrales de los Estados Miembros de la UE desarrollan en mayor o menor grado, y en demarcaciones nacionales o federales y autonómicas o regionales dentro de cada Estado Miembro cuatro tipos de funciones que podríamos sistematizar con las siguientes denominaciones:

- Funciones de Policía de seguridad ciudadana o pública: Esta denominación cambia según el Estado Miembro de la UE, y se refiere principalmente para aquellos miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que realizan funciones generales de policía como la vigilancia y control de la vía pública, atención al ciudadano, recogida de denuncias, etc.
- Función de Policía administrativa: Se refiere a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dedicados a funciones del tipo seguridad vial, control de armas y explosivos, extranjería, policía fiscal y de fronteras, etc.).
- Función de policía de investigación criminal: Se refiere a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que forman parte de unidades de investigación de delitos comunes, y relacionados por la delincuencia organizada.
- Función de investigación antiterrorista: En la mayor parte de los Estados Miembros analizados la investigación de los delitos de terrorismo es desarrollada por unidades de inteligencia o de investigación criminal dedicadas específicamente a la lucha contra el terrorismo, existiendo especialización incluso por el tipo de terrorismo.

Pensemos por ejemplo que en cualquier investigación de un hecho delictivo, y mucho más en una investigación sobre por ejemplo, terrorismo islamista (*función de investigación antiterrorista*), es muy necesario realizar un control de

actividades de las personas investigadas, y conocer datos básicos en relación a estas personas. Es de sentido común saber si las personas que están siendo investigadas se han dedicado o dedican al tráfico de drogas (función de policía de investigación criminal), se encontraban en un lugar y momento determinado y fueron controlados por una patrulla de seguridad ciudadana (función de policía de seguridad ciudadana o pública) o por ejemplo fueron sancionados por una multa de tráfico, o han sido consignatarios de un envío de un contenedor controlado en una aduana (función de policía administrativa). Del estudio realizado, se obtiene como conclusiones preliminares que la información básica de interés policial obtenida por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que desarrollan las cuatro funciones expuestas se encuentra normalmente compartimentada por cuerpos policiales, y posteriormente dentro de cada cuerpo policial incluso por unidades o servicios que se ocupa de cada una de las funciones en los que prestan sus servicios los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Los datos de interés policial no se encuentran normalmente centralizados, ni accesibles de forma coordinada por los servicios o unidades de diferentes cuerpos policiales que se dedican a luchar contra las principales amenazas de la seguridad en la UE. En este contexto se observa que el modelo más extendido de inteligencia criminal se asemeja al que se muestra a continuación, y que podríamos denominar como el “*triangulo de la amenaza*”, es decir, la estructura organizativa que cada organización policial enfrenta a las amenazas de la seguridad, a las que por misión les corresponde hacer frente. En este modelo genérico partimos de un nivel político supranacional representado por las políticas desarrolladas sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que poco a poco van cristalizando en instrumentos jurídicos creadores de mecanismos de cooperación, y sistemas de información a nivel de la UE.

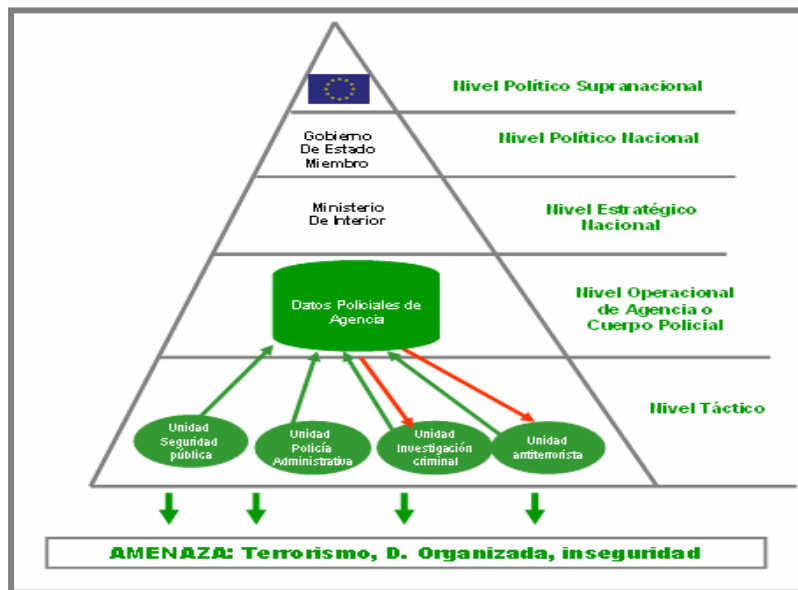


Figura 8. Representación del triángulo de la amenaza por agencia policial de tipo integral. Elaboración propia

En un segundo escalón identificamos al Nivel Político Nacional o Federal (caso de Alemania o Bélgica) referido a la aplicación de la Política de seguridad a nivel de Estado Miembro. Un Nivel Estratégico Nacional o del mismo modo federal representado por el Ministerio o Departamento de Interior de cada Estado Miembro que suele tener la responsabilidad de la dirección de las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad de tipo nacional y la coordinación con fuerzas policiales de tipo regional, autonómico (caso de España) o estatales (caso de Alemania). A nivel Operacional de Agencia o Cuerpo Policial existen diferentes posibilidades pero normalmente se establecen sistemas de información o bancos de datos de interés policial normalmente compartimentados por las diferentes funciones que desarrollan esa agencia, o cuerpo de seguridad pública.

La situación a la que tienden la mayoría de los agencias es la descrita en la figura anterior consistente en el desarrollo de sistemas de información que permiten la recogida y almacenamiento de datos policiales obtenidos por unidades policiales que desarrollan las diferentes funciones descritas anteriormente, que tras un proceso de



elaboración, son transformados en inteligencia criminal accesible y utilizable de forma controlada por las unidades que desarrollan las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo. Del análisis realizado se observa que este modelo no es del todo eficaz. En primer lugar porque la información es compartimentada por cada cuerpo policial, es decir cada cuerpo policial o agencia desarrolla su propio triángulo de la amenaza o estrategia para luchar contra las amenazas sin tener en cuenta las estructuras desarrolladas por otros cuerpos policiales dentro de cada Estado Miembro, o en el resto de la UE. También ocurre normalmente que los sistemas de información establecidos en el marco de la UE, como EUROPOL, Sistemas de Información Schengen, etc., se encuentran accesibles de forma electrónica a nivel de determinados agencias o cuerpos policiales, pero no en otros, con lo cual la información de estos sistemas no llega por igual a las unidades que desarrollan las funciones descritas anteriormente y que se encuentran sobre el terreno haciendo frente a las amenazas de la seguridad.

#### **4. CONCLUSIONES**

Finalmente en el capítulo de conclusiones se pretende sintetizar las conclusiones preliminares que se han obtenido de cada una de las líneas de investigación desarrolladas, y que pueden concretarse en las siguientes afirmaciones:

- Del Capítulo I se destaca sobre todo el hecho de que los ciudadanos de los diferentes Estados Miembros consideran que tras los aspectos derivados de la crisis económica como la inflación o el desempleo, el terrorismo y la delincuencia organizada son problemas que les preocupan y a los que se debería hacer frente de forma coordinada desde la UE. Especialmente destacan como principales amenazas de forma cuantitativa el terrorismo etnonacionalista, y de forma cualitativa, como amenaza potencialmente peligrosa el terrorismo islamista.
- Del Capítulo II se señala que la UE se ha dotado de numerosos instrumentos legislativos que conforman un cada vez más completo espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Estos instrumentos han aportado una de las formas más avanzadas de interrelación entre diferentes países en beneficio de una seguridad común. En este espacio hemos visto que la cooperación policial es quizás la primera en el tiempo pero no la única forma de cooperación que se complementa con la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia penal.
- Del Capítulo III se obtiene la principal conclusión que en el marco de la UE, los sistemas de información previstos en los instrumentos jurídicos comunitarios se han desarrollado apropiadamente, y se encuentran en continuo avance con las últimas incorporaciones de las posibilidades del Tratado de Prüm al acervo de la UE en aras de la cooperación transfronteriza. Quizás se echa de menos una mayor coordinación entre sistemas, que los potenciales usuarios conozcan realmente los sistemas y su funcionalidad y que con las prevenciones y restricciones derivadas de la seguridad y la protección de datos lleguen de manera eficaz al mayor número posible de usuarios de carácter policial.
- Del Capítulo IV se observa que la transposición de la política de libertad, seguridad y justicia en los diferentes Estados Miembros de la UE ha sido desarrollada lenta pero inexorablemente. Sin embargo no existe un modelo de inteligencia criminal homogéneo, y la eficacia del uso de los sistemas de información desarrollados a nivel de la UE deja mucho que desear en algunos casos a nivel de los Estados Miembros.

## 5. PROPUESTA DE ACTUACIÓN. EL PLANTEAMIENTO DE UN MODELO EUROPEO DE INTELIGENCIA CRIMINAL.

Ante el panorama expuesto, y tras la realización de la investigación académica se plantea por parte del autor de un capítulo titulado **Propuesta de actuación** consistente en el "*Planteamiento de un Modelo de Inteligencia Criminal en la UE*" basado esencialmente en la creación en cada Estado Miembro de la UE de una única Oficina Nacional de Inteligencia Criminal (ONIC) o Nacional Criminal Intelligence Office (NCIO) donde bajo la supervisión de una Autoridad independiente, y superior a los diferentes cuerpos policiales se concentren los sistemas de información nacionales e internacionales, públicos y privados que puedan ser de interés para desarrollar las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo para hacer frente a las principales amenazas de la seguridad. En este contexto, se pretende que no existan tantos triángulos de la amenaza como cuerpos policiales de tipo integral puedan identificarse en cada Estado Miembro, sino de la identificación de un único triángulo de la amenaza donde estén integrados todos los cuerpos policiales y sus sistemas de información a modo similar al indicado en la figura que se muestra a continuación: En el modelo propuesto las unidades que desarrollan todas las funciones policiales, independientemente del cuerpo policial del que dependan obtienen información básica (datos en un control policial, datos administrativos de un expediente de armas, etc., datos del documento nacional de identidad, etc.) y estos datos son almacenados en los sistemas de información de cada agencia policial nacional, federal, autonómica, local, etc. Pero estos sistemas de información son compartidos con los de otras agencias en la Oficina Nacional de Inteligencia Criminal, junto con otros sistemas de información de interés para las investigaciones de este tipo con lo cual obtendríamos el siguiente esquema para el caso de España:

- **Sistemas de información POLICIALES NACIONALES** (Ej. Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Mozos de Escuadra, Hertziana, Policiales Locales, etc)
- **Sistemas de información de ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES** (Ej.: Censo, Catastro, Documento nacional de Identidad, Registro de Vehículos, Armas, etc)
- **Sistemas de información de ENTIDADES PRIVADAS** (Compañías proveedores de servicios, como operadoras de telecomunicaciones, tarjetas de crédito, etc, a las que se podría acceder de forma específica, controlada y con todas las garantías de la normativa reguladora de la protección de datos)<sup>54</sup>.
- **Sistemas de Información INTERNACIONALES** (INTERPOL, EUROPOL, Sistema de Información SHENGEN, SIA, VIS, EURODAC, etc.).

De esta forma, cualquier Unidad autorizada de cualquier cuerpo policial o agencia que desarrolle la función de investigación criminal o antiterrorista podría realizar peticiones de información sobre personas u objetos investigados a la ONIC en un servicio de 24 horas, de tal forma que una vez comprobado que no existen duplicidades, o que la investigación no se encuentra en curso por otro cuerpo policial, se procedería a comprobar sobre la base de la tecnología hit/no hit<sup>55</sup> la información existente en todos los sistemas de información disponibles en la ONIC sobre las personas u objetos que se encuentran en investigación, y con todas las garantías legales necesarias la información elaborada o inteligencia sería puesta a disposición de los investigadores, independientemente del Cuerpo policial o agencia al que pertenezcan dentro de cada Estado Miembro o de otro Estado Miembro, lo cual significaría un cumplimiento eficaz y ordenado del Principio de Disponibilidad definido en el Programa de la Haya de la UE en el

---

<sup>54</sup> Esta opción ya se encuentra disponible y regulada en algunos Estados Miembros de la UE como en el Reino Unido que lo realiza a través del antiguo nacional Criminal Intelligence Service (NCIS) y el actual SOCA (Serious Organised Crime Agency).

<sup>55</sup> Esta tecnología permite la comprobación de un patrón de búsqueda (ej. Nombre y apellidos) en diferentes sistemas de información y la obtención de una respuesta simple positiva (hit) o negativa (no hit) de localización en estos sistemas. El acceso a la información completa asociada al patrón de búsqueda debe ser requerida a la entidad pública o privada propietaria de la información.

sentido de que “las autoridades de un Estado Miembro pondrán a disposición de las Autoridades de otro Estado Miembro la información que necesiten a efectos de la prevención o detección de infracciones penales”.

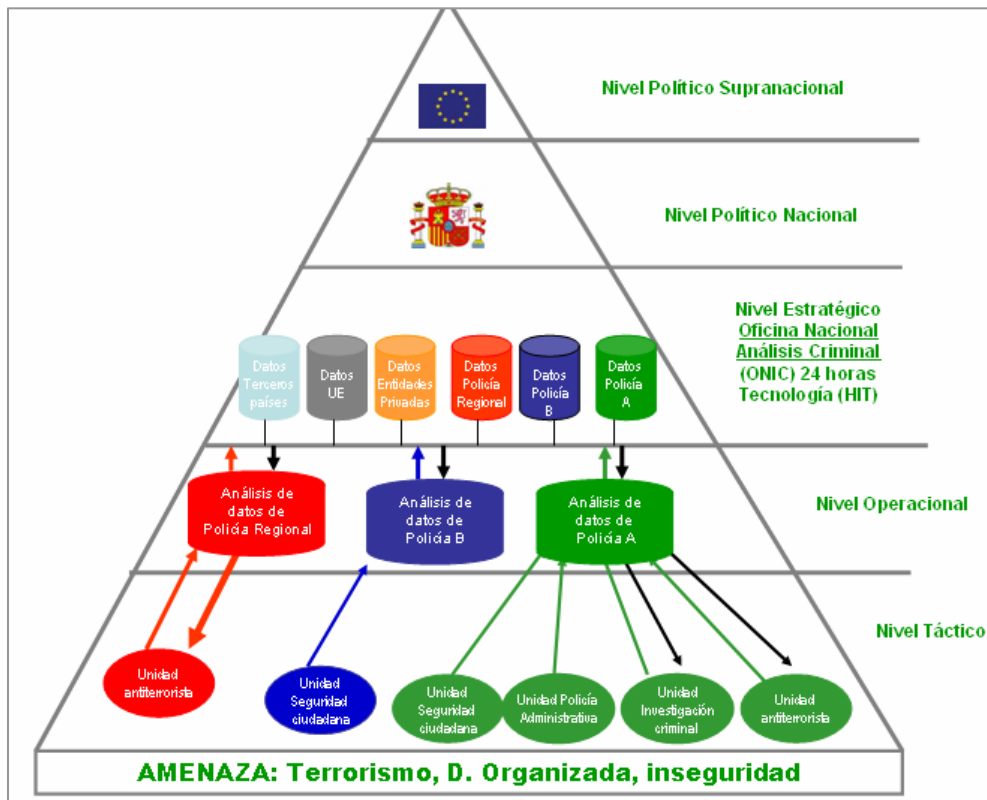


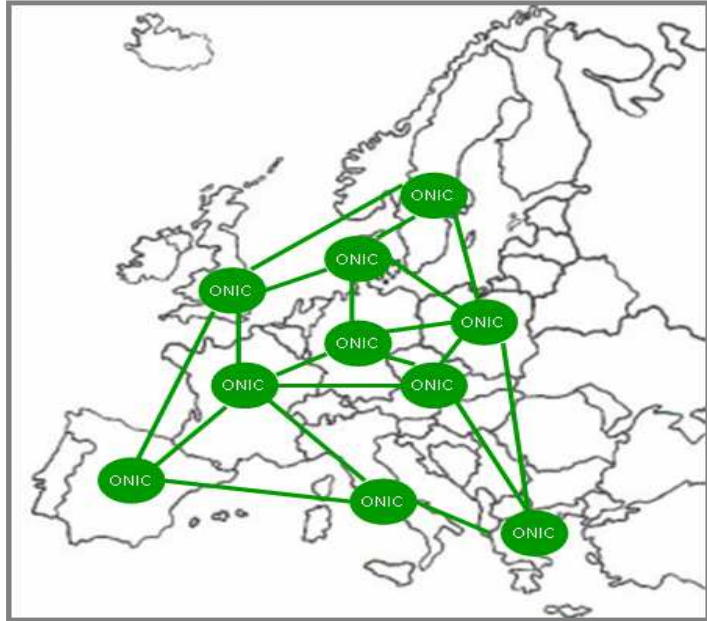
Figura 9. Representación del triángulo de la amenaza con intervención de varias agencias de tipo integral por Estado Miembro de tipo integral. Elaboración propia

Se considera que el planteamiento de un modelo de inteligencia criminal homogéneo en la UE redundaría en una mejora en la eficacia policial en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sobre la base de los siguientes aspectos:

- Integración en un modelo homogéneo de inteligencia criminal de las diferentes policías integrales que luchan contra las principales amenazas de la seguridad de la UE
- Mejora de la cooperación y coordinación policial regional, nacional o federal e internacional en el ámbito de la UE al compartir los sistemas de información con datos de interés policial.
- Resolución de conflictos y duplicidades entre agencias policiales en el desarrollo de investigaciones sobre la delincuencia organizada y el terrorismo, al contar con un modelo que permite cruzar datos de estas investigaciones y contar con una autoridad superior independiente de los cuerpos policiales que decide sobre el tratamiento de la información y el desarrollo de la investigación.
- Transparencia en los procedimientos de obtención de datos de interés policial, ya que el modelo puede ser público y sujeto a todas las garantías relativas a la normativa nacional e internacional relativa a la seguridad y protección de los datos.

Figura 10. Modelo de Inteligencia Criminal en la UE. Elaboración propia

El modelo de Inteligencia criminal planteado para la UE es un modelo teórico y académico, pero la idea que subyace es la creación de un método de trabajo común, y armonizado en la gestión de la inteligencia criminal en la UE con el fin de luchar de manera eficaz con las principales amenazas de la seguridad, que preocupan a los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE. En concreto, no hay duda de que cada Estado Miembro de la UE es soberano para organizar sus estructuras de la forma que se determine, pero tampoco hay duda de que la UE ha desarrollado políticas en diferentes ámbitos, incluida la relacionada con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la que se han establecido definiciones homogéneas, y procedimientos comunes para el cumplimiento de los fines establecidos en el Tratado.



En este contexto, podríamos pensar que el derecho comunitario podría regular la creación de un modelo de inteligencia criminal en la UE en el que exista una interrelación entre las Oficinas Nacionales de Inteligencia Criminal de cada uno de los Estados Miembros donde ya hemos visto se concentrarían, entre otros, los sistemas de información nacionales o federales a los que se tiene acceso en este Estado, además de los internacionales, es decir los sistemas de información de EUROPOL, INTERPOL, SCHENGEN, etc. Este sistema permitiría la relación de una ONIC con cualquier otra, a modo de red neuronal para canalizar las peticiones de inteligencia criminal o datos policiales elaborados requeridos por los investigadores que desarrollan las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo en cada Estado Miembro. Seguro que redundaría en una mayor eficacia policial en beneficio de los ciudadanos de la UE.

## Tríadas chinas. Entre el mito y la realidad criminal

*Autor: Daniel Sansó-Rubert Pascual<sup>1</sup>*  
Seminario de Estudios de Seguridad y Defensa  
Universidad de Santiago de Compostela-CESEDEN

### I.- ¿Mito o realidad criminal? Dificultades inherentes al objeto de estudio

Las investigaciones sobre el crimen organizado generalmente comienzan con una introducción, en muchos casos autojustificatoria de los resultados, acerca de los problemas sobre el acceso a fuentes fiables para el estudio del fenómeno (Resa Nestares, 2009). Investigar el crimen desde cualquier perspectiva es una tarea ardua y compleja, especialmente si se tiene en cuenta que la documentación concluyente al respecto es mínima y en muchos casos, no refleja fielmente la realidad (Sansó-Rubert, 2005: 45).

El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan. La delincuencia no tiene lugar en “abstracto”, sino que se da en unas determinadas condiciones espacio-temporales. Circunstancias, que influyen decisivamente en la forma en cómo esa delincuencia se produce, en sus modos y maneras de manifestarse, en su cantidad, intensidad y en todas sus connotaciones y peculiaridades.<sup>2</sup>

Además, tales circunstancias ambientales, lógicamente, no permanecen inalterables en el tiempo. Hecho que complica *per se* cualquier aproximación al objeto de estudio escogido. Máxime, cuando la realidad china está inmersa en una etapa histórica de profundas y rápidas transformaciones.

---

<sup>1</sup> Criminólogo. Licenciado en Derecho. Diplomado en Altos estudios de la Defensa (CESEDEN). Secretario del Seminario de Estudios de Seguridad y Defensa USC-CESEDEN.

<sup>2</sup> Como señala Durkheim, “el delito es normal, ya que una sociedad exenta de delitos es del todo imposible, y es parte integrante de toda sociedad sana”. Durkheim, Emile (1997-reimpreso): *Las reglas del método sociológico*. México D. F. Editorial Fondo de Cultura Económica, pp. 93 y 97.



Todo lo expuesto hasta el momento, no hace más que recalcar la intrínseca opacidad del escenario criminal objeto de análisis. Opacidad, que a su vez se refuerza por una triple vía. Por imperativo político, en tanto el vigente régimen de la República Popular de China es abiertamente reacio a publicitar cualquier información inherente a cuestiones catalogadas de seguridad nacional<sup>3</sup> y la actividad criminal dentro de sus fronteras, así como su repercusión fuera de ellas, lo es.

Por la propia idiosincrasia de las comunidades chinas asentadas en el extranjero. Caracterizadas por su hermetismo y por los fuertes vínculos familiares y clientelares que las entretejen, se organizan prácticamente al margen de la sociedad de acogida. Circunstancia que, a la postre, ha conllevado el inicial desinterés por la delincuencia asociada al mundo chino, en tanto ésta sólo reflejaba manifestaciones delictivas intracomunitarias, que no repercutía en la percepción de inseguridad del conjunto social. De hecho, el interés académico y policial creciente por el complejo entramado criminal chino, obedece en gran medida a que su actividad ha llegado a perjudicar intereses privados (propiedad intelectual e industrial), económicos y financieros de la Unión Europea.

Y, finalmente, por la barrera idiomática,<sup>4</sup> que restringe sobremanera el acceso a fuentes directas. En suma, los recursos hábiles (fuentes abiertas) tienden a ser limitados, indirectos y en no pocas ocasiones, poco rigurosos.

---

<sup>3</sup> La dimensión alcanzada por el crimen organizado chino impide al Gobierno de Pekín afrontarlo en solitario con eficacia. El concepto restrictivo de seguridad nacional ha quedado casi obsoleto, o al menos no responde a la nueva situación emergente. Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2008): "Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional". *En Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*. Fernández Rodríguez, J. J.; Jordán, J. y Sansó-Rubert, D. (eds). Madrid. Plaza y Valdés, p. 237. Esta fehaciente realidad ha motivado un cierto aperturismo hacia la cooperación policial internacional por parte de la República Popular de China, cuyo precedente fructificó en el año 2000. La operación bautizada como "City Lights", que duró dos años y abarcó China, Hong Kong, EE.UU. e India, finalizó positivamente con el primer desmantelamiento de una organización criminal dedicada al narcotráfico transnacional entre China y Norteamérica. Glenny, Misha (2008): *McMafia. El crimen sin fronteras*. Barcelona. Destino. Colección Imago Mundi, vol. 138, p. 453.

<sup>4</sup> Mandarin (lengua oficial), Yue (Cantonés), Wu (hablado en Shanghai), Minbei (hablado en Fuzhou), Minnan, Xiang, Gan, Hakka y otros muchos dialectos.

Concretamente, el mayor volumen de referencias académicas serias a las que se puede acceder, provienen del mundo anglosajón. Versan principalmente sobre el ámbito estadounidense, en donde la comunidad china y por ende la delincuencia asociada, llevan décadas instaladas. En contraposición, el caso español, donde la comunidad china es una recién aterrizada en el panorama inmigratorio nacional y con unas dimensiones numéricas aún poco representativas (aunque en considerable aumento), en relación con otras comunidades como la latinoamericana, la magrebí o la subsahariana.

Existen otras fuentes, además de las ya citadas, pero cuyas peculiaridades dificultan su incorporación a un análisis académico. El acceso a fuentes policiales y de otros organismos de seguridad, generalmente muy ilustrativas para un análisis criminológico, choca frontalmente con la posibilidad de incorporar los datos al estudio. Lo cual merece un alto grado de comprensión, máxime si hacemos referencia a información altamente sensible (fuentes cerradas) (Sansó-Rubert, 2005: 46). Por otro lado, recurrir a las informaciones obtenidas de reportajes e investigaciones periodísticas como fuente es una apuesta arriesgada, en virtud de la seriedad e independencia del medio y del profesional.

A todo lo expuesto hay que añadir, que este fenómeno se encuentra ligado con otros elementos que dificultan sobremanera su tratamiento, más allá de las de por sí importantes limitaciones derivadas de las técnicas de trabajo (metodología) aplicables en este concreto ámbito de investigación de la criminalidad organizada (Roldán, 2009: 12-15). En concreto, su dimensión mitológica o folclórica.

Las organizaciones criminales en su afán de perpetuar su existencia, a la par que legitimar su actuación, recurren en ocasiones a la articulación de un origen idealizado enraizado en las leyendas populares. El “mito fundador” se convierte en un elemento determinante de la ideología de la propia organización y acicate de su cohesión interna (Gayraud, 2008: 318-329). Sin olvidar que el mito, permite en la práctica economizar la violencia y funciona como un multiplicador de poder.

Las Tríadas, no escapan a este origen mitificado. Según la tradición más extendida, pero no la única existente, la primera Tríada fue fundada en 1674, bajo el reinado del emperador Kangxi (1662-1722), por los monjes budistas del monasterio de Shaolin, situado en la provincia de Fujian, al sureste de China. El propósito de los monjes era oponerse al régimen manchú y restaurar la Dinastía Ming predecesora.<sup>5</sup>

Por otro lado, el cine ha reforzado poderosamente esta dimensión legendaria de las organizaciones criminales triádicas. En Asia son incontables las películas apologéticas sobre las Tríadas. Circunstancia difícilmente controlable, cuando dicha industria se encuentra en manos de tales organizaciones delictivas.<sup>6</sup> Un claro ejemplo lo conforma la filmografía, aparentemente inocua, editada en Hong Kong, en la que se ensalza enmascaradamente a las Tríadas a través de películas de Kung Fu.

En suma, este breve recorrido introductorio por las carencias y dificultades previas al análisis propuesto desemboca en la actualidad, donde, en puridad, poco se sabe realmente de las actividades de las Tríadas. Cuando la realidad a estudiar es tan lábil y los instrumentos con los que contamos para hacerlo tan endeble, la percepción del objeto observado queda gravemente condicionada por las características del sujeto observador (Terradillos Basoco,

---

<sup>5</sup> La "Tríada" es un ternario formado por los tres elementos de la armonía china: el cielo, la tierra y el hombre (*Tien-ti-jen*). El verdadero nombre de esta tipología de organización es *Tien-ti-houei*, que se puede traducir aproximadamente como «Sociedad (asociación) del Cielo y de la Tierra». Los chinos se refieren a ellas como las Sociedades Negras (*Hei shehui*). Transformadas progresivamente en entes parecidos a las sociedades de socorros mutuos, paulatinamente degeneraron en organizaciones criminales. Su instalación en Hong Kong favoreció su eclosión gracias al comercio legal de opio establecido por los británicos, tras imponer a China en el siglo XIX la entrega en concesión de ese territorio. En 1674, se produjo la destrucción del monasterio a manos de fuerzas manchúes. De este suceso sobrevivieron cinco religiosos que formaron la sociedad secreta Liga Hung, en recuerdo del primer emperador de la Dinastía Ming. Gayraud, Jean-François (2007): *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Barcelona, Urano, colección «Tendencias», p. 116.

<sup>6</sup> Destaca el éxito de los hermanos Heung. Debutaron en la industria cinematográfica de Hong Kong en los años noventa, primero con la productora Win's Movie Production Ltd y luego con Win's Entertainment y China Star. Una Comisión de investigación del Congreso de Estados Unidos concluyó que Charles Hung era un alto cargo de la Tríada Sun Yee On, motivo por el que las autoridades canadienses le denegarían el visado de entrada en 1995. *International Crime Threat Assessment* (2000). Última consulta el 23 de julio de 2009. Disponible en <http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/pub45270/pub45270index.html>

2006:125). A pesar de esta autocrítica inicial, este trabajo pretende aportar una aproximación al fenómeno, en clave descriptiva, tratando de clarificar algunos conceptos al tiempo que desmitificar la visión de unas organizaciones que si bien existen, no son tal y como el imaginario colectivo las asimila. A su vez, medir su repercusión actual en la esfera de la seguridad y cuáles pueden ser los derroteros futuros e impacto de sus actividades delictivas.

## II. La organización triádica en la Historia

En el siglo XIX los ingleses popularizaron el término “Tríada”, empleado para denominar a estos grupos criminales oriundos de China, cuyo símbolo identificativo era un triángulo equilátero. A pesar de su origen dudoso, existe constancia de su actividad en China a lo largo del siglo XVIII. En la obra *The Triad Society or Heaven and Earth Association*, escrita por William Stanton (1900), se recogen múltiples revueltas protagonizadas por estas organizaciones contra los emperadores de China, especialmente intensas en el sur del país. Las primeras rebeliones<sup>7</sup> ampliamente documentadas se remontan al año 1708, en Zhejiang y posteriormente en 1787, en Formosa (actual Taiwán). Existen indicios de que también colaboraron en los levantamientos de los Taipings (1850-1864)<sup>8</sup> y los Boxers.<sup>9</sup> La última gran rebelión de las Tríadas habría tenido lugar en 1892.

Con respecto a su impacto criminal, éste queda perfectamente reflejado cuando, en enero de 1845, las autoridades inglesas, tras haber conseguido la soberanía sobre el territorio de Hong Kong (1842), dictaron una ordenanza

---

<sup>7</sup> Sobre las rebeliones protagonizadas por las Tríadas puede consultarse: Booth, Martin (2000): *The Dragon Syndicates: The Global Phenomenon of the Triads*. Londres. Bantam Books.

<sup>8</sup> Durante quince años, Hong Xiuquan, que se postulaba como el hermano menor de Jesucristo, lideró una rebelión libertaria (1850-1864) cuyo propósito era instaurar el paraíso en la tierra. Estableció en Nankín la capital de un Estado denominado el Reino Celestial de la Gran Paz (Taiping Tianguo). La guerra civil finalizó con la victoria del ejército imperial. Powers Boardman, E. (1952): *Christian Influence upon the ideology of the Taiping Rebellion 1851-1864*. Madison, University of Wisconsin Press.

<sup>9</sup> Los Boxers (boxeadores, que recibían este calificativo en virtud de la práctica de una modalidad de boxeo sagrado) constituían una sociedad secreta que promovía un movimiento anti occidental en China desde 1895. Este movimiento culminó en 1900 con un levantamiento contra las legaciones europeas en Pekín. Una fuerza armada internacional, bajo mando alemán, sofocó la rebelión. Muñoz Vidal, Agustín (1997): “El origen de la revuelta de los Boxers”. En *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 19. Madrid. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense, pp. 203-219.

sobre la supresión de las Tríadas y demás sociedades secretas (Gayraud, 2007: 117). A pesar de su persecución, estas organizaciones sobrevivieron en la clandestinidad.

A lo largo de su historia, gran parte del éxito de su pervivencia hasta la fecha lo constituye su “habilidad política” (corrupción) para establecer relaciones con aquellos que, de forma directa o indirecta, han beneficiado sus actividades. No en vano, el acceso al poder es una salvaguarda del estatus.<sup>10</sup>

Un breve ejercicio de retrospectiva histórica, permite identificar su cooperación con los ingleses en las dos Guerras del Opio de mediados del siglo XIX, contra los emperadores chinos por su negativa a la apertura del mercado chino al opio procedente de India (Stanton, 1900). Igualmente, su colaboración en el derrocamiento del emperador de China liderado por Sun Yat-sen (1911), en el advenimiento de la República. Paulatinamente, lograron instalarse en el centro del poder republicano, hasta el punto de que muchos de sus miembros ingresaron en los servicios secretos, el ejército y las sociedades estatales. Llegaron a alcanzar tal preeminencia, que la cooptación de cargos y puestos de responsabilidad se realizaba en su seno. En la práctica era imposible disociar el Gobierno republicano de las Tríadas (Wakerman, 1996).

Un episodio muy significativo de este estadio simbiótico entre Gobierno republicano del Partido Nacionalista (Kuomintang) y las Tríadas, aconteció cuando el Partido Comunista Chino (PCCh) preparaba una sublevación en la Concesión francesa de Shanghai. Concretamente, se acudió a las Tríadas para restablecer el orden. El 12 de abril de 1927, la Tríada La Banda Verde, de Du Yuesheng (“Mister Du”),<sup>11</sup> junto con la Tríada La Banda Roja, detuvieron y

---

<sup>10</sup> El poder y la búsqueda del beneficio económico no son excluyentes, toda vez que la concentración de un gran poder económico en una organización se transforma en poder político y, por otro lado, el poder político siempre implica poder económico. Maltz, M. D. (1976): «On defining organized crime: the development of a definition and typology», en *Crime and delinquency*, vol. 22, Chicago.

<sup>11</sup> “Mister Du” llegó a ser una personalidad importante. Fundó su propio banco (The Chung Wai Bank), fue director de la Bolsa de Valores de Shanghai, concejal, responsable de la Asociación General de Comerciantes, miembro honorario de la Policía de Shanghai y de la Cruz Roja China, General de División del Ejército del Kuomintang y hasta presidente de la Liga contra el Opio. Muerto en Hong Kong en 1951, sus restos fueron trasladados a Taiwán donde las autoridades le erigieron una estatua en el pueblo de Xizhi. Se trata de un héroe nacional por su

ejecutaron a cientos de simpatizantes y revolucionarios (Malraux, 1979). No era ningún secreto que las Tríadas se beneficiaban igualmente de las actividades económicas de la Concesión, caracterizada por encontrarse bajo una administración de carácter internacional y fuera del control teórico del presidente, por aquel entonces Chiang Kai-shek.

Posteriormente, durante la Guerra del Pacífico (1941-1945), Hong Kong fue el lugar de recreo del ejército japonés y fuente de enriquecimiento de las Tríadas colaboradoras con el régimen nipón. Éstas recibieron el beneplácito para el desarrollo de sus actividades, especialmente los prostíbulos, tan necesarios para el esparcimiento de las tropas japonesas acantonadas.

La situación se transformó drásticamente en 1949, tras la victoria de las fuerzas comunistas del denominado Ejército Popular de Liberación (EPL) y el acceso al poder de Mao Zedong. Las Tríadas, comprometidas de forma mayoritaria con los nacionalistas, abandonaron la China continental y se concentraron en Hong Kong, Taiwán, Birmania (actualmente Myanmar), Macao, Singapur, Malasia y Tailandia, principalmente. Circunstancia que, a la postre, favorecería su expansión transnacional.

Mao, logró mitigar en gran medida<sup>12</sup> el poder de las Tríadas, socavando su fuerza social y económica durante tres décadas. En este lapso temporal, inmersas en una situación internacional de confrontación bipolar entre los bloques liderados por Estados Unidos y la extinta URSS, las Tríadas, al igual que las organizaciones Yakuza japonesas, formaron parte del puzzle articulado por la política exterior norteamericana para contener el Comunismo en Asia (Pierrat y Sargos, 2007: 98-99). Alianza pragmática que aseguraba nuevamente su supervivencia.

---

“lucha” contra el comunismo. Roux, Alain (1993): *Le Shanghai ouvrier des années trente: Coolies, gangsters et syndicalistes*, Paris, L'Harmattan.

<sup>12</sup> Las organizaciones delictivas con mayor raigambre internacional, con independencia de su localización geográfica, han perdurado pese a la acción represiva de los gobiernos fascistas en Italia y totalitarios en la Unión Soviética, del sistema comunista chino y de las democracias europeas y anglosajonas. Pezzino, P. (1990): *Una Certa reciprocita di favori Mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria*, Milán, Franco Angeli.



Con posterioridad, en las décadas de los ochenta y noventa, dos acontecimientos favorecieron sobremanera el auge de las Tríadas en la China continental. Por un lado, la liberalización del comunismo marcada por las reformas económicas de Deng Xiaoping (1978). Y por otro, la retrocesión de los territorios de Hong Kong (1997) y Macao (1999) a China. Ambos sucesos, ofrecieron a las Tríadas nuevos espacios de acción.<sup>13</sup>

A día de hoy, el escenario delictivo en China está experimentando una peligrosa transformación. Las organizaciones criminales están desarrollando la suficiente fortaleza para imponerse a las estructuras de represión del delito, pese a una política criminal exacerbadamente represiva.<sup>14</sup> Bien a través de la corrupción, bien mediante el empleo de la violencia, se detectan espacios de impunidad e inestabilidad dentro del territorio chino, especialmente en la periferia y las zonas fronterizas. Un fortalecimiento progresivo, que tiene su fiel reflejo en la transnacionalización de la actividad criminal de etnia china, cuya identificación como amenaza emergente habrá que dilucidar.

### **III.- Las grandes Tríadas: origen e implantación mundial**

Siguiendo un patrón geográfico, además de Taiwán, su centro de gravedad se sitúa en el sureste de China, en la región de Fujian (bautizada periodísticamente como la “Sicilia china”), Cantón y Hong Kong. Ésta última localización en concreto, ostenta la consideración de “capital histórica” de las Tríadas desde el siglo XIX. A este respecto y siguiendo a Gayraud (2007) en su

---

<sup>13</sup> Las sociedades triádicas afincadas en Hong Kong (Sun Yee On, 14K, Wo Shing Wo, Wo Hap To, Wo On Lok (Shui Fong), Yee Kwan y Kwong Luen Shing), han establecido bases en varios territorios de China, especialmente en la provincia de Guangdong, donde el dialecto cantonés compartido facilita su asentamiento y arraigo. Igualmente es importante destacar el hecho de que las organizaciones triádicas taiwanesas como Bambú Unido, la Cuatro Mares y la Tian Dao Mun, han comenzado a operar en las últimas décadas en la zona de Fujian, la provincia china más próxima a la isla. Liu, Jianhong; Zhang, Lening y Messner, Steven F. (eds.) (2001): *Crime and Social Control in a Changing China*. Londres, Greenwood Press.

<sup>14</sup> En 1983 se inició la severa campaña contra el crimen (jingshen wuran o contaminación espiritual) auspiciada por Deng Xiaoping. Desde entonces, las campañas de “mano dura” (yanda) han dominado el credo penal en China. El Código Penal chino recoge setenta tipos de delitos, entre ellos la “organización de sociedades secretas reaccionarias”, que conllevan pena de muerte. Bakken, Borge (2005). *Crime, Punishment and Policing in China*. Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, Nueva York, Toronto, Oxford, pp. 396-397.

teorización sobre el enfoque geopolítico de la expansión de la criminalidad organizada, cabe destacar la importancia del acceso criminal a las *fachadas marítimas*. Las ciudades portuarias conforman la vía natural de apertura hacia el mundo, al intercambio comercial<sup>15</sup> y cultural, y por ende, a las migraciones. De ahí la trascendencia de esta ciudad costera en la expansión transnacional de la delincuencia organizada de etnia china.

Una sucinta catalogación de las principales Tríadas permite esbozar una rápida radiografía del fenómeno estudiado:

Sun Yee On (Nueva Virtud y Paz), fundada en la región de Cantón (1919, China), por Heung Chin, alias Heung Yee-fong. Tiene su base operacional en Hong Kong y está ampliamente difundida en Macao, Canadá (Toronto, Edmonton y Vancouver) y Estados Unidos.

Sap Sze Wui (14 K), fundada en Cantón (1947, China), por el Teniente General Kot Siu-Wong, de ideología nacionalista. Posiblemente tome el nombre de “14” de la dirección de su cuartel general (14 Po Wah Road) en Cantón. La “K”, podría hacer referencia a la palabra “quilate” (“karat”, en inglés) o a la inicial del apellido del general (Gayraud, 2007: 119).

Wo Chi Tau (el cártel-federación de la Armonía o el cártel-federación Wo), es una federación de clanes. El primero se fundó en Hong Kong, en 1908.

Chu Luen Pang (Banda de los Bambúes Unidos), fundada en 1956 en la localidad de Wing Wor (Taiwán), cercana a la capital Taipei. Muy activa en Hong Kong y Fujian (China).

---

<sup>15</sup> Resulta relevante tener en consideración que el 90% del tráfico comercial mundial se transporta en contenedores por mar y que en China se ubican importantes puertos, con un volumen de carga apabullante: Hong Kong, Shanghái, Singapur y Kaohsiung (Taiwán). Santalices Fernández, Ramiro (2005): “La seguridad portuaria. El contexto internacional. La situación en la UE y en España. *Análisis*, septiembre de 2005. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (UNED). Madrid, pp. 1-18.

Si Hai Pang (Banda de los Cuatro Mares), fundada en Taiwán en 1949, con fuerte presencia en la isla.

Y por último, la Tai Huen Tsai (El Gran Círculo), fundada en Hong Kong por guardias rojos desertores de la Revolución Cultural (1966-1976).

En cuanto al número real de integrantes es incierto. Los datos habitualmente citados, de dudosa procedencia y difícil comprobación, reflejan cifras abrumadoras de miles de integrantes. No existen estadísticas precisas, sólo números absolutos que pasan de un informe a otro. Motivo, por el que es preferible obviar datos numéricos al respecto.

Las Tríadas, en origen, eran organizaciones de estructura jerarquizada. El esquema tradicional, de naturaleza piramidal, está presidido en la cúspide por el líder (jefe), que recibe diversos nombres: “Cabeza de Dragón” (Lung Tao), “Señor de la Montaña” (Shan Chu) o “Hermano Mayor” (Tai Lo). Le sigue en el escalafón de mando el equivalente a un subjefe (Fu Shan Chu). A continuación, vendría un comité de oficiales constituido por un responsable del reclutamiento (Maestro del Incienso –vinculado al ritual de iniciación en la organización-), un responsable de las relaciones institucionales, las comunicaciones y los documentos falsos (Sandalia de Paja), un responsable de la seguridad y la disciplina (Hung Kwan –Bastón Rojo-) y el responsable de administración y finanzas (Pak Tse Jai –Abanico de Papel Blanco-). Finalmente, la base de la pirámide la conformarían los “soldados” o miembros rasos de la organización (Sey Kow Jai). Existe una última categoría fuera del esquema base, que son los postulantes (Farolillos Azules): aquellos candidatos a ingresar en la organización.

En la actualidad, a pesar de que hay autores que pretenden presentar las Tríadas como organizaciones monolíticas y unificadas, lo cierto es que son cárteles flexibles consistentes en diversos grupos independientes, que adoptan una estructura organizativa similar y rituales, para vincular a sus miembros entre sí (Kong Chu, 2005). Están descentralizadas en la medida de que ningún organismo central es capaz de unir a todas las sociedades triádicas, ni dar

órdenes universales (Chu, 2000). La flexibilidad de sus estructuras, lejos del esquema tradicional y acordes con un mundo globalizado, reporta ventajas de índole operativo, así como una protección adicional frente a las agencias de seguridad y policiales (Arquilla y Ronfeldt, 2003).

En consecuencia, de conformidad con la afirmación de que el crimen organizado crece, muta y fruto de la transformación continua se perfecciona (Tokatlian, 2001), las Tríadas representan un buen ejemplo de ello. Su adaptabilidad permanente al medio en el que desenvuelven su actividad ha posibilitado que su alcance sea integral: han adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transacciona).

#### **IV.- ¿Toda manifestación de criminalidad organizada china es responsabilidad de las Tríadas? Principales actividades delictivas**

Una vez contextualizado el objeto a estudiar, cabe preguntarse al hilo de las importantes transformaciones en curso experimentadas en la República Popular de China en particular, y en la criminalidad organizada en términos criminológicos globales, si toda manifestación delictiva organizada de etnia china obedece, sin lugar a dudas, a elementos integrantes de las Tríadas.

La respuesta debe ser un no contundente. La apertura parcial de China al capitalismo y la corrupción endémica de los mecanismos públicos de control que azota el país, han favorecido la proliferación tanto en China, como en las comunidades chinas de ultramar, de organizaciones criminales ajenas a las Tríadas (Chu, 1993). Cuestión distinta es que las nuevas estructuras delictivas hayan optado por adoptar las formas de la “sociedad negra” (Hei sheui) (Bakken, 2005: 401). Esta circunstancia, que en modo alguno constituye una tendencia generalizada, no debe trascender más allá de una mera conservación del estereotipo formal triádico, quizá en un intento por adrogarse un prestigio criminal o simplemente, la réplica de un formato organizativo de constatada funcionalidad.

Esta transformación de la escena criminal de etnia china se identifica con nitidez en las comunidades chinas en el extranjero. Hasta hace poco eran relativamente homogéneas y los grupos criminales originalmente asentados en ellas eran de naturaleza triádica. Progresivamente, a raíz de la Globalización y el incremento de los movimientos migratorios que acompañan a este nuevo fenómeno, inmigrantes de etnia china<sup>16</sup> pero provenientes de países como Vietnam, Myanmar (antigua Birmania), Camboya, Singapur, Malasia o Tailandia, han ido engrosando estas comunidades o generando nuevos asentamientos, lo que a la postre ha supuesto la exportación de su respectiva criminalidad organizada (Chu Kong, 1996). Organizaciones que, si bien están compuestas por individuos étnicamente chinos, distan de constituir manifestaciones de las Tríadas.

En conclusión, resulta obligado incidir en que no toda delincuencia organizada de etnia china proviene necesariamente de China o Taiwán, y que no toda organización criminal compuesta por individuos de etnia china, constituye una Tríada. A su vez, las Tríadas no ostentan en modo alguno el monopolio de la criminalidad étnicamente china, cooperando y compitiendo a la vez, con organizaciones delictivas de nuevo cuño. Hasta el punto de que un análisis excesivamente focalizado sobre la actividad de las Tríadas, puede llegar a ensombrecer la comprensión global del crimen organizado de etnia china (Kong Chu, 2005).

Esta aportación trata de desenmarañar la caótica esfera criminal de etnia china, permitiendo obtener una relación más exhaustiva de quién es quién, a la par que favorecer la identificación del verdadero alcance de la proyección transnacional de las Tríadas. En consonancia con lo expuesto de forma concluyente, cabe realizar una clasificación muy simple, pero útil, a

---

<sup>16</sup> China es un país multiétnico. La etnia Han engloba prácticamente al 92% de toda la población, por lo que el resto reciben la consideración de minorías étnicas: Mongola, Hui, Tibetana, Uygur, Miao, Yi, Zhuang, Bouyei, Coreana, Manchú, Dong, Yao, Bai, Tujia, Hani, Kazaka, Dai, Li, Lisu, Wa, She, Gaoshan, Lahu, Shui, Dongxiang, Naxi, Jingpo, Kirguis, Tu, Daur, Mulam, Qiang, Blang, Salar, Maonan, Gelao, Xibe, Achang, Primi, Tajik, Nu, Uzbeka, Rusa, Ewenki, Deang, Bonan, Yugur, Gin, Tártara, Derung, Oroqen, Hezhe, Monba, Lhoba y Jino. Además de éstas, existe una pequeña cantidad de habitantes cuya etnia todavía no ha sido identificada. En <http://espanol.cri.cn/chinaabc/>. Consultado el 28 de julio de 2009.

efectos de clarificar la realidad criminal sometida a estudio. Consecuentemente, es factible hablar de Tríadas (etnia china y nacionalidad china o taiwanesa), el objeto central del trabajo; de organizaciones criminales de etnia china y nacionalidad china, directamente relacionadas con el análisis en curso por la creciente confusión de las mismas con las organizaciones de génesis triádica y, finalmente, organizaciones criminales de etnia china y de nacionalidad diversa, pero no china.

En conjunto, a medida que se profundiza en este aspecto el panorama delictivo que se vislumbra destaca por su composición poliédrica. Engloba a un crisol de organizaciones criminales integradas por delincuentes de una muy variada procedencia geográfica (multinacionalidad), inmiscuidas en una pluralidad de actividades ilícitas (multiactividad) y algunas de ellas, operando en diversos escenarios nacionales (transnacionalidad).

Con todo, las Tríadas siguen siendo una realidad muy vívida encardinando sus actividades criminales principalmente hacia el tráfico de drogas (opiáceos), armas y personas, la prostitución, el juego legal e ilegal, la piratería (delitos contra la propiedad intelectual e industrial), la falsificación de documentos, el fraude bancario, la extorsión (protección), la usura y los secuestros económicos (a cambio de rescate), dentro y fuera del territorio chino. Otro ámbito que está reportando pingües beneficios son las gigantescas operaciones inmobiliarias en China, al abrigo de elementos corruptos del Partido Comunista y los poderes locales.

Desglosando las principales actividades ilícitas en las que están involucradas las Tríadas, sin entrar en una reflexión tipológica excesivamente pormenorizada, resulta obligado abordar las siguientes: el tráfico de heroína.

En este ámbito, si bien es cierto que las Tríadas participan activamente, es poco probable que dominen dicho comercio. Existen indicios razonables para asumir que los traficantes de heroína internacionales se sirven de las



Tríadas (fundamentalmente por sus amplias y sólidas infraestructuras) para favorecer el tráfico,<sup>17</sup> cubriendo determinadas fases del mismo (Main, 1991).

China representa un interés estratégico en alza para la pléyade de organizaciones criminales que operan transnacionalmente en su entorno regional, no sólo como mercado, especialmente la China rural,<sup>18</sup> sino como país de tránsito para todo tipo de tráficos ilícitos. Con rutas que se extienden desde el Triángulo de Oro (tráfico de heroína) -pasando por Yunnan- hasta Guangzhou y Shanghai (Chu, 1993), sus amplias fronteras y la importante actividad comercial de sus puertos (Hong Kong es uno de los centros de comunicaciones y transporte más avanzados del mundo), hacen de ella un “agujero negro geopolítico”.<sup>19</sup>

Otra actividad que reporta importantes beneficios es el contrabando de personas (favorecimiento de la inmigración ilegal y tráfico de seres humanos).<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> *International Narcotics Control Board* (E/INBC/2008/1). Naciones Unidas, pp. 80-86.

<sup>18</sup> China estaba prácticamente libre de drogas en 1980, pero a principios de 2004 contaba ya con más de un millón de drogadictos. Cifra que ha ido en aumento en el último lustro. Bakken, Borge (2005): “Crimen y castigo en China”. En *Anuario Asia-Pacífico 2005*. Fundación CIDOB, Casa Asia y Real Instituto Elcano. Madrid, p. 402.

<sup>19</sup> El término fue utilizado inicialmente por el editor italiano Lucio Carraciolo y el corresponsal en China de *La Stampa*, Francesco Sisci, para referirse a los estados fallidos. “Black Holes and Rogue States”, *Asia Times*, on line, 2 de marzo de 2005. Posteriormente, Moisés Naím lo emplea con una perspectiva más amplia para hacer referencia a los territorios en los que la criminalidad organizada no encuentra cortapisas para proliferar y expandirse. Naím, Moisés (2006): *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona. Debate, pp. 327-332.

<sup>20</sup> La inmigración ilegal organizada y el tráfico de seres humanos son dos conceptos que pueden confundirse y que, muchas veces, operan en las mismas esferas de actuación. Sin embargo, ambos fenómenos se distinguen por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, el favorecimiento de la inmigración es una actividad que atenta contra las normas de inmigración de los Estados. Esto es, las organizaciones criminales ofertan un servicio a los emigrantes que consiste en facilitar el transporte y la entrada ilegal a un país determinado, a cambio de un precio. Esta actividad siempre implica el quebranto de las leyes y controles migratorios de los países de destino. Por el contrario, el delito de tráfico de seres humanos es un fenómeno más grave. Supone un atentado contra los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos. En el delito de trata también se facilita el transporte transnacional de una persona a cambio de un precio o de una deuda, pero la finalidad del tráfico no es la entrada ilegal, sino la explotación de la persona en el país de destino. En segundo lugar, ambos fenómenos se diferencian por el consentimiento dado por la víctima. En el caso de la inmigración ilegal, el inmigrante consiente en realizar la entrada ilegal en el país de destino y paga por ello. En el tráfico de seres humanos, la víctima es engañada y su consentimiento forzado. En ocasiones, sí se presta consentimiento por parte de la víctima pero las condiciones que aceptó nunca son las que se encuentra al llegar al país de destino. Dentro del tráfico de seres humanos, dos son los fenómenos que destacan por su importancia: el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y con fines de explotación laboral. Giménez-Salinas Framis, Andrea. “El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas

Fuzhou, capital provincial de Fujian, constituye uno de sus epicentros.<sup>21</sup> Asfixiada por una población en rápido crecimiento y el elevado desempleo rural, conforman un poderoso acicate que favorece la emigración. Son los denominados “cabeza de serpiente”, los que hacen posible este éxodo con destinos tan diversos como Latinoamérica, Unión Europea, Australia, Emiratos Árabes, Sudáfrica o Estados Unidos, entre los más destacados (Higueras, 2003).

Al Gobierno chino esta circunstancia tampoco le desagrada, en tanto supone un alivio al reducir las tasas provinciales de desempleo y una poderosa fuente de ingresos en divisas. A su vez, se fomenta indirectamente una extensión de la influencia de China en el mundo. Por ello, no es descabellado plantearse que este tipo de actividad goce del respaldo tácito de las autoridades. Algunos autores van más allá, apuntando fehacientemente la connivencia de las autoridades locales con las organizaciones criminales para promover la expansión (emigración) hacia “nuevas áreas chinas en el extranjero” (Glenny, 2008: 441).

La figura de los “cabezas de serpiente” resulta compleja y muy paradigmática. Si bien hay autores como Steel que sostienen que “los contrabandistas conocidos como cabezas de serpiente son usualmente miembros de una Tríada” (1999: 11), no existe ni unanimidad, ni indicios contrastados de que sea una actividad controlada en exclusiva por

---

de actuación. *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 6, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid. Ministerio de Defensa, p. 62. Para profundizar al respecto consultar: Giménez-Salinas Framis, Andrea y Rechea Alberola, Cristina. (2005). Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual en los países de la Unión Europea. *Boletín Criminológico* nº. 82, nov-dic. Rechea Alberola, Cristina y Giménez-Salinas Framis, Andrea (2003). Una aproximación al tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. *Cuadernos de Política Criminal* nº 80, p. 287

<sup>21</sup> El 7 de junio de 1993, el Golden Venture, un viejo carguero registrado en Honduras encalló frente a Fort Tilden, cerca de la entrada del puerto de Nueva York. A bordo llevaba una carga de más de trescientos inmigrantes ilegales procedentes de la provincia china de Fujian. Este episodio, representó una llamada de atención con respecto al tráfico de seres humanos a gran escala. Además, puso sobre la palestra el funcionamiento de un circuito concreto, el de Fujian, a través del cual se enviaba a emigrantes procedentes principalmente de esta provincia costera china a Estados Unidos, Taiwán y Australia. Ko-Lin Chin, (2001): “The Social Organization of Chinese Human Smuggling”, cap. 8. En David Kyle y Rey Koslowski, (eds.) *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore. Johns Hopkins University-Press.

organizaciones triádicas.<sup>22</sup> Ahondar en la génesis de este tipo de figura es difícil, no en vano desde la óptica china son ellos quienes permiten a los desempleados escapar de la pobreza y tener una oportunidad de prosperar. Circunstancia, unida al temor a una represalia, que hace prácticamente imposible la obtención de testimonios para cotejar. Máxime, cuando la mayoría de organizaciones tienen miembros infiltrados en las comunidades de ultramar, que controlan el negocio y recurren a la violencia cuando alguien incumple el acuerdo pactado (más bien impuesto) (Di Nicola, 2005).

Otro frente de discusión abierto en la doctrina criminológica pivota en torno a si los “cabezas de serpiente” son contrabandistas y traficantes, o sólo contrabandistas. Cuestión difícil de dilucidar ¿Las Tríadas se dedican sólo a facilitar la entrada a terceros países de forma ilegal (meros facilitadores), o también participan en la explotación laboral y sexual? Un análisis casuístico trasluce un abanico de resultados que engloba todas las opciones, por lo que necesariamente habría que circunscribirse en cada situación al caso concreto.

Además, en torno a esta figura existe una variedad de papeles asociados, todos vitales para el éxito de la red de tráfico de seres humanos. Entre ellos se incluyen los reclutadores, encargados de conseguir documentos, proveedores o agentes de transporte, funcionarios corruptos, matones, tripulaciones de barco, guías locales...y un largo etcétera (Naím, 2006:129).

Otra actividad ilícita en la que están involucradas las Tríadas y que reporta pingües beneficios es la falsificación de artículos. De hecho, es el delito más extendido en China. Las organizaciones criminales de etnia y nacionalidad china y las Tríadas, están altamente especializadas en el comercio global de

---

<sup>22</sup> Las Tríadas siempre han acompañado de manera más o menos testimonial a las grandes migraciones chinas (siglos XIX y XX). Migraciones encardinadas inicialmente hacia Malasia, Indonesia, Vietnam, Myanmar (antigua Birmania), Filipinas, Taiwán, Hong Kong, Tailandia, Singapur, Australia, Estados Unidos, Canadá y posteriormente a Europa. Además de estos asentamientos, la diáspora china está presente en 126 países. Circunstancia que les permite, obviamente, beneficiarse de una *renta geográfica* transnacional. Concepto tomado de Xavier Raufer y Stéphane Quééré (2003): *Le crime organisé. Que Sais-Je?* PUF. Paris. Département de recherches sur les menaces criminelles contemporaines, Institut de Criminologie de l'Université Paris-II.

ideas robadas. Ningún producto exitoso está a salvo,<sup>23</sup> se trate de armas<sup>24</sup> o de perfumes; de coches,<sup>25</sup> motocicletas, medicamentos, maquinaria industrial, juguetes, relojes, artículos y prendas de deporte, joyería, videojuegos, software, música o películas (Overholt, 1995). Con una certeza casi absoluta, será objeto de fabricación fraudulenta en China. Nadie falsifica con la calidad de los chinos, con independencia de que se les califique como copias, imitaciones, réplicas o artículos pirateados o adulterados. Son el azote de la propiedad intelectual e industrial, con serias repercusiones para la industria occidental, especialmente en Estados Unidos y Europa.<sup>26</sup>

El problema de las falsificaciones no sólo reside en el daño comercial que producen, sino en las nefastas repercusiones para la seguridad de los consumidores.<sup>27</sup> Cumplir las normativas de seguridad vigentes para la elaboración de productos no es una de las prioridades de los fabricantes de falsificaciones, empezando por la dudosa naturaleza de la composición y las calidades de las materias primas empleadas.

---

<sup>23</sup> Por citar un ejemplo ilustrativo de que todo objeto es susceptible de copia, mencionar la Operación "Triángulo", desarrollada en España el año 2000 por la Guardia Civil. Con motivo de la entrada en vigor de la normativa que obliga a portar en el vehículo los triángulos de preseñalización en caso de avería, fueron intervenidos un total de 301.941 triángulos falsificados en China y Taiwán, valorados en más de 450.000.000 de pesetas. Consultado en [http://www.mir.es/DGRIS/Notas\\_Prensa/](http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/)

<sup>24</sup> En 2004, el general Kaláshnikov demandó a Estados Unidos por haber adquirido fusiles AK-47 (modelo de su creación) pirateados para equipar a la policía Iraquí. C. J. Chivers, "Who's a Pirate: Russia Points Back at the U.S.", *New York Times*, 26 de Julio, de 2004, p. 21.

<sup>25</sup> La General Motors ha acusado a un fabricante de automóviles chino de copiar uno de sus modelos. McGregor, Richard. "GM Probes Chery "Piracy", *Financial Times*, 12 de noviembre de 2003, p.30.

<sup>26</sup> La Comisión Europea calcula que las mercancías falsificadas de todo el mundo suman un valor aproximado que oscila entre los 250.000 y los 500.000 millones de dólares al año. En torno a un 60% de las falsificaciones tienen su origen en la República Popular de China. Entre un 20 y un 25% de las exportaciones de China son falsificaciones, mientras que aproximadamente un 90% de los productos vendidos en el mercado doméstico chino son imitaciones. *Informe sobre el impacto de las falsificaciones en el comercio internacional* (2008/2133(INI)). Ponente: Gianluca Susta. Comisión de Comercio Internacional. Parlamento Europeo. Fecha: diecinueve de noviembre de 2008.

<sup>27</sup> La agencia pública de noticias Shenzhen calcula que en 2001 murieron en China 192.000 personas a causa de medicamentos falsificados, tanto por las toxinas que contenían algunos de ellos, como por la ausencia de efectos curativos de otras, que carecían de sus ingredientes activos. Goodman, Peter S., "China's Killer Headache: Fake Pharmaceuticals", *Washington Post*, 30 de agosto de 2002, p.12.

Desde su admisión en la Organización Mundial del Comercio en el año 2001, China ha introducido rápidamente la legislación básica<sup>28</sup> necesaria para combatir, al menos en apariencia, el robo de la propiedad intelectual. Sin embargo, su implementación no es tarea fácil. La precariedad de financiación de sus fuerzas policiales repercute en su permeabilidad frente a la corrupción. Otro motivo es la connivencia de los Gobiernos provinciales y locales con los empresarios involucrados en la falsificación de los productos, que en muchas ocasiones son los mismos que fabrican los artículos auténticos. Basta con encontrar un “paraguas protector” (Baohusang) entre los cargos locales del Partido, capaz de reducir los riesgos mediante la firma de licencias o reprimiendo la curiosidad de los organismos reguladores centrales.

Obvia decir que atajar con decisión la actividad de las empresas falsificadoras supone acabar con miles de puestos de trabajo e incrementar el número de desocupados, lo cual repercute negativamente en las expectativas políticas del Gobierno central. Y las tramas político criminales que controlan las economías provinciales están todavía menos interesadas que el Gobierno central en ceñirse a las normas internacionales.

Para enrevesar aún más el panorama, cuando Deng Xiaoping inició el proceso de reformas económicas, una de ellas fue permitir al Ejército chino realizar actividades económicas y comerciales. Posteriormente, hubo de retractarse de esta iniciativa mediante una directiva del Comité Central del Partido de 1998, debido a la acuciante corrupción de la institución castrense (Bakken, 2005: 401). No en vano, hay constancia de que el Ejército de Liberación Popular (ELP) ha participado en la producción de diversas falsificaciones, existiendo incluso dudas razonables para creer que el sistema penitenciario proporciona trabajadores a tal fin<sup>29</sup> (Naím, 2006: 144).

---

<sup>28</sup> En China, la piratería sólo es constitutiva de una infracción civil, no penal. Está sancionada con multa, irrisorias por cierto, pero no está prevista pena privativa de libertad. Mühlhahn, Klaus (2009): *Criminal justice in China. A history*. Harvard University Press. Cambridge (Mass).

<sup>29</sup> En diciembre de 2004 se difundió la información de que Sony tenía documentos que probaban la fabricación de consolas Play Station 2 falsificadas empleando como mano de obra a presos chinos. Según el Financial Times, Sony descubrió diez redes de piratería que producían hasta 50.000 consolas diarias y al menos una de estas cadenas, empleaba a reclusos de una cárcel de Shenzhen (cerca de Hong Kong) para montar unidades. “Sony

Es importante clarificar que, si bien el territorio chino es el epicentro de las redes chinas de falsificación, éstas son de naturaleza transnacional, descentralizándose la cadena de montaje a través de todas las comunidades chinas de ultramar.<sup>30</sup> Esta estrategia no sólo minimiza el riesgo, sino que facilita la superposición discreta de cada una de las etapas de falsificación con operaciones comerciales legítimas.

El blanqueo de capitales configura otra importante modalidad delictiva en sí misma, además de constituir un mecanismo necesario para el éxito de todo crimen organizado. El poder económico de las Tríadas ha sido y es de gran ayuda, a la hora de generar legitimidad social,<sup>31</sup> corrupción y clientelismo. No hay que pasar por alto la importancia del control ilegal de sectores económicos legales, tanto en el sector público, como en el privado (Fijnaut, 2000). Las actividades económicas legales proporcionan cobertura a las actividades delictivas, abriendo vías de blanqueo del producto del delito.

En esta línea criminal de corte empresarial, las Tríadas han efectuado cuantiosas inversiones en la industria del espectáculo en China, sobre todo en salones de baile y Karaoke como tapaderas para el juego (ilegalizado) y el lavado de activos, así como redes de restauración y pequeños comercios (los “Todo a 100” y las “Mercerías y peluquerías chinas”)<sup>32</sup> por todo el mundo. A su vez, se caracterizan por fomentar en el extranjero “escaparates legales”:

---

Uncovers Piracy of PlayStation Game Consoles in Chinese Prison-Report, *Financial Times*, 22 de diciembre de 2004.

<sup>30</sup> Las operaciones “Carol”, “Fragua”, “Katana”, “YU GI”, “Lina”, o “Maki”, desarrolladas para atajar los delitos contra la propiedad industrial e intelectual, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españoles son un ejemplo contundente de que las organizaciones criminales de etnia y nacionalidad china, actúan efectivamente en España. No se puede inferir de las fuentes consultadas, si se trataba en alguno de los supuestos de integrantes de organizaciones triádicas. Reseñar, en último término, el Polígono Industrial Cobo Calleja de Fuenlabrada, que representa un auténtico emporio comercial chino en España. Consultado en [http://www.mir.es/DGRIS/Notas\\_Prensa/](http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/)

<sup>31</sup> El 11 de febrero de 1996 en Taiwán, las exequias fúnebres de Cheng Yung-Ho y Ning Lei-Chia, respectivamente jefe y brazo ejecutor de la Tríada de los Cuatro Mares, reunieron a más de 10.000 personas. El cortejo estuvo compuesto por jefes de Tríadas afines de la isla, así como representantes de importantes organizaciones criminales de Estados Unidos, Japón, Macao y Hong Kong. Además, asistió un candidato a las elecciones presidenciales y numerosos parlamentarios. Ministros en ejercicio, alcaldes - incluido el de Taipei, la capital- y el secretario personal del presidente de la República, enviaron ofrendas. Gayraud, Jean François (2007): *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Barcelona, Urano. Colección «Tendencias», p. 391.

<sup>32</sup> “Del pato laqueado a la peluquería con final feliz”. *Crónica. Diario El Mundo*. Año. XX. Número 710. Domingo, 24 de mayo de 2009.

asociaciones deportivas, culturales, vecinales, comerciales o políticas, que cumplen la función de periscopio social, mientras que las actividades delictivas permanecen en situación de inmersión (Nieto, 2007).

En último término, una manifestación delictual poco estudiada pero de graves repercusiones ambientales futuras es el tráfico ilícito de materias primas. La economía y el mercado chinos, necesitan abastecerse abundantemente de materias primas y recursos naturales. Abastecimiento que se produce a costa de la depredación masiva de los recursos energéticos nacionales y extranjeros. Sirva como botón de muestra, el que aproximadamente 800 firmas chinas han invertido en 49 países africanos en la última década (Hale, 2006). Cualquier región del mundo rica en recursos, económicamente deprimida, sumado a altos índices de corrupción, representa una oportunidad de negocio ilegal.

Adoptando un barniz empresarial, las Tríadas han sabido explotar en su beneficio la expansión comercial china por todo el mundo al amparo de la Globalización. El contrabando de materias primas procedentes de Rusia, África<sup>33</sup> y, en menor medida, de Latinoamérica y Caribe, comprende una actividad extremadamente fructífera.

Con ello, no se pretende sugerir que la Globalización, en su vertiente económica, sea la causa fundamental de la transnacionalización de las Tríadas, pero sí representa una variable trascendental para explicar su proliferación. Sus planes de crecimiento se han encardinado en términos de flujos de bienes y capitales, con una manifiesta visión empresarial. Esta expansión criminal no sólo se produce hacia territorios de ultramar, sino que se dinamiza igualmente dentro del territorio chino y a lo largo de su extensa frontera.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> La actividad de las multinacionales chinas sirve de vehículo para la transnacionalización de la criminalidad organizada, a la par que ofrece un barniz empresarial legal a sus actividades. Wang, Jian-Ye (2007): "What Drives China's Growing Role in Africa?". *IMF Working Paper 07/211*. Washington. Fondo Monetario Internacional.

<sup>34</sup> China es, junto con Rusia, el país con más fronteras terrestres del mundo. Concretamente tiene fronteras con 14 países: Afganistán, Bután, Birmania, India, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Mongolia, Nepal, Corea del Norte, Pakistán, Rusia, Tayikistán y Vietnam.



## V.- El crimen organizado chino hoy en clave prospectiva

Los proyectos criminales internacionales implican grandes sumas de capital, técnicas sofisticadas, amplias conexiones en la esfera legal e ilegal y buenas habilidades gerenciales. Requisitos que las Tríadas parecen haber logrado satisfacer, articulando amplias infraestructuras internacionales e implementando conexiones fructíferas con autoridades y funcionarios (capital relacional).

A efectos explicativos, la categorización del crimen organizado de Lupsha (1996) sigue conservando una fuerza paradigmática. Permite identificar distintas etapas evolutivas de las organizaciones delictivas hasta alcanzar su potencial internacional —de lo predatorio y parasitario, a lo simbiótico<sup>35</sup>—, a la par que explica las dinámicas relacionales entre la delincuencia organizada y las organizaciones políticas. Si bien es cierto que este máximo estadio evolutivo se da sólo parcialmente en China, especialmente en relación con los gobiernos locales y provinciales, es un factor determinante a tener siempre presente en cualquier análisis criminológico sobre el presente y el futuro de China.

¿Hasta qué punto las afirmaciones de la peligrosidad de las Tríadas en la esfera internacional están en consonancia con la realidad? Es innegable que las Tríadas han participado y participan en el crimen organizado transnacional, pero sería erróneo afirmar su preponderancia en la actividad delictiva global. En términos opuestos se expresan otros autores, que postulan que las tradicionales organizaciones criminales italianas e italoamericanas ya no

---

<sup>35</sup> El desarrollo de una interacción corruptora con los sectores legítimos de poder permite amasar recursos, capitales, información y conocimiento empresarial, hasta alcanzar la etapa simbiótica. Estadio en el que los sectores políticos y económicos se hacen dependientes de los monopolios y redes delictuales. En esta cúspide evolutiva del poder criminal, es ilusorio discernir las disimilitudes entre Estado y crimen organizado. Lupsha identifica además tres etapas en la evolución global de las organizaciones criminales transnacionales: *grupos de in-flujo emergentes*, que bien surgieron de la ausencia de la sociedad civil (como en la antigua Unión Soviética) o de la insurgencia y el conflicto; *organizaciones transnacionales o de vínculo*, alimentadas por vínculos simbióticos establecidos con sectores específicos de los Estados; y las *organizaciones consolidadas o corporativizadas*. Estas últimas están profundamente incrustadas en los sistemas políticos y económicos, y sus vastos recursos les habilitan para atezar al Estado siempre y cuando lo deseen. Lupsha, Peter A. (1996). "Transnational Organized Crime versus the Nation State". En *Transnational Organized Crime* vol. 2.

representan la fuerza delictiva dominante del escenario criminal internacional (Reuter, 1995). Otros grupos, entre los que se encontrarían las Tríadas, habrían tomado posiciones de relevancia. Sin embargo, este planteamiento diverge frontalmente con los reiterados informes<sup>36</sup> que avalan la expansión internacional de la 'Ndrangheta, por citar un ejemplo clásico italiano, a la cual se le atribuye el monopolio de la importación de cocaína colombiana en Europa (Forgione, 2009), con la fortaleza organizacional que dicha circunstancia conlleva.

En cualquier caso, el argumento central de la emergencia internacional de las Tríadas en las próximas décadas del siglo XXI se sustenta en la expansión global de China como nueva potencia mundial (Pak, 2008). A su vez, dicha previsión se refuerza en las siguientes ideas fuerza (Kong Chu, 2005). La presencia contrastada de las Tríadas en la mayor parte de las comunidades chinas de ultramar,<sup>37</sup> facilitando la globalización (transnacionalidad) de sus actividades. Las ingentes cantidades de beneficios que comportan sus principales inversiones delictivas en vertiginosa expansión: tráfico de heroína, que si bien ha decaído su consumo en Estados Unidos y Europa, ha reflejado un incremento inusitado a lo largo de toda Asia. El tráfico de personas, tanto para su explotación laboral como sexual (incremento en Europa de la demanda de prostitutas asiáticas), tráfico ilícito de recursos energéticos y materias primas, y la falsificación de todo tipo de productos.

En suma, estos autores defienden que las Tríadas se han convertido en una de las amenazas criminales organizadas más significativas que han de enfrentar las agencias mundiales de imposición de la ley (Kong Chu, 2005). Amenaza, que si bien aún no habría eclosionado en toda su magnitud, le vaticinan una peligrosidad extrema, si no se ataja tempranamente.

---

<sup>36</sup> Forgione, Francesco (2009): *'Ndrangheta. La mafia menos conocida y más peligrosa del planeta*. Barcelona. Ediciones Destino. Colección Imago Mundi, Volumen 155, pp. 29-45.

<sup>37</sup> Glenn E. Curtis, Seth L. Elan, Rexford A. Hudson y Nina A. Kollars (2002): *Transnational activities of Chinese crime organizations*. Trends in Organized Crime. Vol. 7, Nº 3, marzo de 2002. New York. Springer.

Este análisis prospectivo, aunque se nutra en parte de planteamientos correctos, al menos en cuanto a la existencia y expansión transnacional de la actividad de las Tríadas, no debe exacerbarse, ni tratar de amplificar su impacto y peligrosidad de forma ficticia. Los temores de que las Tríadas dominen el crimen internacional se basan en una interpretación errónea de la naturaleza del crimen organizado de etnia china (Kong Chu, 2005: 275) y de la verdadera fortaleza del “gigante chino”.

En este sentido, cada vez con mayor fuerza se pone en entredicho el arraigado y prefabricado mito de que China es un enorme monolito que se dirige inexorablemente hacia la dominación mundial. De hecho, el cambio económico está fragmentando el país, entre otros factores de naturaleza global, poniendo de relieve su tremenda diversidad cultural, reinventando rivalidades y alianzas, y acentuando la tensión entre el “centro” (Pekín) y la periferia (todo lo demás). De facto, afianzada su independencia de Pekín, las empresas y los gobiernos provinciales y locales, dedican muchos esfuerzos a neutralizar la injerencia de la capital.

Las sombras del proceso de transformación y crecimiento chino se manifiestan en otros dominios como los desequilibrios territoriales (especialmente notorios entre el Este y el Oeste del país), las desigualdades sociales,<sup>38</sup> el escaso avance en materia de bienestar social, la consolidación de la corrupción y asociado a ella, la proliferación interna de toda suerte de criminalidad organizada.

Un análisis pormenorizado de las desigualdades territoriales en China sirve, en gran medida, de mapa para identificar dónde la presencia de las organizaciones criminales de etnia y nacionalidad china, y la infiltración de las Tríadas desde Taiwán y Hong Kong, se ha hecho más plausible. En las cuatro

---

<sup>38</sup> En 2007, de un total de 177 países, China se ubicaba en la posición 81 en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Las desigualdades, por otra parte, conforman una problemática de profundo calado: en 2007, el PIB per capita de Shanghai era trece veces mayor que el de la provincia de Guizhou, por ejemplo. Asimismo, entre el campo y la ciudad, las cifras oficiales constatan una diferencia de renta en 2007 de 4.140 yuanes en el ámbito rural, frente a los 13.786, del urbano. Huisken, Ron (Ed.) (2009): *Rising China: Power and Reassurance*. Canberra. The Australian National University (ANU). E Press.

provincias que forman el litoral sureste del país: Cantón, Fujian, Hainan y Zhejiang, se localiza una mayor presencia e influencia del fenómeno criminal triádico.

La progresiva consolidación de alianzas corruptas entre políticos, organizaciones delictivas y el aparato de seguridad estatal, responsable de la persecución del delito y de la administración judicial, configura un factor nefasto para el futuro de China. Dicha connivencia genera en la práctica, bien respuestas lentas y vacilantes, bien directamente la omisión de respuesta pública (Gambetta, 1993; Milhaupt y West, 2000). Pekín se siente amenazado por estas tramas político criminales (Glenny, 2008), porque su proliferación conlleva la erosión de la autoridad del Partido Comunista Chino (PCCh) (Ko-lin Chin.).<sup>39</sup> Para el Gobierno chino supone en primer orden un problema político y sólo después, un problema de criminalidad.

En sintonía con lo expuesto, a pesar de su constatada proyección internacional, parece que el interés prioritario de las Tríadas es el reasentamiento y consolidación en el territorio chino, apostando por el desarrollo de relaciones simbióticas con el poder. Esta determinación puede motivar cierta inestabilidad interna al producirse, siempre que no se establezcan acuerdos fructíferos, pugnas entre las organizaciones criminales de etnia y nacionalidad china y las Tríadas, por el control de mercados delictivos y territorios. Confrontación, que no necesariamente tiene por qué reeditarse en el extranjero, aunque igualmente podrá producirse. Hasta la fecha, en términos generales, la cooperación<sup>40</sup> ha primado sobre la confrontación, sin que ello quiera decir que no se hayan gestado episodios

---

<sup>39</sup> *Chinese Subculture and Criminality: Non-Traditional Crime Groups in America*. Greenwood Publishing Group. 1990. Westport.

<sup>40</sup> Las organizaciones criminales sin duda cooperan, pero lo hacen a lo largo de un espectro que abarca desde «alianzas estratégicas» en un extremo, hasta «relaciones de proveedor a corto plazo» en el otro, no muy diferentes del tipo de relaciones cooperativas típicas del mundo de los negocios. En el siglo XXI, los incentivos para la cooperación entre organizaciones criminales estarán al alza en detrimento de la confrontación, dando como resultado una «cadena global de redes criminales que serán tan difíciles de combatir como lo son de rastrear». Williams, Phil (2005): «Cooperación entre organizaciones criminales», en Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 108-128.

violentos. No en vano, a pesar de la misma procedencia étnica, la diferencia de lazos familiares -sanguíneos o corporativos-, de parentesco, de nacionalidad y de dialecto, favorecen el desentendimiento. Incluso llegado el caso, perfectamente podrían darse supuestos de beligerancia entre organizaciones triádicas (Time, 1993).

La indiferenciación por parte de algunos analistas de las organizaciones de etnia y nacionalidad china surgidas al abrigo de las transformaciones operadas en China en las últimas décadas respecto de las Tríadas, añade confusión a cualquier intento serio de diseccionar la actual escena criminal china. Ciertamente estas redes criminales tienden a confundirse con la delincuencia triádica, a tenor de la fortaleza adquirida y su implantación internacional. Se suma a la confusión el hecho de que además, comparten actividades delictivas con las Tríadas cuando no, como ya se ha expresado, cooperan entre sí. No obstante, delimitar el alcance de cada una resulta crucial para evitar una sobrevaloración de las estructuras triádicas, transmitiendo la falsa impresión de que toda organización criminal de etnia china está vinculada al fenómeno de las Tríadas.

Con mayor razón, hay que rechazar por infundadas aquellas hipótesis alarmistas que abogan por la determinación de las Tríadas a implantar una suerte de monopolio criminal, ejerciendo el control en todo el territorio chino y en las comunidades asentadas en el extranjero, como máxima expresión de la criminalidad organizada de etnia china. Hipótesis a todas luces inviable, porque, como ya se expuso, las Tríadas operan descentralizadamente en la medida de que ningún organismo central es capaz de unir a todas las sociedades triádicas, ni dar órdenes universales (Chu, 2000).

Todo lo más, adaptando la visión aportada por Michael D. Swaine y Ashley J. Tellis, autores de *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present and Future*, a la realidad criminal triádica, con las oportunas salvedades y reservas, se puede concluir en un esfuerzo de análisis prospectivo, que las Tríadas, activas dentro y fuera del territorio de la República Popular de China, comparten una visión estratégica marcadamente pragmática.

Estrategia compuesta por tres elementos principales o ideas fuerza: una metodología empresarial (no ideológica) necesaria para el continuo crecimiento económico. Un autocontrol deliberado con respecto al empleo de la fuerza (auge pacífico). Y, finalmente, un interés específico por el reasentamiento en el territorio chino del que fueron mayoritariamente expulsadas tras el ascenso comunista al poder, sin olvidar su implicación transnacional, tanto en el ámbito regional (extranjero próximo), como en la esfera internacional.

En conclusión, las repercusiones futuras de las Tríadas son hasta cierto punto inciertas, al menos por el momento. Dependerán en gran medida de la evolución e interacción de factores tales como el éxito o fracaso de China en su ascenso como potencia mundial; el desarrollo de las organizaciones de etnia y nacionalidad china y su inclinación hacia la cooperación o por el contrario, la apuesta por la confrontación directa; la contención de la corrupción; y la resolución de los problemas sociales y económicos internos, a la par que el resultado de los equilibrios políticos necesarios para compaginar capitalismo y comunismo, entre los más destacados. Por ello, si bien no hay que caer en la ponderación exagerada de la expansión y peligrosidad de las Tríadas, tampoco sería coherente minusvalorar la amenaza.

Afrontamos sin duda, un panorama multivariable que requerirá de un continuado ejercicio de prospectiva para componer el puzzle, a la par que un apasionante reto a la seguridad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Andreas, Peter (2005): «Crimen transnacional y globalización económica», en en Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 62-85.

Arquilla, John y Ronfeldt, David (2003): *Redes y guerra en red: el futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid, Alianza.

Bakken, Borge (2005): "Crimen y castigo en China". En *Anuario Asia-Pacífico 2005*. Fundación CIDOB, Casa Asia y el Real Instituto Elcano. Madrid, pp. 395-403.

Chambliss, William. J. (1988): *On the take, from petty crooks to presidents*, Indiana, University Press.

Chambliss, William J. (1989): "State-organized crime: American Society of Criminology, 1988 Presidential Address", *Criminology*, vol. 27, pp. 183-208.

Chambliss, William J. (1988): *On the take, from petty crooks to presidents*, Indiana, Indiana University Press.

Cornejo, Romer (cord.), (2008): *China: radiografía de una potencia en ascenso*, El Colegio de México, México.

Daniel Oviedo, Eduardo (2005): *China en expansión*, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba (Argentina).

Di Nicola, Andrea (2005). Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants. Reichel, P. *Handbook of Transnational Crime and Justice*. Thousand Oaks: Sage. Economy Ithaca, NY: Cornell University Press.

Fijnaut, Cyrille (2000): "Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: a challenge for the 21 st. century", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* nº 8.

Frederic Wakerman Jr. (1996): *The Shanghai Badlands*. Cambridge University Press.

Gambetta, Diego (1993): *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.

Gayraud, Jean François (2007): *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Barcelona, Urano. Colección «Tendencias».

Goldstein, Avery (2005): *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford. Stanford University Press.

Hale, David (2006): China 's Economic Takeoff: implications for Africa. *Brenthurst Discussion Papers*. Paper 1/2006. The Brenthurst Foundation.

Hewitt, Duncan (2007): *Getting Rich First: Life in a Changing China*. London. Chatto & Windus.

Higueras, Georgina (2003): *China; La venganza del dragón*. Madrid. Península-Atalaya.

Huisken, Ron (Ed.) (2009): *Rising China: Power and Reassurance*. Canberra. The Australian National University (ANU). E Press.

Jesús I. Fernández Sánchez (2009): *Investigación Criminal. Una visión innovadora y multidisciplinar del delito*. Bosch. Barcelona.

Ko-Lin Chin, (2001): "The Social Organization of Chinese Human Smuggling", cap. 8. En David Kyle y Rey Koslowski, (eds.) *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore. Johns Hopkins University-Press.

Kynge, James (2006): *China Shakes The World: The Rise of a Hungry Nation*. London. Weidenfeld & Nicolson.

Liu, Jianhong; Zhang, Lening y Messner, Steven F. (eds.) (2001): *Crime and Social Control in a Changing Chine*. Londres, Greenwood Press.

Malraux, André (1979): *La condición humana*. Barcelona. Edhasa.

Milhaupt, J. C. y West, M. D. (2000): «The Dark Side of Private Ordering: An Institutional and Empirical analysis of Organized Crime», en *University of Chicago Law Review*, vol. 67, Nº 1.



- Naím, Moisés (2006): *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona. Debate.
- Nieto, Gladys (2007): *La inmigración china en España. Un a comunidad ligada a su Nación*. Madrid. Los Libros de la Catarata.
- Nyiri, Pal y Saveliev, Igor (eds.) (2002): *Globalizing Chinese Migration: Trends in Europe and Asia*. Aldershot. Ashgate.
- Pierrat, Jérôme y Sargos, Alexandre (2007): *Yakusa. Una investigación sobre la mafia japonesa*. Barcelona. Océano.
- Resa Nestares, C.: "Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias", en [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text11.html). Consultado el 17 de junio de 2009.
- Ríos, Xulio (2005): *Taiwán, el problema de China*. Madrid. Los Libros de la Catarata.
- Ríos, Xulio (2007): *Mercado y control político en China*, Madrid. Los Libros de la Catarata.
- Ríos, Xulio (ed). (2001): *Política exterior de China*. Barcelona. Biblioteca de China Contemporánea.
- Roldán Barbero, Horacio (2009): *Introducción a la investigación criminológica*. Granada. Estudios de Derecho Penal y Criminología. Editorial Comares.
- Rotman, E. (2000): «The globalization of criminal violence», en *Cornell Journal of Law and Public Policy*, n.º 10.
- Rueda Menéndez, Juan, (2005): "La delincuencia organizada transnacional". *Cuadernillo junio de 2005*. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). Madrid. UNED.
- Sánchez García de Paz, Isabel (2005): *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid, Dykinson/Ministerio del Interior.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2006): "El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional". En *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12. Madrid. Universidad Complutense, pp. 203-227.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2007): "La actual escena criminal europea: breve radiografía". En *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº XXXV, 2ª Época, Madrid: Ministerio del Interior, pp. 47-61.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2008): "Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional". En Fernández Rodríguez, J. J., Jordán, J., y Sansó-Rubert Pascual, D. (eds.); *Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*. Madrid. Plaza y Valdés Editores.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel (2005): "La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno", *UNISCI Discussion Papers*, núm. 9. Madrid. Universidad Complutense, pp. 43-62.
- Stanton, William (1900): *The Triad Society or Heaven and Earth Association*, Hong Kong, Kelly & Walsh.
- Swaine, Michael D. y Tellis, Ashley J. (2000): *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*. Santa Mónica, California. RAND Corporation.
- Terradillos Basoco, J. M. (2006). La criminalidad de los migrantes. Aproximación criminológica. En *Migraciones contemporáneas y nuevos riesgos en materia de seguridad*, Revista Galega de Seguridade Pública, núm. 8, Centro de Estudios Judiciales y de Seguridad Pública de Galicia (Xunta de Galicia), Cambados (A Coruña).

Tokatlian, J. G. (2001): «El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona», en *Diario Clarín*, Argentina, 10 de abril. Accesible en <http://www.clarin.com/diario/2001/04/10/o-02304.htm>.

Voronin, Yuriy A. "The emerging criminal state: economic and political aspects of organized crime in Russia"; *Transnational Organized Crime*, Nº 2, 1996.

Wang, Jian-Ye (2007): "What Drives China's Growing Role in Africa?". *IMF Working Paper 07/211* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Yiu Kong, Chu (1996): "International Triads Movements: The Threat of Chinese Organized Crime". *Conflict Studies* 291 (julio/agosto), Londres. Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.

Yiu Kong, Chu (2000, reimpresso): *The Triads as business*. London. Routledge.

Zai Liang y Wenzhen Ye, "From Fujian To New York: Understanding the New Chinese Immigration", cap. 7, en David Kyle y Rey Koslowski, *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore. Johns Hopkins University-Press. 2001.

# **LA REPRESIÓN DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES. ¿QUÉ CRÍMENES, SOBRE QUIÉN, POR QUIÉN?**

**Gerardo Suárez Álvarez**  
**Teniente Coronel de la Guardia Civil**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En este trabajo se trata de dar respuestas a las preguntas enunciadas en su título: ¿quiénes enjuician los crímenes internacionales?, ¿sobre quién recae el peso de la ley por haber cometido crímenes internacionales? y ¿qué crímenes internacionales se enjuician?

Para dar respuesta a esas preguntas se analizan los actuales instrumentos jurídicos existentes para la represión de los crímenes internacionales, fundamentalmente desde la perspectiva del Derecho Internacional.

En el siguiente apartado se especifican cuáles son los mecanismos que se utilizan para la represión de los crímenes internacionales, que fundamentalmente son los tribunales penales tanto nacionales como internacionales.

Se continuará con el análisis de los crímenes internacionales, para ello se comenzará delimitando el concepto y se terminará detallando las características de cada uno de los principales crímenes internacionales.

Para finalizar se analizarán algunos casos de crímenes internacionales enjuiciados o tramitados por tribunales penales nacionales españoles o internacionales.

## **2. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA REPRESIÓN DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES**

### **INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES**

- Convención de las Naciones Unidas sobre la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948<sup>1</sup>.
- Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977<sup>2</sup>.
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, de 26 de noviembre de 1968<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entró en vigor el 12 de enero de 1951. España depositó el instrumento de adhesión el día 13 de septiembre de 1968 con una reserva a la totalidad del artículo IX (jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia). BOE núm. 34/1969, de 8 de febrero de 1969. El 24 de septiembre de 2009, el Gobierno de España informó al Secretario General que había decidido retirar la reserva respecto de todo el artículo IX.

<sup>2</sup> Los Convenios de Ginebra entraron en vigor el 21 de octubre de 1950 y son: I Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; II Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar; III Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; y IV Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Todos ellos ratificados por España el 4 de agosto de 1952.

Los protocolos de adiciones de 1977 son dos: Protocolo adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; Protocolo adicional II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional; todos ellos ratificados por España el 21 de abril de 1989. El 8 de diciembre de 2005 se aprobó el Protocolo adicional III a relativo a un signo distintivo adicional.

- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1973<sup>4</sup>.
- Resolución 3074 (XXVIII) de la Asamblea General sobre los principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1973.
- Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 10 de diciembre de 1984 y su Protocolo Facultativo de 2002<sup>5</sup>.
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 20 de diciembre de 2006<sup>6</sup>.
- Estatuto de Roma de 17 de julio de 1998 por el que se crea la Corte Penal Internacional<sup>7</sup>.
- Decisión del Consejo de la Unión Europea (2002/494/JAI), de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una Red Europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.
- Decisión del Consejo de la Unión Europea, (2003/335/JAI), de 8 de Mayo de 2003, relativa a la investigación y persecución de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.

## **INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESPAÑOLES**

- Código Penal Español. Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre (fundamentalmente el Título XXIV: Delitos contra la Comunidad Internacional).
- Código Penal Militar. Ley Orgánica 13/1985 de 9 de diciembre (fundamentalmente en el Título II: delitos contra las Leyes y usos de la guerra).
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 15/1994, de 1 de junio, para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la Ex-Yugoslavia.
- Ley Orgánica 4/1998, de 1 de julio, para la cooperación con el Tribunal internacional para Ruanda.
- Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de cooperación con la Corte Penal Internacional.

---

<sup>3</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2391 (XXIII), entró en vigor el 11 de noviembre de 1970. España no es parte de esta Convención, aunque los artículos 131 y 133 del Código Penal señalan la imprescriptibilidad para los delitos de genocidio, de lesa humanidad y de guerra.

<sup>4</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 3068 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973. Entró en vigor el 18 de julio de 1976. España no es parte de esta Convención.

<sup>5</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987. El Protocolo Facultativo fue adoptado por la Asamblea General en su Resolución 77/199, de 18 de diciembre de 2002, entró en vigor el 22 de junio de 2006 y permite efectuar visitas a lugares de detención para prevenir la tortura. España fue país signatario y depositó los instrumentos de ratificación el 21 de octubre de 1987 y el 4 de abril de 2006.

<sup>6</sup> Aprobado por la Asamblea General por resolución A/RES/61/177 de 20 de diciembre de 2006. Aún no ha entrado en vigor. España fue Estado signatario y depositó el instrumento de ratificación el 24 de septiembre de 2009.

<sup>7</sup> Tratado internacional que entró en vigor el 1 de julio de 2002, ratificado por España en el año 2000.

### **3. MECANISMOS PARA LA REPRESIÓN DE LOS CRÍMENES INTERNACIONALES**

Lo normal es exigir la responsabilidad de los crímenes internacionales en el derecho interno de los Estados a través de sus órganos judiciales y por los delitos tipificados en sus códigos penales<sup>8</sup>. En ese sentido ya los Convenios de Ginebra reenvían al derecho interno de los Estados para que tomen “las medidas legislativas necesarias para fijar las sanciones penales adecuadas que hayan de aplicarse a las personas que cometieren o dieran orden de cometer cualquiera de las infracciones graves” y establecen la obligación de juzgar a dichas personas a través de sus propios tribunales o entregarlas para su enjuiciamiento a otro Estado parte interesado en el proceso<sup>9</sup>.

En otras ocasiones se han creado órganos o procedimientos internacionales para enjuiciar a los individuos por los delitos internacionales, bien sean tribunales penales ad hoc, especiales o la Corte Penal Internacional.

Criminalmente responsables solamente son las personas, pues los Estados no son sancionables penalmente, este principio que se apoya en la reiterada jurisprudencia internacional, como señala entre otras la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en el asunto Fiscal c. Blaskić<sup>10</sup>, según la cual “con arreglo al Derecho internacional actual, no cabe duda de que los Estados, por definición, no pueden ser objeto de sanciones penales similares a las que se prevén en los ordenamientos penales nacionales”. En el mismo sentido el Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>11</sup> limita igualmente la competencia de la Corte a las "personas naturales" añadiendo que “nada de lo dispuesto en el presente Estatuto respecto de la responsabilidad penal de las personas naturales afectará a la responsabilidad del Estado conforme al derecho internacional”.

#### **3.1 Tribunales españoles competentes para el enjuiciamiento de crímenes internacionales**

Los crímenes internacionales que se tengan que enjuiciar en España lo serán por los jueces o tribunales del orden penal siempre que los delitos se cometan en España y en el caso de que el crimen internacional se cometa fuera del territorio nacional será competente la Audiencia Nacional<sup>12</sup>.

La Audiencia Nacional también es la competente de los procedimientos penales iniciados en el extranjero, de las ejecuciones de sentencias dictadas por tribunales extranjeros, del cumplimiento de penas impuestas por tribunales extranjeros, de las cuestiones de cesión de jurisdicción en materia penal derivadas del cumplimiento de Tratados Internacionales, del procedimiento para la ejecución de órdenes europeas de detención y entrega y de los procedimientos judiciales de extradición pasiva.

Para delimitar la competencia de la jurisdicción penal española se aplica el principio de territorialidad (el “locus delicti” es además el fuero preferente) con independencia de la nacionalidad de los imputados, el de personalidad activa (autor del delito) con algunos requisitos adicionales<sup>13</sup> y en algunos supuestos<sup>14</sup> se contempla el

---

<sup>8</sup> Conocida como la teoría del desdoblamiento funcional.

<sup>9</sup> I convenio, art. 49; II Convenio, art. 50; III Convenio, art. 129; IV Convenio, art. 146.

<sup>10</sup> Asunto IT-95-14-AR 108 bis, Prosecutor v. Blaskić, I.L.R., vol. 110, pág. 688 (1997), en pág. 698, párr. 25.

<sup>11</sup> Artículos 1 y 25 párrafos 1 y 4.

<sup>12</sup> Art. 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>13</sup> Art. 23.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>14</sup> Art. 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

principio de personalidad pasiva (víctima del delito), aunque en ocasiones se aplica mediante el criterio de conexión con intereses nacionales.

Una vez iniciadas las investigaciones y las diligencias se continuará con el procesamiento, siempre que el inculpado esté a disposición del Juez o Tribunal, en caso contrario se le declarará en rebeldía y procederá su busca y captura y en algunos casos la extradición o la euro-orden<sup>15</sup> en el ámbito europeo.

### **3.2 Tribunales penales internacionales**

Ante las atrocidades cometidas en algunos conflictos armados, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha creado tribunales ad hoc para juzgar las conductas de los individuos que constituyan graves delitos internacionales. Por esos motivos en 1993 se creó con carácter temporal un tribunal internacional para enjuiciar a los presuntos responsables de las graves violaciones contra el derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia. Un año después se creó otro tribunal ad hoc para enjuiciar a los presuntos responsables de los crímenes cometidos en Ruanda.

Desde el 1 de julio de 2002 está en vigor el Estatuto de Roma por el que se creó con carácter permanente el Tribunal Penal Internacional, en él se consagra el principio de responsabilidad individual por los crímenes cometidos que sean de su competencia, con independencia del empleo o cargo ocupado por las personas enjuiciadas.

Además de los anteriores tribunales también se han creado otros tribunales especiales de naturaleza mixta como el de Sierra Leona y el Líbano, o salas especiales o extraordinarias en los tribunales de los Estados como en el caso de Camboya y Bosnia y Herzegovina, en otras ocasiones se han establecido acuerdos de asistencia jurídica internacional como la que se presta actualmente en Kosovo, Timor Oriental y por último se han creado comisiones internacionales contra la impunidad como en el caso de Guatemala.

A continuación se hace un estudio más detallado sobre cada uno de ellos.

#### **3.2.1 Tribunales penales ad hoc**

En este apartado se describen los dos tribunales ad hoc creados por el Consejo de Seguridad en la década de los noventa: el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY)<sup>16</sup> y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)<sup>17</sup>. Ambos Tribunales fueron creados para enjuiciar los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra, con algunas diferencias respecto a la competencia de este último<sup>18</sup>.

Los dos tribunales se crearon como medidas que no implican el uso de la fuerza de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas porque se determinó que ambas situaciones constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Al ser una medida adoptada por el Consejo de Seguridad existe una obligación de los Estados de aceptarlos y de cooperación. Los Tribunales tienen su sede en La Haya y Arunha (Tanzania) y se estructuran en dos Salas de Primera Instancia y una Sala de Apelaciones, el Fiscal, y una Secretaría.

---

<sup>15</sup> Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre orden europea de detención y entrega.

<sup>16</sup> icty.org. Establecido por El Consejo de Seguridad en las resoluciones 808 de 22 de febrero y 827 de 25 de mayo de 1993.

<sup>17</sup> ictr.org. Creado en virtud de la Resolución 955 de 8 de noviembre de 1994.

<sup>18</sup> El TPIY es competente para enjuiciar las infracciones graves a los Convenios de Ginebra y las violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, en cambio el TPPIR tiene competencia sobre las violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y al Protocolo II. El artículo 3 común se refiere al trato inhumano no discriminatorio, a los tratos crueles, a los atentados, a la toma de rehenes, a las humillaciones y degradaciones y a las condenas sin juicio previo

Como se ha visto, la competencia de los tribunales presenta similitudes en el ámbito material, pero tienen diferencias en los ámbitos temporales y subjetivos, así el TPIY tiene competencia sobre los individuos, cualquiera sea su estatus, acusados de cometer crímenes en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, pero la competencia del TPIR se limita igualmente sobre los individuos, cualquiera que sea su estatus, acusados de cometer crímenes en el territorio de Ruanda o por ciudadanos de Ruanda en países vecinos, en el período que abarca sólo el año 1994.

Ambos tribunales tienen primacía sobre los tribunales nacionales, existe una obligación de todos los Estados de cooperación con estos tribunales y sus sentencias también son obligatorias para cualquier Estado, algunos Estados han creado normas específicas donde se señala el alcance y las herramientas para hacer efectiva dicha obligación, es el caso de España que además ha firmado un acuerdo con Naciones Unidas para que los condenados del TPIY puedan cumplir condenas en España<sup>19</sup>. Como ejemplo de cooperación cabe citar que el general croata Gotovina fue capturado en Tenerife (España) a finales de 2005 y entregado al TPIY para su enjuiciamiento, en 2007 se formuló la acusación de su participación en la denominada “Operación Tormenta” con el propósito de la eliminación permanente de la población serbia de la región de Krajina.

Esos dos tribunales son el precedente y han influido en la creación de la Corte Penal Internacional a la hora de diseñar su estructura y funcionamiento.

### **3.2.2 La Corte Penal Internacional<sup>20</sup>**

La idea de que los individuos, no las naciones, puedan ser internacionalmente perseguidos, juzgados y condenados por violaciones graves del derecho internacional es una vieja reivindicación y petición de las Naciones Unidas,

La Corte Penal Internacional la crea el Estatuto de Roma de 17 de julio de 1998, que fue aprobado con los votos de 120 países, la abstención de 21 países y votaron en contra EE.UU, China, India, Israel, Turquía, Filipinas y Sri Lanka. Estados Unidos participó activamente en las negociaciones previas, imponiendo una reducción de las competencias inicialmente previstas y de algunas cláusulas, aunque posteriormente votó en contra del estatuto<sup>21</sup>; la no participación de Estados Unidos en este Tribunal tiene, entre unos de sus objetivos, el evitar que su personal diplomático, civil y militar destinado en el extranjero pueda ser juzgado por la Corte Penal Internacional y para que eso no ocurra han firmado posteriormente acuerdos bilaterales que garanticen la inmunidad de su personal.

El 11 de abril de 2002 se alcanzaron las 60 ratificaciones necesarias para la entrada en vigor el 1 de julio de ese mismo año y el 11 de marzo de 2003 se celebró la sesión inaugural en La Haya, en esa fecha 89 países habían ratificado el Estatuto y había sido firmado por 139 Estados. A finales del año 2009 el número de países parte en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) era de 110<sup>22</sup>. La Corte se rige por el

---

<sup>19</sup> Acuerdo entre el Reino de España y las Naciones Unidas sobre la ejecución de condenas impuestas por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, hecho en La Haya el 28 de marzo de 2000.

<sup>20</sup> [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

<sup>21</sup> Estados Unidos firmó el Estatuto el día 31 de diciembre de 2000 como uno de los últimos actos de la administración Clinton. A primeros de mayo del 2002 la administración Bush ha sentado el precedente de ser el primer gobierno que procedió a la retirada de la firma del tratado al comunicar a la Secretaría General de la Corte que ellos no tienen intención de ser parte en el Tratado y que no asumen ninguna obligación del hecho de su firma anterior.

<sup>22</sup> Además de EE.UU., permanecen al margen Israel, China, India, Rusia, la mayoría de los países árabes (salvo Jordania), un buen número de países islámicos (como Indonesia, Irán, Irak y Pakistán) y la mayoría

Estatuto y otros textos jurídicos aprobados posteriormente<sup>23</sup> entre los que destacan las Reglas de procesamiento y prueba

La Corte se estructura en la Presidencia, la Secretaría, la Fiscalía y tres Secciones Judiciales (de Apelaciones, de Primera Instancia y de Cuestiones Preliminares), asimismo se reconocen importantes funciones a una Asamblea de los Estados Partes, a la que corresponde la elección de los 18 magistrados<sup>24</sup> y del fiscal y sus adjuntos<sup>25</sup>. Los idiomas oficiales son los mismos que la ONU, pero sólo el inglés y el francés son los de trabajo.

La Corte es competente para enjuiciar a personas mayores de 18 años, por los crímenes de genocidio, los de lesa humanidad, los de guerra y el de agresión.

El estatuto de la CPI deja claro que la responsabilidad es de los individuos con independencia de la posición o cargo que ocupara y de lo que suceda en el cumplimiento de tareas políticas o militares, en este sentido el artículo 33 del Estatuto señala que *“un individuo que cometa un delito cuando se encuentre a las órdenes de su gobierno, de sus jefes militares o de un superior civil sólo estará exento de responsabilidad penal si se encuentra legalmente obligado a obedecer las órdenes de su gobierno o su superior”*. Por otra parte, en el artículo 28 del Estatuto se establece la responsabilidad de los jefes militares u otros superiores por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo.

Conforme al principio de complementariedad<sup>26</sup>, la Corte no sustituye a las jurisdicciones penales nacionales, pues sólo actuará de manera subsidiaria cuando el Estado competente no esté dispuesto a enjuiciar, no pueda hacerlo o se ejerza de forma inadecuada en relación al interés de la justicia. Para iniciar un proceso debe haber una denuncia previa de un Estado miembro, del Consejo de Seguridad o del Fiscal del propio Tribunal actuando de oficio.

La Corte tiene jurisdicción sobre los crímenes cometidos en el territorio o por nacionales de los Estados parte, también puede juzgar los casos que el Consejo de Seguridad le remita, aunque no sean Estados parte; además puede extender su competencia a otros Estados no parte cuando estos hayan aceptado la competencia en un caso concreto de un crimen cometido en su territorio o por sus nacionales. Un problema

---

de los asiáticos (Japón sí está presente y es uno de los que lo sufraga); ente los latinoamericanos faltan, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití y Nicaragua.

<sup>23</sup> El Estatuto de Roma; Las Reglas de Procedimiento y Prueba; Los Elementos de los Crímenes; El Reglamento de la Corte; El Reglamento de la Oficina del Fiscal; El Reglamento de la Secretaría; El Código de conducta profesional de los abogados; El Código de Ética Judicial; El Estatuto del Personal; El Reglamento Financiero y las Normas (aún no ha entrado en vigor); El Acuerdo sobre los Privilegios e Inmidades de la Corte Penal Internacional; Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas; El Acuerdo de Sede con el Estado anfitrión.

<sup>24</sup> Los jueces de la Corte son: Sang-hyun Song (República de Corea), Fatoumata Dembele Diarra (Mali), Hans-Peter Kaul (Alemania), Elizabeth Odio Benito (Costa Rica), Akua Kuenyehia (Ghana), Erkki Kourula (Finlandia), Anita Ušacka (Letonia), Adrian Fulford (Reino Unido), Sylvia Steiner (Brasil), Ekaterina Trendafilova (Bulgaria), Daniel David Ntanda Nsereko (Uganda), Bruno Cotte (Francia), Joyce Aluoch (Kenya), Mmasenono Monogeng (Botswana), Christine Van den Wyngaert (Bélgica), Cuno Tarfusser (Italia) y René Blattman (Bolivia).

<sup>25</sup> La Fiscalía es responsable de recibir remisiones e información sobre crímenes de la competencia de la Corte, para examinar y realizar investigaciones y actuaciones judiciales ante el Tribunal. Está dirigida por el Fiscal, Luis Moreno-Ocampo (Argentina). El Fiscal está asistido por un Fiscal Adjunto, Fatou Bensouda (Gambia).

<sup>26</sup> Según indica en el preámbulo *“será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales”* y en su artículo 1 *“tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”*. Sobre este tema op. cit. Olasolo, H.



de la CPI es que las víctimas no pueden ser parte en los procesos y que por lo tanto no pueden recurrir las sentencias.

La Corte sólo puede enjuiciar a los acusados que estén a su disposición, no en rebeldía, y no puede imponer la pena de muerte ni una pena de reclusión que exceda de 30 años, aunque en casos excepcionales se puede imponer la de reclusión a perpetuidad. Las penas privativas de libertad se cumplirán en el Estado que designe la Corte sobre una lista de los que previamente hayan manifestado su disponibilidad.

España ha ratificado el Estatuto y ha mostrado su disposición a recibir personas para el cumplimiento de las condenas a condición de que su duración no exceda del máximo más elevado previsto para cualquier delito con arreglo a la legislación española<sup>27</sup>.

En la actualidad la Corte Penal Internacional ha abierto investigaciones<sup>28</sup> con el fin de aclarar las posibles responsabilidades por los crímenes de su competencia cometidos en la República Democrática del Congo<sup>29</sup>, en Uganda<sup>30</sup>, en la República Centroafricana<sup>31</sup>, y en la región de Darfur en Sudán<sup>32</sup>. Las solicitudes de actuaciones fueron remitidas por los propios países y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el caso del Darfur Sudanés.

### **3.2.3 Otros tribunales penales especiales**

Se han creado otros tribunales especiales como el de Sierra Leona<sup>33</sup> para enjuiciar a aquellas personas que tienen la mayor responsabilidad por haber perpetrado violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en su territorio a partir del 30 de noviembre de 1996. El Tribunal Especial de Sierra Leona fue establecido por medio de un acuerdo entre Naciones Unidas y el gobierno de Sierra Leona el 16 de enero de 2002, y los primeros funcionarios llegaron a Freetown en julio de 2002. Este tribunal tiene una naturaleza mixta porque no ha sido creado por el Consejo de Seguridad, está integrado por jueces internacionales y de Sierra Leona, su competencia material también es mixta porque enjuicia crímenes de guerra, de lesa humanidad además de otros de la legislación interna de ese país y por último cuenta con el apoyo de la misión de las Naciones Unidas (UNAMSIL) y se financia con contribuciones voluntarias.

---

<sup>27</sup> El parlamento lo autorizó por la Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, siendo depositada la ratificación el 24 de Octubre de 2000 y en sentido similar la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional.

<sup>28</sup> Casos sobre la situación en la República Democrática del Congo: ICC-01/04-01/06-El caso del Fiscal contra Thomas Lubanga Dyilo; ICC-01/04-01/07-El caso del Fiscal contra Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo Chui; Decisión sobre la acumulación de los asuntos en contra de Germain Katanga y Mathieu Ngudjolo Chui; ICC-01/04-02/06-El caso de la Fiscal contra Bosco Ntaganda.

Casos sobre la situación en la República Centroafricana: ICC-01/05- -01/08-El caso del Fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo.

Casos sobre la situación en Uganda: ICC-02/04-01/05-El caso del Fiscal contra Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, y Dominic Ongwen.

Casos sobre la situación en Darfur, Sudán: ICC-02/05-01/07-El caso del Fiscal contra Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun") y Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb"); ICC-02/05-01/09-La Fiscal contra Omar Hassan Ahmad Al Bashir, ICC-02/05-02/09-La Fiscalía contra Bahr Idriss Abu Garda.

<sup>29</sup> ICC-01/04, remisión el 19.04.2004 y decisión de investigar el 23.06.2004.

<sup>30</sup> ICC-02/04, remisión el 29.01.2004 y decisión de investigar el 29.07.2004.

<sup>31</sup> ICC-01/05, remisión el 07.01.2005 y decisión de investigar el 22.05.2007.

<sup>32</sup> ICC-02/05, remisión el 31.03.2005 y decisión de investigar el 06.06.2005.

<sup>33</sup> [www.sc-sl.org/](http://www.sc-sl.org/) Se creó en virtud del mandato aprobado por el C.S. por Resolución 1315 de 14 de agosto de 2000, mediante el que se pide al Secretario General de las NU que concluya un acuerdo con Sierra Leona con el fin de crear un tribunal especial.

El anterior tribunal crea un nuevo modelo que se ha extendido a otros países como en el caso de Camboya, que mediante un acuerdo similar al anterior el 17 de marzo de 2003 las Naciones Unidas y Camboya llegaron a un principio de acuerdo para la creación de las Salas Extraordinarias en los tribunales nacionales de Camboya<sup>34</sup> en las que participan magistrados y fiscales internacionales para enjuiciar a los dirigentes supervivientes de los Jemeres Rojos por las violaciones a los derechos humanos cometidas por entre el 17 de abril de 1975 al 6 de enero de 1979. En el año 2006 se constituyó este tribunal que se encuentra en las afueras de Phnom Penh, Camboya

Además de los mencionados Tribunales cabe citar el acuerdo de asistencia jurídica internacional concluido en 1999 por la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)<sup>35</sup>, por el que participan jueces y fiscales internacionales en los tribunales de Kosovo.

En similares términos al anterior se ha concluido un acuerdo de asistencia jurídica de un grupo de expertos con la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET)<sup>36</sup>, que después de la independencia de ese país fue sustituida por la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas (UNMISET)<sup>37</sup>, con jurisdicción sobre delitos graves. Este tipo de acuerdos han permitido crear tribunales o salas especiales de delitos graves compuestos por personal nacional e internacional.

Como tribunal híbrido funciona, desde noviembre de 2002, una Sala Especial de Crímenes de Guerra dotada de jueces y fiscales locales e internacionales incluidos en el Tribunal Estatal de Bosnia y Herzegovina que fue establecido por la decisión del Alto Representante para la Aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton.

Otro tribunal especial internacional de carácter híbrido es el establecido por petición de la República Libanesa a las Naciones Unidas para enjuiciar a los presuntos responsables del atentado del 14 de febrero de 2005 en Beirut que causó la muerte del ex Primer Ministro Libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas<sup>38</sup>.

En diciembre de 2006 la ONU y el gobierno de Guatemala firmaron un acuerdo por el que se estableció una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)<sup>39</sup> que tendrá el objetivo el investigar y procesar a los responsables de delitos penales derivados de la actividad de los Cuerpos ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad. En la actualidad esa Comisión de investigación está dirigida por el juez español Carlos Castresana.

#### **4. LOS CRÍMENES INTERNACIONALES**

Los crímenes internacionales o "crímenes de derecho internacional", son los delitos más graves que ponen en peligro o perturban el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, según se indicaba ya en los principios de Nüremberg y posteriormente fue tenido en cuenta por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) y

---

<sup>34</sup> <http://cambodiatribunal.org/>

<sup>35</sup> Creada por Resolución del Consejo de Seguridad 1244, de 10 de junio de 1999.

<sup>36</sup> Resolución del Consejo de Seguridad 1272, de 25 de octubre de 1999.

<sup>37</sup> Creada por la Resolución del Consejo de Seguridad 1410, de 17 de mayo de 2002.

<sup>38</sup> Con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano. Una vez aprobada la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2007, las disposiciones del documento anexo a ella, incluido el Estatuto del Tribunal Especial que figuraba como apéndice, entraron en vigor el 10 de junio de 2007.

<sup>39</sup> [cicig.org](http://cicig.org).

en la redacción del Estatuto de Roma de 1998. La descripción de este proceso se estudia a continuación.

La lista de delitos que componen los crímenes internacionales se ha ido reduciendo hasta los cuatro tipos de los que es competente la CPI: genocidio, de lesa humanidad, de guerra y el de agresión.

No es objeto de este estudio y no se debe confundir lo anterior con el concepto de “crímenes internacionales” de los que pueden ser sujetos los Estados y que la CDI en su proyecto sobre responsabilidad de los Estados (2001) de ha definido como “violaciones graves de obligaciones contraídas en virtud de normas imperativas de Derecho internacional general”.

#### **4.1 Derecho interno**

La mayor eficacia de respeto a los crímenes internacionales se consigue con la protección del derecho interno.

En el vigente Código Penal español figura el Título XXIV, relativo los delitos contra la comunidad internacional, que se subdivide en cuatro capítulos titulados respectivamente: delitos contra el derecho de gentes (arts. 605 y 606), delitos de genocidio (art. 607), de los delitos de lesa humanidad (art. 607 bis), de los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (arts. 608 al 614 bis)<sup>40</sup> y disposiciones comunes (arts. 615 al 616 bis). También se castigan los delitos internacionales en el vigente Código Penal Militar (arts. 69 a 78) Además en la misma modificación legislativa se incluyó el artículo 471 bis que trata sobre los delitos contra la administración de justicia de la Corte Penal Internacional.

En el derecho español estos delitos y las penas impuestas no prescriben en ningún caso y se les aplica el principio de jurisdicción universal<sup>41</sup>, aunque con la última modificación legislativa<sup>42</sup>, se limita a los tribunales españoles para que sólo intervengan por estos hechos cometidos fuera del territorio nacional, cuando el presunto responsable del delito se encuentre en España o existan víctimas de nacionalidad española, o exista un vínculo de conexión relevante con España y que en el otro país competente o en un Tribunal internacional no se ha iniciado procedimiento y en el caso de iniciarse con posterioridad la jurisdicción española se sobreseerá. En el caso de ser competente la jurisdicción española serán competentes los jueces y tribunales de lo penal, salvo que los delitos se hubieran cometidos fuera del territorio español, en cuyo caso será la Audiencia Nacional la encargada de enjuiciarlos.

En septiembre de 2001, Amnistía Internacional<sup>43</sup> publicó un estudio preliminar de las leyes penales nacionales de más de 130 países y encontró que más de 125 países

---

<sup>40</sup> Novedad legislativa que se incorporó al vigente Código de 1995. Posteriormente por la modificación de la Ley Orgánica 15/2003 permite coordinarlo con el Estatuto de la Corte Penal Internacional en el sentido de declarar imprescriptibles las penas y los delitos de lesa humanidad, genocidio y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (art. 131 y 133).

<sup>41</sup> En algunos países europeos aplican el principio de jurisdicción universal pero con limitaciones, como es el caso de Alemania, donde es necesaria la existencia un vínculo suficiente con el Estado alemán para que los tribunales alemanes conozcan de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra; en el caso de Francia, es la nacionalidad francesa de la víctima la que determina su posible competencia; en Bélgica también se admite el principio de jurisdicción universal pero con limitaciones; por el contrario en Italia no se contempla el principio de jurisdicción universal.

<sup>42</sup> Ley Orgánica 1/2009 de 1 de noviembre que modifica el art. 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>43</sup> Los resultados completos de este estudio preliminar se encuentran en Universal Jurisdiction: the duty of states to enact and implement legislation (AI Index: IOR 53/002-018/2001), en él se señala que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, más de una decena de Estados han realizado investigaciones, iniciado procesamientos y celebrado juicios basándose en la jurisdicción universal sobre los delitos, o bien han detenido a personas con miras a extraditarlas a un Estado que persigue su procesamiento. Entre

tenían la jurisdicción universal sobre uno o más de los crímenes enumerados en el llamamiento de Amnistía Internacional, ningún país tiene la jurisdicción universal sobre todos estos crímenes y que ningún país tiene una legislación que fue totalmente satisfactoria.

## **4.2 Derecho internacional**

El núcleo de los crímenes internacionales es el fijado por el estatuto de la CPI de Roma de 1998: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión.

Como antecedente recordar que poco antes de finalizar la II Guerra Mundial se acordó en Londres un Estatuto que fijó los principios y procedimientos para enjuiciar los delitos que debía juzgar el Tribunal Militar Internacional de Núremberg que agrupaba los delitos en cuatro categorías: Crímenes contra la paz (guerra de agresión), crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y conspiración y complot para cometer mediante un plan los crímenes definidos. Aunque las reglas estaban previstas sólo para esos procesos, luego fueron aplicadas en los procesos de Tokio, en la ex Yugoslavia y en Ruanda y la Carta de Londres sirvió también como base para la creación de la Corte Penal Internacional.

Los principios que sirvieron de soporte a los juicios de Núremberg fueron confirmados por la Resolución 95 (1) de 11 de diciembre de 1946 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que además encargó la preparación de un proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad internacional. La redacción del proyecto se pospuso hasta que se definiera el delito de agresión, hecho que se produjo por la Resolución 3314 (XXIX) de 4 de diciembre de 1974. En 1991 se aprobó un proyecto de código que se dividía en dos partes, una en la que se definía el concepto de crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad y los principios generales aplicables (entre otros la obligación de juzgar a los responsables, conceder su extradición y la no exención de responsabilidad a los Jefes de Estado o de Gobierno), y en la segunda parte se tipificaban dichos crímenes. Como consecuencia de la oposición de varios Estados tuvo que retirarse de la lista de crímenes algunos como la amenaza de agresión, la intervención o la dominación colonial y los daños intencionales y graves al medio ambiente, de modo que en el proyecto presentado en 1995 se había rebajado la lista a seis crímenes: la agresión, el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra excepcionalmente graves, el terrorismo internacional y el tráfico ilícito de estupefacientes. En el 48º periodo de sesiones (1996)<sup>44</sup> de la Comisión de Derecho Internacional se aprobó el Proyecto definitivo de Código internacional de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad, en el que se recogen los crímenes de agresión, el genocidio, de lesa humanidad, los de guerra y los crímenes contra el personal de la N.U. y el asociado; el ámbito de aplicación *ratione materiae* coincide, salvo el último citado, con el que fijará en 1998 el Convenio de Roma de la Corte Penal Internacional.

## **4.3 El crimen de genocidio**

El término "genocidio" fisiona la palabra griega "gnoes" (raza, nación o tribu) con la latina "cida" (matanza), se atribuye al abogado internacionalista Raphael Lemkin, porque aparece citado en 1944 en su libro "Axis rule in occupied Europe", posteriormente también lo mencionó el Tribunal Militar de Núremberg.

---

ellos se encuentran: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Israel, México, Países Bajos, Senegal, España, Suiza, el Reino Unido y Estados Unidos (Universal jurisdiction: The duty of states to enact and implement legislation).

<sup>44</sup> <http://untreaty.un.org/ilc/sessions/48/48docs.htm>

La Convención sobre genocidio de 1948 y el Estatuto de la CPI de 1998 definen este delito como “*cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:*

- a) *Matanza de miembros del grupo;*
- b) *Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
- c) *Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- d) *Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- e) *Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.”*

En la definición del delito de genocidio puede observar que se omite el genocidio por motivos culturales o políticos.

Las personas son los sujetos responsables de este delito “*ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares*”, aunque en su artículo IX señala que “*la responsabilidad de un Estado en materia de genocidio o en materia de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia a petición de una de las Partes en la controversia*”.

El Código Penal español tipifica el delito de genocidio de manera similar a lo marcado en la citada Convención de 1948 y además incluye la apología de este delito<sup>45</sup> supuesto relacionado con el art. III.C) de la Convención (la instigación directa y pública a cometer genocidio).

#### **4.4 El crimen de lesa humanidad**

Por crímenes de lesa humanidad se entiende el ataque generalizado o sistemático y dirigido, con conocimiento de causa, contra la población civil, incluye el asesinato, el exterminio, la esclavitud, la deportación o traslado forzoso de la población, la encarcelación ilegal, la tortura<sup>46</sup>, las violencias sexuales graves, la persecución de un grupo, la desaparición forzada de personas, el crimen de apartheid<sup>47</sup> y otros actos inhumanos similares.

---

<sup>45</sup> El art. 607 tipifica “*La difusión por cualquier medio de ideas o doctrinas que (nieguen) o justifiquen los delitos tipificados en el apartado anterior de este artículo, o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de los mismos*”.

Se trata de un delito que sólo se ha aplicado por primera vez en España al propietario de una librería que divulgaba libros que justificaban el nacionalsocialismo. El delito consiste en justificar actos de genocidio o negar el holocausto.

Posteriormente fue declarada inconstitucional y nula la inclusión del expresión “nieguen” por la Sentencia 235/2007, de 7 de noviembre de 2007, del Tribunal Constitucional. (B.O.E. nº 295 Suplemento, de 10 de diciembre de 2007).

<sup>46</sup> La Convención contra la tortura de 1984 señala que se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

<sup>47</sup> La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1973, incluye en él: las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional y los actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la denominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente.

#### **4.5 Los crímenes de guerra**

Los crímenes de guerra son las violaciones más graves contra el derecho de los conflictos armados, es decir contra los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales o contra las leyes y convenciones que regulan los conflictos armados internacionales o internos.

Por citar algunos, se pueden mencionar entre ellos: el trato inhumano, la tortura, el homicidio intencional, experimentos biológicos, la toma de rehenes, hacer objetivo de ataque a la población civil, a las zonas desmilitarizadas o los lugares con especial protección como monumentos de arte o lugares de culto, la utilización de niños soldados, métodos prohibidos, armas prohibidas o bien el causar daños innecesarios al medio ambiente.

#### **4.6 El crimen de agresión**

Respecto a la agresión, la competencia de la CPI quedó diferida un mínimo de siete años desde la entrada en vigor del Estatuto para que una Conferencia de Revisión defina este delito. Como precedente para la definición de este delito se suele recurrir a la que diera la Asamblea General de la ONU en su Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974: “La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o la independencia política de otro Estado”.

### **5. ACTUACIONES DE TRIBUNALES PENALES Y ESTUDIO DE CASOS**

En estos apartados se exponen algunos casos sobre la represión de crímenes internacionales, tanto en España como en los Tribunales internacionales y para terminar se verá como un ejemplo de los tipos de tribunales mixtos el caso de las Salas extraordinarias de los Tribunales de Camboya.

#### **5.1 Análisis de casos en España**

Como ejemplo de cooperación ya se citó que el general croata Gotovina fue capturado en Tenerife (España) a finales de 2005 y entregado tres días después al TPIY para su enjuiciamiento, por aplicación de la Ley de 15/1994 de cooperación con el TPIY

Uno de los caso con más trascendencia internacional sobre la aplicación por parte de la justicia española del principio de jurisdicción universal fue la detención de Augusto Pinochet<sup>48</sup> en Londres el 16 de octubre de 1998, como consecuencia de una orden de busca y captura de la Audiencia Nacional con el fin de su extradición. Además en este caso se declaró<sup>49</sup> que los presuntos autores “no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal”.

En el caso Couso<sup>50</sup>, se aplicó el criterio de conexión con los intereses nacionales y el ser la víctima de nacionalidad española se utilizó como elemento legitimador para admitir la competencia de la jurisdicción española para enjuiciar crímenes de guerra. Con semejante criterio la justicia española conoció del caso Scilingo<sup>51</sup> al considerar que

---

<sup>48</sup> Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, sumario 1/98, auto de 5 de noviembre de 1998.

<sup>49</sup> Juzgado Central de Instrucción nº5, auto de 25 de marzo de 1998, confirmando la jurisdicción.

<sup>50</sup> Couso, sentencia del Tribunal Supremo nº 829/2006 de 11 de diciembre. (FJ 8º) admitiendo la jurisdicción española.

<sup>51</sup> Scilingo, Sentencia del Tribunal Supremo nº 1362/2004. Sentencia del Tribunal Supremo nº 798/2007 anuló parcialmente la sentencia de la sala de lo penal de la Audiencia Nacional de 19 de abril de 2005,

los presuntos responsables se encontraban en España y confirmar que la jurisdicción de España era competente para conocer de los crímenes cometidos durante la dictadura argentina y que los presuntos autores no se beneficiaban de las leyes especiales de amnistía<sup>52</sup>. La sentencia contra Scilingo es la única en España por aplicación del principio de jurisdicción universal, se le condena por crímenes contra la humanidad en la Escuela de Mecánica de la Armada en Argentina y en los denominados “vuelos de la muerte”

En los casos Guatemala<sup>53</sup> y Falun Gong<sup>54</sup> el Tribunal Supremo dijo que no era competente la jurisdicción española, aplicando un criterio que denominó de efectividad práctica al considerar que no existían vínculos de conexión ni con España ni con los hechos denunciados, por lo que su efectividad práctica sería nula. Posteriormente el Tribunal Constitucional dijo que si era competente la jurisdicción española para enjuiciar los delitos de genocidio<sup>55</sup>.

Según datos de Amnistía Internacional<sup>56</sup>: “hasta 2008 se habían iniciado 17 causas judiciales basadas en jurisdicción universal. De ellas, seis querellas o denuncias no han sido admitidas a trámite (Fujimori (Perú), Colombia, Castro (Cuba), Obiang (Guinea Ecuatorial), Hassan II (Marruecos), Atenco (México)); 11 si han sido admitidas, sea en instrucción o con auto de procesamiento (Chile: Pinochet y otros), Argentina (extradición 40 personas), Cavallo, Guatemala, Tibet, Falun Gong, Sáhara, Couso, Ruanda, campos de concentración nazis, Palestina/Israel) y finalmente una sola ha alcanzado juicio oral y sentencia (Scilingo). Los Tribunales españoles han dictado órdenes de detención con fines de extradición en numerosos casos, entre ellos en Pinochet, Argentina, Guatemala, Cavallo, Couso y Ruanda, tan sólo en el caso Cavallo, que se encontraba en territorio mexicano al tiempo del libramiento de la orden, se obtuvo la extradición del procesado”.

El pasado 4 de diciembre de 2009, el Juez Velasco de la Audiencia Nacional devolvía al Juzgado de Lanzarote la denuncia presentada por la señora Aminetu Haidar contra los gobiernos de Marruecos y España por considerar que, aunque existían indicios de delito de lesa humanidad, no era competente por los hechos cometidos fuera del territorio español, ya que los denunciados son varios policías marroquíes que se encuentran fuera de España, la señora Haidar no tiene nacionalidad española, ni existe vínculo de conexión relevante con España en este caso.

## 5.2 Análisis de casos en tribunales internacionales

Según datos del propio TPIY<sup>57</sup>, se ha acusado a un total de 161 personas, de ellas: para 121 ya ha finalizado el proceso y para 40 continúa el procedimiento en curso, 2 de los acusados siguen prófugos: el general Ratko Mladic y Goran Hadzic. Uno de los últimos detenidos y entregados al tribunal fue el ex presidente de la República Serbia de

---

por considerar que los hechos imputados no estaban tipificados en el Código Penal español en el momento de su comisión.

<sup>52</sup> Caso Adolfo Scilingo, sumario 19/97 de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, auto de 4 de noviembre de 1998. Mismos argumentos en el procesamiento de Miguel Cavallo en el Juzgado Central de Instrucción nº 5, auto de 1 de septiembre de 2000.

<sup>53</sup> Guatemala, Sentencia del Tribunal Supremo 327/2005, de 25 de febrero inadmitiendo la jurisdicción española y sentencia del Tribunal Constitucional, nº 235/2005, de 26 de septiembre.

<sup>54</sup> Falun Gong, Sentencia del Tribunal Supremo nº 345/2005, de 18 de marzo (desestimó la jurisdicción).

<sup>55</sup> Tribunal Constitucional, sentencia núm. 235/2005, de 26 de septiembre en el caso Guatemala y en el caso Falun Gong sentencia del Tribunal Constitucional, nº. 27/2007 de 22 de octubre.

<sup>56</sup> Op. cit. Amnistía Internacional, “España: la lucha contra la impunidad a través de la jurisdicción universal”.

<sup>57</sup> <http://www.icty.org/>

Bosnia Radovan Karadžić, que después de 12 años de búsqueda fue arrestado el 21 de julio de 2008 por los servicios de seguridad serbios y en la actualidad está acusado de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra por la masacre de Srebrenica y el asedio de Sarajevo.

En algunas ocasiones los tribunales penales internacionales tienen dificultad para que le sean entregadas personas reclamadas para ser enjuiciadas, sobre todo si están en el poder como es el caso del presidente de Sudán Omar al-Basir que es reclamado por la Corte Penal Internacional desde el 4 de marzo de 2009 y desde entonces ha viajado a varios Estados que él considera amigos. Ocurrió lo mismo con el ex presidente de Yugoslavia Milosevic que no fue entregado al tribunal hasta que perdió las elecciones del antiguo gobierno Serbio en junio de 2001, posteriormente fallecería en prisión el 11 de marzo de 2006, por lo que no se dictó sentencia contra él.

El éxito de los tribunales internacionales suele depender en gran medida del grado de colaboración de los Estado para poner a su disposición los presuntos culpables de crímenes internacionales y las pruebas o testigos que puedan aportar con las suficientes garantías procesales.

### **5.2.1 El Tribunal mixto de las Salas Extraordinarias en los Tribunales de Camboya.**

Se analiza el supuesto de Camboya para ver un ejemplo de tribunal mixto o híbrido compuestos por jueces y fiscales nacionales e internacionales, a la vez que con este estudio se percibirán las dificultades existentes en el proceso de su creación y todo ello envuelto en un proceso de paz y reconstrucción en el Reino de Camboya.

Desde el 17 de abril de 1975 hasta el 6 de enero de 1979 se estableció en la denominada Kampuchea Democrática (Camboya), por los Jemeres Rojos<sup>58</sup> bajo el mando de Saloth Sar (Pol Pot, hermano número uno), un régimen agrario basado en una utopía campesina, retrocediendo al que denominaran “año cero”, para lo que destruyeron toda civilización humana que lo entorpeciera.

Durante los años que duró el régimen se clausuraron los contactos con el exterior, se evacuaron las ciudades y las zonas urbanas se convirtieron en campos de trabajos forzados. El resultado fue un país sin mercados, sin dinero, sin educación, sin religión, sin cultura, sin sistema legal, sin deporte, en definitiva sin derechos humanos y con trabajos forzados, desplazamientos forzosos de la población, condiciones de vida inhumanas, destrucción de bienes culturales, centros de interrogatorios, hambre, enfermedad, amenazas, torturas, asesinatos y con continuas ejecuciones por motivos políticos, culturales o religiosos, que provocaron el exterminio de aproximadamente una cuarta parte de la población camboyana (entre 1,5 y 1,7 millones)<sup>59</sup>.

En 1979 la Subcomisión para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías realiza un informe<sup>60</sup> en el que afirma que la situación de Kampuchea constituye un “autogenocidio”, señalando el relator especial del informe que los acontecimientos descritos fueron “los más graves en el mundo desde el nazismo”.

---

<sup>58</sup> El 17 de abril de 1975 es la fecha en que los Jemeres Rojos derrocaron Lon Nol y establecieron la Kampuchea democrática y el 6 de enero de 1979 la fecha en que Pol Pat y los Jemeres Rojos fueron derrocados por tropas vietnamitas. El término “Jemeres Rojos” lo utilizó el rey Sihanouk en el año 1963 para denominar en tono burlón a los miembros de una lista de líderes subversivos de izquierda.

<sup>59</sup> Op. Cit. Oltra García, JM (2008).

<sup>60</sup> U.N. Doc. E/CN.4/1335 (1979) y Doc. ONU E/CN.4/SR.1510.



El 15 de agosto de 1979 y después de la caída del régimen por la invasión vietnamita, las autoridades camboyanas condenaron en rebeldía por el crimen de genocidio al primer ministro Saloth Sar y el Ministro de Asuntos Exteriores Ieng Sary.

En septiembre de 1981 y para formar un frente opositor al Partido Popular de Camboya (PPC), se constituyen el Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática en el exilio por el partido del príncipe Sihanouk (FUNCINPEC), la facción del ex primer ministro de la república Son Sann y una facción de los jemeres rojos, y en junio de 1982 la ONU lo reconoce a ese gobierno en el exilio como el legítimo de Camboya.

El 27 de septiembre de 1989 se produjo la retirada de las últimas tropas vietnamitas de Camboya y el 23 de octubre de 1991 se firma en París el Acuerdo definitivo sobre Camboya en el que se alcanza un acuerdo político que incluye el mandato de la UNTAC<sup>61</sup>, la retirada, el alto el fuego y medidas complementarias, la celebración de elecciones, la repatriación de refugiados y desplazados y una serie de principios relativos a la nueva constitución. También se incluía un acuerdo relativo a la soberanía, independencia, integridad territorial e inviolabilidad, neutralidad y unidad nacional de Camboya y otro acuerdo sobre la rehabilitación y reconstrucción de Camboya.

Entre los días 23 y 28 de mayo de 1993 se desarrollaron las elecciones, resultando victorioso el partido FUNCINPEC, dirigido por Norodom Rannaridh y en junio de ese mismo año forma un gobierno provisional en coalición con el PPC.

El 21 de junio de 1997 los primeros ministros de Camboya solicitaron la Secretario General de las Naciones Unidas la asistencia de la ONU para hacer comparecer ante la justicia a los responsables del Genocidio y los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática. La Asamblea General solicitó al Consejo de Seguridad que se designara un grupo de expertos, una vez designado éste en un informe propone al Consejo la creación de un tribunal internacional, a lo que se opuso el gobierno camboyano.

El 15 de abril de 1998 fallece Pol Pot, que se encontraba en la selva Camboyana cumpliendo una cadena perpetua a la que fue condenado en un consejo de guerra por los propios Jemeres Rojos.

El 17 de junio de 1999 el Primer Ministro solicitó al Secretario General el apoyo de expertos para establecer un tribunal nacional en el que participaran jueces y fiscales nacionales y extranjeros. El 10 de agosto de 2001 se aprobó la Ley para el Establecimiento de Salas Extraordinarias en los Tribunales de Camboya para el Procesamiento de Delitos cometidos durante el Período de Kampuchea Democrática. Después de casi tres años de negociaciones y tensiones entre la ONU y el Reino de Camboya, el 6 de junio de 2003 se firmó el Acuerdo relativo al procesamiento, con arreglo al derecho de Camboya, de los crímenes cometidos en el período de Kampuchea Democrática, mediante la creación de las Salas Extraordinarias en los Tribunales de Camboya (ECCC)<sup>62</sup> de composición híbrida, a base de jueces y fiscales camboyanos e internacionales. Durante los años 2006 y 2007 se realizaron la apertura oficial de esas Salas y aprobación de su reglamento interno.

---

<sup>61</sup> United Nations Advance Mission en Cambodia. Febrero de 1992 a septiembre de 1993. También denominada APRONUC (Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya).

<sup>62</sup> El Acuerdo contempla cinco órganos: Salas Especiales, Jueces de Instrucción, Fiscalía, Sala de Cuestiones Preliminares y Oficina de Administración, de la que dependen la Sección de Apoyo a la Defensa y la Unidad de Víctimas. Se estructura en tres niveles: una Sala para el enjuiciamiento (de Primera Instancia con tres magistrados camboyanos y dos internacionales), una Sala de Apelación y una Sala de última instancia en la Corte Suprema (ambas salas con cuatro magistrados camboyanos y tres internacionales).

Respecto a la competencia personal de las Salas Extraordinarias, tanto el Acuerdo como la Ley señalan que: “... los más altos dirigentes de Kampuchea Democrática y aquellos a quienes incumba la mayor responsabilidad por los crímenes y graves transgresiones del derecho penal de Camboya, el derecho internacional humanitario y las normas consuetudinarias en la materia, así como los instrumentos internacionales en que Camboya es parte, cometidos en el período entre el 17 de abril de 1975 y el 6 de enero de 1979”. La pena máxima por los crímenes competencia de las Salas es de reclusión a perpetuidad.

Hasta el momento no se ha dictado ninguna sentencia condenatoria y se encuentran detenidos a la espera de juicio, las siguientes cinco personas:

- Kaing Guek Eav (67 años), responsable del Centro S-21 (Toul Sleng, actual museo del Genocidio).
- Noun Chea, (hermano número dos), (83 años) ayudante personal de Pol Pot.
- Ieng Sary (84 años), Ministro de Asuntos Exteriores del régimen<sup>63</sup>.
- Ieng Thirith (76 años), esposa del anterior y responsable de los asuntos sociales del régimen de los Jemeres Rojos.
- Khieu Samphan (78 años), Jefe de Estado de la Kampuchea Democrática, conocido como el "cerebro" o el ideólogo de los Jemeres Rojos.

Como ha ocurrido con otros tribunales internacionales, el que las salas puedan hacer aquello para lo que fueron establecidas dependerá en gran medida del grado de colaboración del Gobierno de Camboya.

## 6. CONCLUSIONES

- Lo normal es exigir la responsabilidad de los crímenes internacionales en el derecho interno de los Estados a través de sus órganos judiciales y por los delitos tipificados en sus códigos penales; en otras ocasiones se han creado órganos o procedimientos internacionales para enjuiciar a los individuos por los delitos internacionales, bien sean tribunales penales ad hoc, especiales o la Corte Penal Internacional.
- Los crímenes internacionales que se tengan que enjuiciar en España lo serán por los jueces o tribunales del orden penal siempre que los delitos se cometen en España y en el caso de que el crimen internacional se cometa fuera del territorio nacional será competente la Audiencia Nacional. Para delimitar la competencia de la jurisdicción penal española se aplica el principio de territorialidad (el “locus delicti” es además el fuero preferente) con independencia de la nacionalidad de los imputados, el de personalidad activa (autor del delito) con algunos requisitos adicionales y en algunos supuestos se contempla el principio de personalidad pasiva (víctima del delito), aunque en ocasiones se aplica mediante el criterio de conexión con intereses nacionales.
- El Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) fueron creados como una de las medidas que no implican el uso de la fuerza de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas porque se determinó que ambas situaciones constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.
- La Corte Penal Internacional ha abierto investigaciones por los crímenes de su competencia cometidos en la República Democrática del Congo, en Uganda, en la

---

<sup>63</sup> En 1979 un tribunal popular lo condenó por genocidio, en 1996 el gobierno le concedió una amnistía y un perdón real y en 1997 fue invitado a formar gobierno.

República Centroafricana, y en la región de Darfur en Sudán; las solicitudes de actuaciones fueron remitidas por los propios países y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el caso del Darfur Sudanés.

- Los crímenes internacionales o "crímenes de derecho internacional", son los delitos más graves que ponen en peligro o perturban el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la lista de delitos que componen los crímenes internacionales se ha ido reduciendo hasta los cuatro tipos de los que es competente la CPI: genocidio, de lesa humanidad, de guerra y el de agresión.
- La mayor eficacia de respeto a los crímenes internacionales se consigue con la protección del derecho interno, en el derecho español estos delitos y las penas impuestas no prescriben en ningún caso y se les aplica el principio de jurisdicción universal, aunque con la última modificación legislativa, se limita a los tribunales españoles su intervención en este tipo de delitos.
- El éxito de los tribunales internacionales suele depender en gran medida del grado de colaboración de los Estado para poner a su disposición los presuntos culpables de crímenes internacionales y las pruebas o testigos que puedan aportar con las suficientes garantías procesales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional. “España. La lucha contra la impunidad a través de la Jurisdicción universal”. Publicado por Amnesty International Publications. London, 2008.
- GAMARRA CHOPO, Yolanda. “Peace with justice: the role of prosecution in peacemaking and reconciliation”. En Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 13, 2007.
- GAMARRA, Yolanda; VICENTE, Alejandra. “United Nations Member States' Obligations Towards the ICTY: Arresting and Transferring Lukic, Gotovina, and Zelenovic. En International Criminal Law Review, Volume 8, Number 4, 2008, pp. 627-653.
- GIL GIL, Alicia. “La sentencia de la Audiencia Nacional en el caso Scilingo”. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm. 07-r1, p. r1:1-r1:18. 2005. Disponible en internet: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-r1.pdf>
- OLÁSULO ALONSO, Héctor. ”Reflexiones sobre el principio de complementariedad en el Estatuto de Roma”. Revista Española de Derecho Militar, nº 82, págs. 47-76. Madrid, 2003.
- OLLÉ SESÉ, Manuel. “Justicia universal para crímenes internacionales”. Ed. La Ley. Madrid 2008.
- OLTRA GARCÍA, José Manuel. “El enjuiciamiento de los crímenes cometidos por los Jemeres Rojos en Camboya”. Escuela Militar de Estudios Jurídicos. Centro de Investigación y Doctrina Legal. Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- SANTOS VARA, Juan. “La jurisdicción de los tribunales españoles para enjuiciar los crímenes cometidos en Guatemala”. En Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 11, 2006.
- VV.AA. “Cuestiones esenciales en la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional”. Ed. COMARES, Granada, 2008.

## REFERENCIAS DE INTERNET

- Comisión de Derecho Internacional de la Naciones Unidas  
<http://www.un.org/en/law/>
- United Nations Treaty Collection - Tratados multilaterales depositados con el Secretario General  
<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>
- Revista electrónica de estudios internacionales  
<http://www.reei.org/>
- Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia  
<http://www.icty.org/>
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda  
<http://69.94.11.53/>
- Tribunal Especial para Sierra Leona  
<http://www.sc-sl.org/>
- Cámara extraordinaria en el seno de los tribunales de Camboya  
<http://www.eccc.gov.kh/>
- Tribunal Especial para Líbano  
<http://www.stl-tsl.org/>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala  
<http://cicig.org/>
- Cambodian Genocide Program. Yale University  
<http://www.yale.edu/cgp/>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)  
<http://www.icrc.org/>

# LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL EN EL PLENARIO.

*Tomás Fernández Villazala*  
Teniente de la Guardia Civil- Profesor Derecho Procesal Penal  
Academia de Oficiales  
Doctor en Derecho

## I. INTRODUCCIÓN.

En el acto del juicio oral, también denominado plenario, es donde propiamente se practica toda la prueba en la cual el juez o Tribunal deberá basar su convicción a la hora de dictar sentencia. Por lo tanto, es el momento culminante del enjuiciamiento penal, que se preocupa de preparar con todas las actuaciones anteriores con el fin que sirva de instrumento óptimo, para proporcionar una sentencia justa.<sup>1</sup> Con relativa frecuencia los funcionarios de Policía son citados para prestar declaración como peritos o testigos en el acto del juicio oral, diligencia que, en ocasiones, puede tener una gran trascendencia para el proceso penal.<sup>2</sup> Evidentemente, esto en lo que se refiere a las pruebas y al juicio oral, porque no hay que olvidar que la intervención más reseñable de la Policía Judicial es la confección del atestado,<sup>3</sup> el cual tiene la virtualidad de iniciar el procedimiento y el valor de denuncia.<sup>4</sup>

En este orden de cosas, atendiendo a la actual configuración de nuestro ordenamiento jurídico, cuya estructura procesal exige que se reproduzcan en el

---

<sup>1</sup> GÓMEZ DE LIAÑO; El proceso penal, 2ª edición, Editorial Forum, Oviedo, 1989, pág. 187.

<sup>2</sup> ESCALANTE CASTARROYO (coordinador) Y OTROS; Manual del Policía, 5ª edición, Editorial La Ley, Madrid, 2008, pág. 715.

<sup>3</sup> Vid., en este sentido, la obra de MARCHAL ESCALONA; El atestado, inicio del proceso penal, (4ª Edición), imprime artes gráficas COYVE, S.A., Madrid, Madrid, págs. 97 y ss.

<sup>4</sup> Vid. Artículo 297 LECrim; igualmente, SOLÍS NAVARRO Y OTROS; Actuaciones de la Policía Judicial para el Proceso Penal (2ª edición), Edita Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 2005, págs. 280 y ss.

juicio oral todos aquellos elementos, piezas y circunstancias consideradas como determinantes, recogidas durante la fase instructora para, de esta forma, poder ser sometido al importante “principio de contradicción”.<sup>5</sup> La intervención de la Policía Judicial en el plenario como testigo –o perito- constituye en parte una obligación que si bien al particular le viene impuesta por imperativo procesal, con mayor razón, a la Policía Judicial debido a sus obligaciones profesionales.

A los efectos la participación de la Policía Judicial en el plenario, el juicio oral es el colofón y, de alguna forma, la prueba final de una actuación policial o investigación en el que, el juzgador o Tribunal, se da plena cuenta de cómo se realizó la investigación, formando su opinión o convicción sobre la importancia del testimonio de la Policía Judicial, entre otras, así como también sobre la conducta puesta de manifiesto en las actuaciones policiales practicadas en el conjunto de la investigación. Por ello, en ocasiones, vemos que los esfuerzos manifestados durante la instrucción investigadora, al margen del reforzamiento de las mismas mediante las pruebas aportadas, pueden perder el valor que representan por sí, si no se hace debidamente la declaración ante el juzgador o Tribunal.<sup>6</sup> No se debe olvidar que la declaración testifical y la pericial pueden llegar a ser una verdadera prueba que como tal, de acuerdo a lo afirmado por SERRA DOMÍNGUEZ,<sup>7</sup> se define como una actividad de comparación, entre una afirmación sobre unos hechos y la realidad de los mismos, encaminada a formar la convicción de una persona, es decir, del juez enjuiciador.

---

<sup>5</sup> Vid., en este sentido, OLIVA SANTOS DE LA, Y OTROS; Derecho Procesal Penal, Colección Ceura, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1994, págs. 446 y ss.

<sup>6</sup> GARCÍA BORREGO Y FERNÁNDEZ VILLAZALA; Introducción al Derecho Procesal Penal (especialmente dirigido a Policía Judicial y Criminólogos), 1ª reimposición, Coedición del Ministerio del Interior y Editorial Dykinson, Madrid, 2009, págs. 336 y ss.

<sup>7</sup> SERRA DOMÍNGUEZ; Contribución al estudio de la prueba, en estudios de derecho procesal, Barcelona, 1969, págs. 356 y 359.

## II. INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL COMO TESTIGO.

Cuando el Policía Judicial actúa como testigo, como dice la LECrim, *las demás declaraciones que prestaren tendrán el valor de declaraciones testificales en cuanto se refiera a hechos de conocimiento propio.*<sup>8</sup> Normalmente, son traídos al proceso como testigos propuestos de la parte acusadora, por regla general el Ministerio Fiscal, pero ello no es óbice para que puedan ser propuestos por la defensa. En uno u otro caso, lo que debe quedar meridianamente claro, es que las declaraciones de los agentes cuando son de conocimiento propio, tienen el valor de prueba testifical una vez realizadas en el acto del juicio oral con todas las garantías. Tanto es así, que aunque únicamente existiera esa prueba en contra del procesado el Juez o Tribunal podrá destruir la presunción de inocencia sobre la base de la misma. Dicho de una forma más categórica, la prueba testifical de los agentes actuantes puede constituirse en *prueba de cargo*.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de explicarlo en numerosas ocasiones: *“Se equivoca el recurrente cuando afirma que la declaración de los inspectores de policía sólo tienen el carácter de simple denuncia porque cuando los componentes de la policía, y en general de los cuerpos de seguridad, comparecen ante el tribunal sentenciador y declaran sobre lo que oyeron, vieron o percibieron, su condición alcanza la condición de prueba de esta naturaleza, es decir, testifical, que con toda obviedad es apreciable por el tribunal con arreglo a lo que se establece en el artículo 741 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, después de haber podido ser contradicha y puesta en tela de juicio por las partes.”*<sup>9</sup> Bien que por las características del testimonio de los agentes de la Policía Judicial, completamente imparcial y desinteresado, generalmente muy profesionalizado, la ley permite dotarlas de gran capacidad de convicción (reglas del criterio racional), llegando a

---

<sup>8</sup> Vid. Artículos 297, in fine, y 717 LECrim.

<sup>9</sup> Vid. STS 20 de junio de 1989.



*decir nuestra jurisprudencia, tanto ordinaria,<sup>10</sup> como constitucional<sup>11</sup> que los tribunales, en caso de declaraciones contradictorias, tienen facultades para escoger aquella manifestación que les ofrezca mayor fiabilidad y credibilidad.”*

A mayor abundamiento, SOLÍS NAVARRO<sup>12</sup> explica que *las declaraciones de los agentes de la Policial Judicial, como cualquier otro sector de la Administración Pública, sirven con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y tiene como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (arts. 103.1 y 104.1 CE); Tal es el marco constitucional en el que se deben desenvolver todos los miembros de la Policía Judicial, siendo inaceptable la descalificación genérica de un testimonio por el hecho de proceder de uno de sus miembros, tales testimonios, en definitiva, sólo cabe cuestionarlos en los mismos casos y por las mismas causas y razones que cualquier testimonio, exigiendo un examen individualizado, caso por caso, conforme a las reglas de la sana crítica.*

Por tanto, la verosimilitud de lo declarado, otro requisito que deben tener las declaraciones testificales, esto es, que sean creíbles por no ofrecer ningún carácter de falsedad y que hayan sido mínimamente corroboradas por diligencias objetivas, también es un requisito que se debe cumplir en las declaraciones de los agentes de la Policía Judicial para ser consideradas *pruebas de cargo*. No siendo de esta forma, la prueba testifical directa, aunque sea de los agentes de la Policía Judicial actuantes, no podrá constituirse de “cargo”.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Vid. SSTS de 15 y 6 de abril de 1994.

<sup>11</sup> Vid. SSTC núm. 140/1991, de 20 de junio y núm. 82/1988, de 28 de abril.

<sup>12</sup> Vid. SOLÍS NAVARRO Y OTROS; ob. Cit. Págs. 246 y 247.

<sup>13</sup> Vid., como ejemplo, la STC núm. 136/2005, de 23 de mayo.

Ahora bien, el valor de las declaraciones de la Policía Judicial visto hasta ahora es, como se ha expuesto, cuando los policías son *testigos directos*<sup>14</sup> de una situación importante para la causa. Distinto será, por lo tanto, cuando el Policía Judicial no sea más que un testigo indirecto o un testigo de referencia<sup>15</sup> de la información, entonces no se podrá aplicar lo dicho hasta ahora. Para tal caso, aún sin negar del todo la naturaleza probatoria como prueba indirecta, se puede decir que por sí sola, una declaración de un testigo indirecto o de referencia,<sup>16</sup> no es suficiente para destruir la presunción de inocencia. Para que estos testimonios de referencia puedan ser válidos, deben ser ratificados por el testigo origen. No obstante, podría aceptarse la testifical indirecta, como prueba indiciaria, cuando exista la imposibilidad de declarar del testigo directo.

Desde una perspectiva policial, el *testigo indirecto* es aquél que sin presenciar directamente el hecho delictivo, ha observado alguna circunstancia que puede tener que ver con el mismo. En cambio, el *testigo de referencia* es aquél al que le han manifestado como ha ocurrido el hecho delictivo o alguna circunstancia sobre el mismo, por lo que podría existir un testigo de referencia de un testigo directo o de un testigo indirecto. No obstante, esta distinción no es pacífica en otros ámbitos diferentes al policial.

Un clásico testigo indirecto en la actuación policial, es el “secretario” de un atestado que cumple exclusivamente esta función. En este caso, como dice el Tribunal Supremo,<sup>17</sup> el Secretario del atestado policial sería sólo un testigo de referencia no directo, y el art. 297.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal da valor

---

<sup>14</sup> Son directos aquellos testigos que declaran sobre hechos conocidos por ellos de ciencia propia, percibidos por los mismos. Vid., en este sentido, GIMENO SENDRA Y OTROS; Lecciones de Derecho Procesal Penal, 1ª edición, Editorial Colex, Madrid, 2001, págs. 385 y ss.

<sup>15</sup> Que únicamente dan razón de sus manifestaciones en función de otro medio de prueba por mediación del cual le llegó su contenido. Vid., en este sentido, GIMENO SENDRA Y OTROS; Ob. Cit. págs. 385 y ss.

<sup>16</sup> Vid., en este sentido, VILA MUNTAL; La identificación del delincuente, en la obra. “La actuación de la Policía Judicial en el Proceso Penal” Editorial Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 370.

<sup>17</sup> Vid. STS de 19 de julio de 1995.

a la declaración testifical de policías *en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio*, lo que no ocurre en ese caso, por lo que su incomparecencia en el juicio oral no era útil ni imprescindible ni supuso indefensión, añadiendo que si la prueba no tiene influencia decisiva para cambiar su resultado, su denegación no vulnera el derecho de defensa.<sup>18</sup>

Conforme a lo dicho, se puede hacer un resumen en el que se intente expresar gráficamente el valor de las declaraciones testificales en el juicio:

- Debe tratarse de una declaración de un testigo directo, es decir, no de referencia. En tal caso las declaraciones de los policías como testigos en el plenario deben ser apreciables, como el resto de las declaraciones testificales según las reglas del criterio racional.<sup>19</sup>
- La valoración de la prueba testifical, en virtud de los Principios de Inmediación<sup>20</sup> y de la Libre Valoración de la Prueba exclusivamente es competencia del Tribunal de Instancia, por ello, no puede ser revisada por los Tribunales de Apelación o Casación, salvo que sea arbitraria, absurda o ilógica, es decir, por falta de motivación.
- Tiene la naturaleza de prueba de cargo, esto es que, las declaraciones, de los Policías Judiciales, realizadas con todas las garantías son valoradas por el Juez o Tribunal y, en consecuencia, pueden destruir la presunción de inocencia.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Vid. SSTC nums. 51/1985, 89/1986, 158/1988 y 51/1990

<sup>19</sup> Vid. SSTC de 3 de junio de 1992, de 10 de mayo de 1995, de 10 de junio de 1995 y de 19 de julio de 1995

<sup>20</sup> Vid. en este sentido, MARTÍN GARCÍA; Conceptos básicos sobre la eficacia de la prueba, en la obra “La actuación de la policía judicial en el proceso penal” (Director Pedro Martín García), Editorial Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 40 y ss.

<sup>21</sup> Vid. STC núm. 303/1993, de 23 de octubre y SSTC de 8, 11 y 21 de marzo de 1994.

- Las declaraciones de los agentes deben ser ratificadas en el acto del juicio oral ante el Juez o Tribunal que conoce de la causa, como exigencia de los Principios de Contradicción e Inmediación, salvo que se haya realizado anticipadamente por darse los requisitos de la prueba anticipada.<sup>22</sup>

En relación con este último requisito se pueden dar tres casos interesantes de analizar:

*a) Total incomparecencia:* Si los testigos policías eran localizables y el Tribunal disponía de los medios para lograr su comparecencia en un futuro señalamiento de la vista, además habían sido propuestos por el Fiscal como verdaderos testigos presenciales del hecho delictivo juzgado, y no obstante su incomparecencia, el Tribunal no suspendió el juicio, tal y como le pidió la acusación pública, su actuación es atentatoria a los principios de un juicio justo y equitativo, dentro del cual el derecho a interrogar a los propios testigos aparece como elemento esencial, consagrado por los artículo 6.3.d) del Convenio de Roma y artículo 14.2.e) del Pacto de Nueva York, por lo que deberá decretarse la nulidad del juicio celebrado.<sup>23</sup>

*b) Asistencia parcial:* Sucede cuando únicamente alguno o algunos de los policías citados a instancias de la acusación acuden al acto del juicio oral, dejando de comparecer otros. La jurisprudencia se ha ocupado de estos casos, dando plena validez a lo declarado por el policía presente e incorporando la declaración del ausente por vía del artículo 730 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; y señalando

---

<sup>22</sup> Como afirma ROJAS CARO; El testimonio, en Comentarios a las Leyes Procesales Militares, Secretaria General Técnica del Ministerio de Defensa, Tomo II, Madrid, 1995, pág. 1564, para ser prueba anticipada, que se realiza antes de la vista oral por algún motivo excepcional, debe estar dotada de todas las garantías, es decir que estén presentes todas las partes, por ello el abogado defensor también debe estar. Y, en este mismo sentido, vid. EXCUSOL BARRA; Manual de Derecho Procesal Penal, Editorial Colex, Madrid, 1993, pág. 381.

<sup>23</sup> Vid. SSTS de 29 de enero y 21 de julio de 1992 y 15 de septiembre de 1993.

más específicamente que el testimonio del policía ausente no era imprescindible porque compareció en el caso uno de los agentes intervinientes en la detención, quien declaró sobre lo ocurrido, lo que hace suponer que si hubiera acudido el otro agente, la declaración hubiera sido la misma, pues así consta en el atestado.<sup>24</sup>

c) **Dificultad de la comparecencia policial:** Este es el caso de que un agente de la Policía Judicial, una vez instruido un atestado, es destinado al extranjero.<sup>25</sup> Por ello, su declaración fue introducida por medio de la lectura en el juicio de las diligencias practicadas en el sumario que, por causas independientes de la voluntad de las partes, no pudieran ser reproducidas en el juicio oral, habida cuenta, como dice, el Tribunal, de las dificultades que su declaración en España comporta. Estos casos, han de tener igual solución que los casos de incomparecencia por imposibilidad de reproducción de la prueba en el juicio oral, es decir, dar lectura de lo actuado en el sumario para que tenga la validez que estime pertinente el Tribunal.

### **III. INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL COMO PERITO.**

La segunda de las posibilidades de actuación de la Policía Judicial en el acto del juicio oral, adelantada, es a través de la realización de un informe pericial, que puede verse convertido en prueba pericial, pese a la deficiente regulación en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.<sup>26</sup> El perito, frente al testigo, posee conocimientos técnicos, científicos, artísticos o prácticos, anteriores e indiferentes al proceso, siendo por ello sustituible, y lo que justifica su intervención es, precisamente, la razón de su ciencia, ocupando una posición activa en relación

---

<sup>24</sup> Vid. STS de 12 de enero de 1990.

<sup>25</sup> Vid. STS de 23 de mayo de 1991.

<sup>26</sup> PRIETO-CASTRO Y GUTIÉRREZ DE CABIEDES; Derecho Procesal Penal, Editorial Tecnos, Madrid, 1982, pág. 247. En este mismo sentido, GÓMEZ COLOMER; El Derecho Procesal Español (Para Agentes de la Autoridad, Criminólogos y no Juristas en general), 2ª edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 294 y ss.

con el examen de lo que constituye el objeto de la pericia. Se trata de conocimientos que el juez, por su específica preparación jurídica, puede carecer.<sup>27</sup> El perito tiene ciertos requisitos de calidad técnica, que no posee cualquier persona.<sup>28</sup> El testigo, sin embargo, declara sobre hechos pasados relacionados con el proceso y percibidos por el mismo sensorialmente, siendo por ello insustituible, teniendo una posición pasiva en cuanto es él mismo objeto de examen.

En este orden de cosas, la Ley de Enjuiciamiento Criminal permite al Juez, cuando lo estime necesario, utilizar como peritos a los miembros de la Policía Judicial, tanto en la fase sumarial (arts. 456 a 485) como en el juicio oral (arts. 723 a 725).<sup>29</sup> Sí el perito durante la fase de instrucción ha presentado un dictamen pericial, la comparecencia del mismo en la vista tendrá como objeto la ratificación en el informe y el sometimiento a la contradicción de las partes.<sup>30</sup> Una vez comparecidos al llamamiento judicial, los peritos deberán prestar *juramento o promesa* de proceder bien y fielmente en sus operaciones, y de no proponerse otro fin más que el descubrir y declarar la verdad (art. 474 LECrim).<sup>31</sup>

Es cada día más frecuente que la Policía Judicial actúe como peritos, pues con el paso del tiempo el personal de la policía y de la Guardia Civil, se han ido especializando en varias ramas de la ciencia que tienen relación con su labor fundamental, la averiguación de los delitos y la localización de los culpables. Esto ha hecho que la Policía Judicial esté cumpliendo con su función de auxiliar a los Jueces y Tribunales de una nueva forma, el auxilio pericial que como dice el artículo 456 de la LECrim, lo pedirá el Juez *“cuando, para conocer o apreciar algún*

---

<sup>27</sup> GIMENO SENDRA Y OTROS; Ob. Cit., pág. 389.

<sup>28</sup> ARAGONESES ALONSO; Instituciones de Derecho Procesal Penal, 2ª edición, Gráficas Encinas, Madrid 1979, pág. 347.

<sup>29</sup> ALONSO PÉREZ; Medios de investigación en el Proceso Penal, 2ª edición, Editorial Dykinson, Madrid, 2003, pág. 499.

<sup>30</sup> CALDERÓN CEREZO Y CHOCLÁN MONTALVO; Derecho Procesal Penal, adaptado al programa de las pruebas selectivas para ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal, 2ª edición, Editorial Dykinson, Madrid, 2005, pág. 426.

<sup>31</sup> GIMENO SENDRA Y OTROS; Ob. Cit., pág. 390.

*hecho o circunstancia importante en el sumario, fuesen necesarios o convenientes conocimientos científicos o artísticos.*” Entre las pericias que se suelen realizar por la Policía Judicial, se pueden citar como ejemplos más significativos, el informe dactiloscópico, la documentoscopia,<sup>32</sup> los informes balísticos,<sup>33</sup> análisis químicos sobre productos que afecta a la salud pública<sup>34</sup> y más recientemente el informe sobre comparaciones de muestra de ADN.

Estos informes periciales se pueden realizar por *peritos titulares*, que son los que tienen un título oficial que respalda sus conocimientos, o por *peritos no titulares* que son los que tienen conocimientos para los cuales no existen título oficial o que tienen conocimientos por razones distintas a haber cursado estudios oficiales.

En cualquier caso, lo importante aquí como en la testifical, es determinar el valor de los informes periciales realizados por peritos en general y por la Policía Judicial, en particular. En este sentido cabe decir, que la prueba pericial es una prueba más de las admitidas en el proceso penal español, como tal, es susceptible de ser valorada por el Juez o Tribunal en virtud, una vez más, del Principio de la Libre Valoración de la Prueba. En consecuencia, la prueba pericial si cumple con los requisitos establecidos por la LECrim, en general para la práctica de pruebas y en particular para la prueba pericial, puede, por sí misma, destruir la presunción de inocencia y ser base de una sentencia condenatoria.<sup>35</sup>

Una de las últimas pruebas de lo dicho, se puede observar en una nueva pericia que ha surgido en el proceso penal español que tiene por objeto, principalmente, la investigación e instrucción de procesos contra organizaciones

---

<sup>32</sup> Vid. STS de 7 de julio de 2000.

<sup>33</sup> Vid. SSTS de 22 de junio de 2002, de 20 de octubre de 1989 y de 26 de abril de 1990.

<sup>34</sup> Vid. Artículo 796 LECrim.

<sup>35</sup> Vid. SSTS de 5 de abril de 1988 y 7 de julio de 2002.

delictivas, lo que comúnmente se conoce como la lucha contra el crimen organizado, terrorista o de otro tipo. Esto es, **la prueba pericial de inteligencia o prueba de análisis de información o de “inteligencia policial”**, está reconocida en nuestro sistema penal pues, en definitiva, no es más que una variante de la pericial a que se refieren tanto los artículos 456 de la LECrim como el 335 de la LEC, cuya finalidad no es otra que la de suministrar al Juzgado una serie de conocimientos técnicos, científicos, artísticos o prácticos cuyo objeto es fijar una realidad no constatable directamente por el Juez y que, obviamente, no es vinculante para él, sino que como el resto de pruebas, quedan sometidas a la valoración crítica, debidamente fundada en los términos del artículo 741 de la LECrim.<sup>36</sup>

Esta especial clase de prueba es de *exclusiva utilización*, hasta el momento, por Unidades de Policía Judicial especialistas en la lucha contra el crimen organizado, pero nada existe en contra que se puedan utilizar en el futuro por otras unidades policiales y yendo más allá, podría incluso utilizarse por los detectives privados de seguridad, porque en definitiva es lo que se plasma en el informe realizado por estos.

#### **IV. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA LA POLICÍA JUDICIAL EN SU COMPARECENCIA EN EL PLENARIO.**

Por regla general, la comparecencia del funcionario policial ante el juez o Tribunal en la vista oral produce un cierto trastorno, máxime cuando por distintas razones, el juicio no llega a celebrarse, bien porque se acuerde su suspensión en el momento de su celebración, bien porque hayan llegado a un acuerdo las partes con anterioridad y éste no ha sido comunicado al Policía Judicial que se encuentra citado para comparecer en el juzgado. O también que celebrándose, se rehúse de

---

<sup>36</sup> Vid., en tal sentido, SSTS núm. 2084/2001, de 13 de Diciembre y núm. 786/2003, de 29 de mayo.



su intervención mediante renuncia expresa de alguna de las partes o que se dicte sentencia de conformidad.

Pese a lo mencionado en las anteriores líneas, la profesionalidad de la Policía Judicial debe estar por encima de estos acontecimientos y para que en el plenario no devenga inútil todo un trabajo policial de días, meses o incluso años, seguidamente pasaré a relacionar una serie de sugerencias que resultan interesantes:

*a) Antes del Juicio Oral:*

La Policía Judicial debe emplear la misma diligencia y esfuerzo en la fase de investigación e instrucción policial que en la preparación de la comparecencia en el juicio oral. Si hacemos un símil con términos académicos, se trata de aprender bien la lección (nuestra investigación reflejada en las diligencias) para conseguir aprobar con nota el examen (el juicio oral). La omisión de un cuidadoso y reflexivo estudio de lo actuado, limitando el conocimiento a la confianza de la existencia de una buena memoria, con toda probabilidad dará lugar a un testimonio compuesto de un cúmulo de confusiones con declaraciones erradas y contradictorias. Todo ello, porque la memoria no es más que un conjunto de procesos activos de reconstrucción, donde la persona no registra mecánicamente hechos y datos para su posterior repetición, sino que los elabora e interpreta de un modo activo, integrándolos en y desde sus conocimientos previos.<sup>37</sup>

En otro orden de cosas, resulta de gran interés que se fuera cambiando la forma tradicional de actuar la Policía Judicial con el Ministerio Fiscal. El motivo principal es preparar el juicio oral con el Fiscal correspondiente. Este detalle es de

---

<sup>37</sup> DIGES JUNCO Y MIRA SOLVES; La identificación de personas por parte de testigos y víctimas: medidas de imparcialidad, en Revista Justicia 88-II, pág. 663.

vital importancia cuando son delitos de cierta gravedad. En algunos sectores, y regiones, se empieza a observar este contacto como es el caso de persecución de sustancias estupefacientes, medio ambiente, riesgos laborales, etc.

*b) Durante el juicio oral:*

El funcionario policial debe estar preparado para saber que, al margen del litigio objeto de la celebración del juicio, la defensa procurará poner en entredicho su actuación, buscar contradicciones en su declaración o con las de los distintos miembros que actuaron. Con ello, busca fundamentar la defensa jurídica del acusado en posibles defectos de forma, o en otras circunstancias como son las coacciones, el delito contra la integridad moral, la falsedad de documento oficial,<sup>38</sup> en definitiva, la defensa pretende crear una duda razonable. Más aún si de dicha intervención pueda resultar decisiva para el fallo.

En este orden de cosas, el defensor realiza preguntas, injerencias, réplicas y contrarréplicas<sup>39</sup> al objeto de restar credibilidad, desvirtuar e, incluso, intentar invalidar el testimonio del Policía Judicial. De ahí que el interrogatorio del testigo o perito en un juicio oral en algunos casos pueda representar mayor problemática que el propio esclarecimiento del delito en cuestión.

Por todo ello, aunque haya transcurrido bastante tiempo desde la finalización de la investigación por parte de la Policía Judicial, éstos deben familiarizarse con todos los detalles del caso y evitar confusiones y contradicciones, manteniendo coherencia, seriedad y compostura. Se deben narrar

---

<sup>38</sup> Vid., en este sentido, VILA MUNTAL; La declaración del testigo, en la obra “La actuación de la policía judicial en el proceso penal” (Ob. Cit.), pág. 376 y 377.

<sup>39</sup> MORENO CATENA; El secreto en la prueba de testigos en el Proceso Penal, Editorial Montecorbo, Madrid, 1980, pág. 66.

los acontecimientos,<sup>40</sup> es decir, los datos percibidos de modo directo o indirecto,<sup>41</sup> de forma imparcial, clara y convincente. La Policía Judicial debe intentar evitar emplear la tan conocida expresión “*me remito al atestado*” como contestación a una concreta pregunta no esperada por una descuidada preparación. Es decir, la declaración del funcionario policial se realizará mediante la correspondiente exposición de hechos.<sup>42</sup> Entendida como contestación, lo más concreta posible, a las diferentes preguntas que se le realicen. En este sentido, en toda diligencia policial se deberá indicar claramente quién han participado en ella, y dentro de ésta quién en cada concreto cometido. De esta forma la participación de la Policía Judicial en el juicio oral lo será sobre una cuestión concreta, por conocimiento propio, directo y exacto del cometido vinculante. Por lo que, nunca se debe contestar o relatar algún hecho en el que no se ha participado directamente, ya que ello, incluso aunque concuerde con la realidad de lo actuado, podría resultar contraproducente al poder constituir un argumentado defecto de forma en la instrucción que en lógica correspondencia podría invalidar los resultados obtenidos.

El testimonio prestado por la Policía Judicial debe estar presidido por los criterios de imparcialidad y objetividad. Por ello, el compareciente no debe mostrar un celo exagerado ni un interés especial en demostrar la culpabilidad del acusado. Recuérdese que la culpabilidad del acusado viene predeterminada por la prueba en donde ciertamente la testifical policial constituye una más del abanico de los medios, modos y formas que constituyen el conjunto de prueba.

---

<sup>40</sup> Me refiero con esto a aquéllas actuaciones en las que ha intervenido el compareciente, entendiendo por tales la instrucción de las diligencias con carácter de investigación, preliminares a las diligencias procesales, o a las que durante la incoación de éstas puedan surgir por iniciativa propia, siendo ampliación a las diligencias iniciales.

<sup>41</sup> MORENO CATENA; Ob. Cit., pág. 67

<sup>42</sup> VILA MUNTAL; La declaración del testigo, en la obra “La actuación de la policía judicial en el proceso penal” (Ob.Cit.), pág. 363.

Las declaraciones testimoniales serán una exposición escueta sobre los hechos, libre de comentarios, salvo que sea como consecuencia de un peritaje. Por ello es preferible evitar expresar opiniones o ideas propias que lógicamente están presididas por subjetividades del informante y no se ajustan con objetividad al relato sobre el acontecimiento de los hechos que se percibió a través de los cinco sentidos.

## **V. CONCLUSIONES.**

La sentencia será conclusión de lo actuado en el juicio o lo que es lo mismo que el Juez o Tribunal, apreciando según su conciencia, las pruebas practicadas, las razones expuestas por la acusación y la defensa y lo manifestado por los mismos procesados, dictará sentencia.<sup>43</sup> Como consecuencia de lo transcrito, el Principio de la Libre Valoración de la Prueba es el aplicado en el proceso penal, conforme al cual, cabe recordar, las pruebas no tienen una valoración expuesta en la Ley, sino que le corresponde al Juez o Tribunal dar valor a cada una de las pruebas practicadas en el juicio. Por último, no se debe olvidar que en el proceso penal se les permite a las partes solicitar la práctica de aquellos medios de prueba que en su derecho convengan, sin que se les puedan limitar con carácter general, salvo que sean improcedentes o no tengan relación con el asunto.

Por todo lo citado anteriormente, en este trabajo se ha pretendido estudiar la intervención de la Policía Judicial, bien como testigo directo, indirecto o de referencia y el valor procesal de su manifestación, bien como perito, en el que la Policía Judicial adquiere un mayor protagonismo.

No obstante, a mi entender, resulta de gran interés el análisis del último apartado que se refiere básicamente a unas “reglas” dadas por la propia práctica,

---

<sup>43</sup> Vid. Artículo 741 LECrim.

las cuales tratan de la importancia de una buena preparación del juicio oral por parte de la Policía Judicial, estudiando las diligencias realizadas, así como del comportamiento y pautas a seguir en la sala donde se celebre. Se debe terminar con esa típica contestación “*me remito a lo consignado en su día en el atestado...*”. Es una expresión que desdibuja el trabajo realizado por la Policía Judicial. El asunto se agrava si el representante del Ministerio Fiscal, representante de la Acusación Particular o Popular y, en especial, el representante de la defensa del acusado, o Presidente del Tribunal o Juzgador, nos instan, a modo de pregunta, que demos contestación explícita o expliquemos lo que se nos pregunta.

Con esta peculiar forma de testificar en los juicios, no es de extrañar que el acusado que en la fase preprocesal y en la fase de instrucción parecía perfectamente afianzado, al no reproducir oralmente lo actuado en la investigación al objeto de que pueda darse el consagrado principio de contradicción, pueda quedar absuelto, si no hay otras pruebas. Y no es que el Juez se vea impedido a condenarlo sino que, no nos damos cuenta, pese a lo evidente, que el problema es que con la declaración de la Policía Judicial, amparada en el olvido, se ha colaborado con la estrategia de la defensa que no es otra que:

- Hacer que el atestado policial carezca de valor que ya de por sí y salvando excepciones, la propia LECrim se encarga de debilitarlo jurídicamente cuando le otorga la condición de mera denuncia.

- Invalidar o restar eficacia al testimonio de la Policía Judicial.

En este mismo sentido, el propio acusado, al que se le está juzgando, se encuentra más distendido y relajado en su asiento que el testigo policial que está declarando. Cuanto más mortificado y dubitativo esté el testigo o perito policial, más distendido estará. Cuando lo lógico debe ser *a sensu contrario*, “*cuando más*

*firme y convincente esté el testigo o perito policial, más preocupados estarán el acusado y su defensa”.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO PÉREZ F., 2003; *Medios de investigación en el Proceso Penal*, 2ª edición, Editorial Dykinson, Madrid.

ARAGONESES ALONSO P., 1979; *Instituciones de Derecho Procesal Penal*, 2ª edición, Gráficas Encinas, Madrid.

CALDERÓN CEREZO A. y CHOCLÁN MONTALVO J.A., 2005; *Derecho Procesal Penal, adaptado al programa de las pruebas selectivas para ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal*, 2ª edición, Editorial Dykinson, Madrid.

DIGES JUNCO M. y MIRA SOLVES J.; “La identificación de personas por parte de testigos y víctimas: medidas de imparcialidad”, en *Revista Justicia 88-II*.

ESCALANTE CASTARROYO J., (Coordinador), COBO PLANA, J., MARCHAL ESCALONA A.N., PEREIRA CUADRADO A., SAN ROMÁN PLAZA C.J., 2008; *Manual del Policía*, 5ª edición, Editorial La Ley, Madrid.

EXCUSOL BARRA E., 1993; *Manual de Derecho Procesal Penal*, Editorial Colex, Madrid.

GARCÍA BORREGO J.A. y FERNÁNDEZ VILLAZALA T., 2009; *Introducción al Derecho Procesal Penal (especialmente dirigido a Policía Judicial y Criminólogos)*, 1ª reimpresión, Coedición del Ministerio del Interior y Editorial Dykinson, Madrid.

GIMENO SENDRA V., MORENO CATENA V. y CORTÉS DOMÍNGUEZ V., 2001; *Lecciones de Derecho Procesal Penal*, 1ª edición, Editorial Colex, Madrid.

GÓMEZ COLOMER J.L., 1997; *El Derecho Procesal Español (Para Agentes de la Autoridad, Criminólogos y no Juristas en general)*, 2ª edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

GÓMEZ DE LIAÑO F., 1989; *El proceso penal*, 2ª edición, Editorial Forum, Oviedo.

MARCHAL ESCALONA A.N., 2003; *El atestado, inicio del proceso penal*, (4ª Edición), imprime artes gráficas COYVE, S.A., Madrid.

MARTÍN GARCÍA P., 2006; Conceptos básicos sobre la eficacia de la prueba, en la obra *La actuación de la policía judicial en el proceso penal*, (Director Pedro Martín García), Editorial Marcial Pons, Madrid.

MORENO CATENA; *El secreto en la prueba de testigos en el Proceso Penal*, Editorial Montecorbo, Madrid, 1980,

OLIVA SANTOS DE LA, A., ARAGONESES MARTÍNEZ S., HINOJOSA SEGOVIA R., MUERZA ESPARZA J. y TOMÉ GARCÍA J.A., 1994; *Derecho Procesal Penal*, Colección Ceura, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid.

PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ L. y GUTIÉRREZ DE CABIEDES Y FERNÁNDEZ DE HEREDIA E., 1982; *Derecho Procesal Penal*, Editorial Tecnos, Madrid.



ROJAS CARO J., 1995; "El testimonio", en *Comentarios a las Leyes Procesales Militares*, Secretaria General Técnica del Ministerio de Defensa, Tomo II, Madrid.

SOLIS NAVARRO P., MOURE COLÓN F., VARGAS CAMACHO P.A. y GARCÍA BORREGO J.A., 2005 (2ª edición); *Actuaciones de la Policía Judicial para el Proceso Penal*, Edita Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid.

SERRA DOMINGUEZ M., 1969; "Contribución al estudio de la prueba", en *estudios de Derecho Procesal*, Barcelona.

VILA MUNTAL M.A., 2006; "La identificación del delincuente", en la obra *"La actuación de la Policía Judicial en el Proceso Penal"*. Editorial Marcial Pons, Madrid.

- 2006; La declaración del testigo, de la misma obra.

# EL MIEDO AL DELITO Y LA EXPANSIÓN DEL DERECHO PENAL.

Julio Bordas Martínez

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Tendencias Sociales

## **Resumen**

El miedo al delito es un problema complejo y superior al problema que supone el delito mismo. La difusión que los medios de comunicación realizan de los fenómenos criminales es homogénea dando la sensación a los espectadores de que cualquiera puede padecer un delito y de que hay una alta probabilidad de que suceda. El infundado clima de opinión generado por los medios de comunicación más la experiencia, en este caso real, de las víctimas, aderezado con inseguridades existenciales de todo tipo, construyen una sociedad del miedo que exige una expansión supersticiosa del Derecho penal y un innecesario endurecimiento de sus penas.

Palabras clave: miedo, criminalidad, percepción subjetiva, víctima, Derecho penal.

## **Abstract**

The fear of the crime is a problem complex and superior to the problem that supposes the crime itself. The diffusion that the mass media realize of the criminal phenomena is homogeneous giving the sensation to the spectators of whom anyone can suffer a crime and of whom there is a high probability of which it happens. The groundless climate of opinion generated by the mass media more experience, in this real case, of the victims, adorned with existential insecurities of all kinds, they construct a society of the fear who demands a superstitious expansion of the Criminal law and an unnecessary hardening of his sorrow sentences.

Key words: fear, criminality, subjective perception, victim, criminal Law.

## 1. El incremento del riesgo y los nuevos problemas de seguridad.

En la sociedad global actual todos los hechos sociales, ya sean la salud, la tecnología, el arte, las finanzas, la política, el consumo o el terrorismo, etc., tienden a expandirse interrelacionadamente, como explica Melucci<sup>1</sup>, hasta los confines del planeta y, al mismo tiempo, experimentan una fragmentación y un cambio constantes que, sin embargo, no impide que cada uno de ellos se materialice localmente, tal y como explica Robertson<sup>2</sup> valiéndose del neologismo “glocalización”.

En esta sociedad calidoscópica<sup>3</sup> coexistimos los unos con los otros en diversos ecosistemas sociales, institucionales y de mercado, donde cada uno de nosotros desempeñamos nuestro rol de persona socializada por la cultura, de ciudadano encarrilado por las normas y de productor / consumidor estimulado por el interés, según los escenarios y de acuerdo a nuestro desigual estatus en el marco de la multisegmentación bipolarizada de la que habla Tezanos<sup>4</sup> y en un constante equilibrio ante los vertiginosos cambios que suceden a nuestro alrededor.

Estos cambios son consecuencia de la innovación tecnológica<sup>5</sup> y de la desregulación social, tanto microsociológica, que según Giddens<sup>6</sup> afecta a las familias, las empresas y la gramática, como macrosociológica en los términos de anarquismo mercantil del estado mínimo, que minimiza el poder de la política nacional respecto de la economía internacional, según explica U. Beck<sup>7</sup>; lo que provoca un movimiento centrífugo que multiplica la desigualdad y el conflicto social dando la sensación de que las personas estamos atomizadas y nos comportamos aleatoriamente como partículas subatómicas en un espacio browniano sólo previsible mediante la matemática discreta.

---

<sup>1</sup> A. Melucci: “La experiencia individual y los temas globales en una sociedad planetaria” en P. Ibarra y B. Tejerina: *Los movimientos sociales*, Trotta, Valladolid, 1998, p. 354.

<sup>2</sup> R. Robertson: *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, London, 1992.

<sup>3</sup> J. Bordas: “La sociedad calidoscópica actual”; *Documentación Social* nº 139, Madrid, diciembre 2005.

<sup>4</sup> J. F. Tezanos: *La sociedad dividida*, Biblioteca nueva, Madrid, 2001. pp. 171 y ss.

<sup>5</sup> J. F. Tezanos, J. Bordas, R. Sánchez Morales y A. López: *Estudio Delphi sobre tendencias científico tecnológicas 2002*, Sistema, Madrid, 2003

<sup>6</sup> A. Giddens: *Un mundo desbocado*, Taurus, Madrid, 2000. Pág. 65.

<sup>7</sup> U. Beck: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 16 y 17.

Contra este proceso pugna, como un movimiento centrípeto, como una especie de fuerza de la gravedad tal y como decía Berkeley<sup>8</sup>, la cultura dominante en un ecosistema social concreto tanto en su versión folklórica en los términos de Malinowski<sup>9</sup>, como en su versión expandida o McDonalización del mundo, según describe Ritzer<sup>10</sup>.

A pesar de que realmente los seres humanos no seamos átomos y que nuestra conducta sea temporalmente explicable y predecible en el marco de nuestra cultura y nuestra estructura social, resulta que sí está difundida una sensación de imprevisibilidad de la conducta social debido al vértigo que produce la desregularización social combinada con la innovación tecnológica provocando una hipersensibilidad a los crecientes riesgos reales a los que se suman una avalancha de riesgos imaginarios que al ser repartidos homogéneamente por los medios de comunicación los percibimos como si le pudieran suceder a cualquiera (cuando ciertamente los riesgos se materializan sólo en determinadas circunstancias y los padecen determinadas personas) y como si hubiera una probabilidad alta de padecer la victimación correspondiente (cuando la probabilidad de padecerla es muy baja); lo que, en consecuencia, y a pesar de cualquier análisis objetivo y racional, nos produce mucho miedo.

Todavía no sabemos a qué tenemos miedo y ya podemos consensuar que el miedo campa por sus respetos y atenaza nuestro comportamiento.

Como señala U. Beck: “El movimiento que se pone en marcha con la sociedad del riesgo se expresa en la frase: ¡Tengo miedo! En lugar de la comunidad de la miseria aparece la comunidad del miedo. En este sentido, el tipo de la sociedad del riesgo marca una época social en la que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política.”<sup>11</sup> Es el peso de la incertidumbre, el “miedo líquido” del que habla Z. Bauman cuando explica que “el miedo es más temible cuando es difuso, disperso, poco claro; cuando flota libre, sin vínculos, sin anclas, sin hogar ni causas nítidas; cuando nos ronda sin ton ni son; cuando la amenaza que deberíamos temer puede ser entrevista en todas partes, pero resulta imposible de ver en ningún lugar concreto. “Miedo” es el nombre

---

<sup>8</sup> G. Berkeley: *De Motu*; Universidad Complutense, Madrid, 1993.

<sup>9</sup> B. Malinowski: *Una teoría científica de la cultura*, Sarpe, Madrid, 1984

<sup>10</sup> G. Ritzer: *La McDonalización de la sociedad*, Ariel, Barcelona, 1999

<sup>11</sup> U. Beck: *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*; Ed. Piados, Barcelona, 1998, p. 56.

que damos a nuestra incertidumbre: a nuestra ignorancia con respecto a la amenaza y a lo que hay que hacer – a lo que puede y no puede hacerse- para detenerla en seco, o para combatirla...”<sup>12</sup>

En este sentido, S. Farrall, J. Jackson y E. Gray, advierten que: “La débil correlación entre el miedo por un lado, y el nivel de delincuencia y la experiencia individual de la victimización por otro, ha dado pie a la paradoja riesgo-temor: más personas se preocupan por la delincuencia de las que tienen probabilidad de ser víctimas de ella, y al parecer se preocupa la gente equivocada... La paradoja riesgo-temor también se evidencia por el hecho de que algunos de los grupos sociales con más riesgo de victimización apenas tienen miedo (varones jóvenes y urbanos) y, en cambio, algunos de los grupos sociales menos susceptibles de ser victimizados son relativamente temerosos (mujeres de más edad).”<sup>13</sup> Además, casi nadie es consciente de donde están realmente la mayoría de los riesgos: el tabaco, el alcohol, la cocina del hogar, el botiquín del cuarto de baño, el automóvil, el puesto de trabajo y seguramente las personas conocidas del barrio a dos kilómetros a la redonda, son los fenómenos más peligrosos de nuestra vida.

No obstante, al sustituir el concepto de sociedad del riesgo, del que habla U. Beck y del que se destila el miedo, por el de sociedad calidoscópica, queremos denotar que, aunque vivimos en un proceso de atomización y aislamiento de personas asustadas, los ecosistemas sociales básicos, por fragmentados que sean externamente y por mayor que sea su desigualdad social interna, se mantienen conformados y su subcultura, por cambiante que sea, sigue ejerciendo un papel de fuerza de la gravedad que mantiene unidas a las personas y hace explicable, predecible y regulable su comportamiento.

Desde esta perspectiva, la primera consecuencia sería que por cambiante que sea la sociedad y por débiles que sean las instituciones, mientras existan patrones culturales (imprescindibles para la supervivencia de la especie humana) subsistirán sus consecuencias valorativas y normativas de forma que sobrevivirá el Derecho.

---

<sup>12</sup> Z. Bauman: Miedo líquido; Ed. Piados, Barcelona, 2007, p. 10.

<sup>13</sup> S. Farrall, J. Jackson y E. Gray: “La Trascendencia cultural y social de la inseguridad ante la delincuencia”, en A Serrano Maillo y J L. Guzmán Dálbora: *Procesos de infracción de normas y de reacción a la infracción de normas: dos tradiciones criminológicas*; Ed. Dykinson, Madrid, 2008, p.235.

La segunda consecuencia obligaría a un estudio sistemático y cotidiano de la sociedad y su evolución para conocerla y, después, ajustar los mecanismos jurídicos necesarios para la resolución de conflictos adaptándolos tantas veces como sea necesario pero sin cambiar la esencia de cada uno de ellos.

La tercera consecuencia, que es la que nos interesa, es la necesidad de adaptar eficazmente la oferta de protección y justicia a la demanda de seguridad de la sociedad sin dejarse arrastrar por los medios de comunicación, sin las garantías procesales y las especialidades propias de las distintas ramas del Derecho.

Desarrollando esta última consecuencia, en los términos de Garland<sup>14</sup>, debemos comenzar por reconocer que, junto al riesgo real de que la población sea víctima de algunas infracciones (faltas contra el patrimonio mas que delitos contra las personas) y que dichas infracciones estén aumentando en la actualidad, según Alfonso Serrano<sup>15</sup> por un aumento objetivo de las oportunidades de delinquir y por una disminución objetiva del control social informal, empiezan a desarrollarse nuevos tipos de riesgos:

Los tres aspectos de la sociedad del riesgo que a Blanca Mendoza<sup>16</sup>, siguiendo a Seelmann, le parecen más típicos de su propia configuración y, al mismo tiempo, más significativos por sus repercusiones en la configuración de un nuevo Derecho penal del “control global” son los siguientes:

D) La innovación tecnológica y su globalización, derivada de su aceleración en el tiempo, expansión en el espacio y generalización sectorial, produce un incremento vertiginoso, desordenado y, a veces, aleatorio de sucesos de lo que se deduce un aumento del riesgo en términos actuariales. La peculiaridad de dicho incremento del riesgo es que no deviene del cambio climático o del movimiento de las plataformas continentales, ni tan siquiera procede de epidemias de gripe o de erupciones volcánicas (que todo contribuye mediáticamente a la sociedad del miedo); sino que procede del hombre y, por tanto, el nuevo y masivo incremento del riesgo es artificial.

---

<sup>14</sup> D. Garland: *La cultura del control*; Ed. Gedisa, Barcelona, 2005.

<sup>15</sup> A. Serrano Maíllo: *Oportunidad y delito*; Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

<sup>16</sup> B. Mendoza: *El Derecho penal en la sociedad del riesgo*; Ed. Civitas, Madrid, 2001, pp. 25 a 30.

II) Aunque el incremento del riesgo acelerado, expandido y generalizado sea artificial y de origen humano, no por ello resulta más fácil identificar al responsable penal del mismo puesto que el poder de las instituciones políticas está desvaneciéndose, tanto internacional como nacionalmente, en beneficio de la desregularización social en general y del anarquismo mercantil del Estado mínimo en particular, por lo que resulta difícil encargar a alguna institución encontrar al responsable de determinados niveles de inseguridad por cuanto que puede que dicho órgano no tenga autoridad, potestad ni competencia alguna; que los hechos juzgados no hayan sucedido todavía, ni sea fácil relacionarlos causalmente con la puesta en peligro de un bien jurídico protegido; que incluso el supuesto bien jurídico no haya sido definido como tal y, lo que es peor, que el presunto responsable sea personalmente inidentificable. Es decir, no se trata sólo de la tradicional dificultad derivada de la inimputabilidad de las personas jurídicas ni de la imposibilidad de achacarles la puesta en peligro de un bien jurídico cuando ni ha sucedido el hecho ni está claramente identificado el bien jurídico protegido, sino que el problema va más allá al resultar difícil establecer la responsabilidad de un culpable de los riesgos derivados de un hecho que no ha ocurrido o que resulta de la combinación aleatoria de retales de otros hechos inocuos aunque sea estadísticamente probable que su interacción ocasionen un problema, como ocurre con las dioxinas. En este contexto desregulado y de apariencia aleatoria se tiende a utilizar la probabilidad como sucedáneo de verdad y la correlación como sucedáneo de causalidad.

III) Junto al incremento vertiginoso de riesgos derivados de actividades artificiales humanas y a la dificultad para identificar al responsable, aparece un tercer problema, políticamente muy grave, consistente en el crecimiento de la sensación subjetiva de inseguridad independientemente de la presencia o no de riesgos reales o probables. Como señala U. Beck: “Por una parte, muchos peligros y destrucciones ya son reales... Por otra parte, la auténtica pujanza social del argumento del riesgo reside en la proyección de amenazas para el futuro... En la sociedad del riesgo el pasado pierde la fuerza de determinación

para el presente. En su lugar aparece como “causa” de la vivencia y de la actuación presente el futuro, es decir, algo que no existe, construido, ficticio”<sup>17</sup>.

Así, se produce cuando no se provoca una demanda masiva, desordenada e infundada de seguridad en todos los órdenes de la vida: seguridad e higiene en el trabajo, seguridad en el empleo, seguridad en las pensiones, seguridad de los medicamentos, seguridad de las operaciones quirúrgicas, seguridad en las cocinas de los hogares, seguridad de los juguetes, seguridad alimentaria, seguridad de Internet, seguridad de las construcciones, seguridad en los transportes, seguridad de las telecomunicaciones, seguridad medioambiental, seguridad del tráfico, seguridad financiera, seguridad ciudadana, etc., y todas ellas multiplicándose exponencialmente unas a otras como demanda indeterminada e indefinida de seguridad y cuya mayor o menor frustración real o previsible conforma una sociedad del miedo, que según entiende Silva Sánchez<sup>18</sup>, aparece como una metáfora de la inseguridad vital generalizada que exige tréboles de cuatro hojas, patitas de conejo o mucho “nuevo” Derecho penal simbólico y autoritario que prediga actuarialmente y prevenga administrativamente el delito hasta disminuir no ya la inseguridad, sino el miedo de la sociedad, tan explotado, en opinión de Susana Soto<sup>19</sup>, por los medios de comunicación social y por los partidos políticos.

## 2. El miedo percibido por la opinión pública.

La percepción de los hechos sociales en general y del crimen en particular no depende sólo de la materialidad, gravedad y frecuencia de los sucesos ocurridos, ni tan siquiera depende sólo de su proyección homogeneizada y amplificadas por los medios de comunicación; sino que también está determinada por la percepción de la opinión pública, por la forma personal de verlos, por la “carta de ajuste” valorativa que los sintoniza y da sentido, y por el “sistema de navegación”, que como esquema actitudinal

---

<sup>17</sup> U. Beck: *La sociedad del riesgo*, Op. Cit, pp. 39 y 40

<sup>18</sup> J. M<sup>a</sup>. Silva Sánchez: *La expansión del Derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*; Ed. B de F, Buenos Aires, 2006, p. 30.

<sup>19</sup> S. Soto Navarro: “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”; *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, septiembre 2005; [www.criminet.urg.es](http://www.criminet.urg.es). P. 37.



normalizado, produce respuestas precodificadas, ante determinados estímulos, en forma de opiniones y acciones.

La “carta de ajuste”, como elemento valorativo de la cultura, integrado por la ideología y por la conciencia, sintoniza y da sentido a los hechos, establece una jerarquía en los valores anteponiendo o subordinando valores positivos como la libertad, la vida, la propiedad, la sabiduría, la seguridad, la variedad, el ahorro, el hedonismo, etc.; y evalúa la posible conducta de respuesta como buena, mala o regular.

El “sistema de navegación”, que estimula y canaliza la reacción conductual ante los estímulos externos produciendo opiniones y acciones, está compuesto por los elementos operativos de la cultura, entre los que podemos destacar el sentido común y las actitudes.

El sentido común no es el único ni el mejor, sino que es la síntesis de la ideología dominante en una sociedad concreta y cuyas opciones no necesitan ser explicadas por sobreentendidas, sobrevaloradas y justificadas tautológicamente.

El esquema actitudinal es el reflejo material de la conciencia y nos predispone efectivamente a opinar o actuar ante determinados estímulos de determinada manera de acuerdo con las circunstancias<sup>20</sup>.

Cuando la ideología dominante se manifiesta en un asunto concreto de forma pública y masiva se produce un clima de opinión del que se nutren, a modo de sentido común colectivo, determinadas corrientes de opinión que cuajan, comunicativamente hablando, en discursos, programas y líneas editoriales para terminar estimulando no sólo opiniones, sino también acciones, cuya razón de ser parece sobreentendida y sin necesidad de explicación alguna.

El “clima de opinión” colectivo se materializa en una “corriente de opinión” sobre un suceso concreto, el crimen en nuestro caso, en cuya transmisión intervienen los medios de comunicación social con su selección, difusión y reiteración de un orden del

---

<sup>20</sup> G. Pastor Ramos: *Psicología social sistemática*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1978, pp. 359 y ss.

día concreto, realzando los aspectos que les parecen más interesantes e ignorando los demás hasta que la “espiral del silencio” de la que hablaba Neumann<sup>21</sup> los haga desaparecer,

Piénsese, por ejemplo, en las parejas con malas relaciones, el consumo de tabaco o la presencia de inmigrantes y recordaremos como en veinticinco años en España ha cambiado significativamente el clima de opinión, las corrientes de opinión y las acciones sociales, e incluso legales, respecto de estos tres asuntos que ahora percibimos y valoramos como violencia de género, morbilidad cancerosa de los fumadores pasivos o sobrerrepresentación de los inmigrantes entre los detenidos por la policía. Todo esto sin llegar a hablar de terrorismo doméstico, terrorismo sanitario o terrorismo extranjero.

De esta manera, la personalidad social, caracterizada por su perfil sociodemográfico, estilo de vida y estatus, y en función del rol que esté desempeñando en determinado escenario en un tiempo y lugar concretos, recibe algunos estímulos relacionados con el crimen y al filtrarlos culturalmente produce unas opiniones y unas acciones que no sólo dependen de los hechos materiales concretos, sino de la corriente de opinión dominante así como de las circunstancias sociales y de la personalidad de quien lo percibe.

Este procedimiento psicosocial nos permite comprender la importancia que la gente asigna a la inseguridad ciudadana en comparación con otros problemas sociales, dependiendo de la perspectiva que se adopte, puesto que no es igual de grave la inseguridad como problema político que la inseguridad como problema personal.

Esta inseguridad ciudadana tiene más de miedo personal, como respuesta emocional y nerviosa en los términos de Ferraro<sup>22</sup>, que de problema político y, como descubrió Warr<sup>23</sup>, los delitos más graves, que son escasísimos, son los que se perciben como más probables de padecer y los que infunden más temor.

---

<sup>21</sup> N. Neumann: *La espiral del silencio*, Paidós, Barcelona, 1995.

<sup>22</sup> K. F. Ferraro: *Fear of Crime. Interpreting Victimization Risk*, State University of New York Press, Albany, 1995. P. 8

<sup>23</sup> M. Warr: “Fear of Victimization and Sensitivity to Risk”; *Journal of Quantitative Criminology*, nº 3/1, pp. 29 y ss.

Es decir, la gente percibe como más probable padecer un delito cuanto más grave sea éste y cuanto más grave sea el hipotético delito mayor temor les produce, por improbable que realmente sea su padecimiento.

Como señala J. J. Medina: “El miedo al delito, a diferencia de la delincuencia real, afecta a un mayor espectro de ciudadanos y sus consecuencias son prevalentes y severas... Aquellas personas especialmente temerosas del delito deciden refugiarse en sus hogares, protegiéndose con candados. Pero el miedo al delito también tiene importantes repercusiones sociales y económicas. Así, por ejemplo, se ha señalado que genera alienación, promueve el desarrollo de estereotipos nocivos y acelera la ruptura de las redes informales de control social”<sup>24</sup>, provocando, según explica A. Ramírez<sup>25</sup>, un aumento de la inseguridad real y una pérdida de calidad de vida para los ciudadanos.

En este sentido L. Arroyo Zapatero indica que en España “la legislatura 2000-2004 se completó con un intenso proceso de reformas penales, en buena parte regresivas respecto del código de 1995, formuladas como una auténtica política criminal de telediarlo, es decir, actuando sobre lo simbólico y sobre las percepciones sociales, pero sin modificar la realidad en una mejora de la protección de los ciudadanos”<sup>26</sup>, estrategia ésta que podría reproducirse en un próximo futuro “a petición del público” como consecuencia de los secuestros de niños, las violaciones y los errores judiciales.

El temor infundado a convertirse en víctima de un delito, como advierte García-Pablos de Molina, “implica desconfianza en el sistema mismo, conduce a la autoprotección y a los excesos defensivos al margen de la ley y las instituciones, modifica los estilos de vida de sectores de la población, genera continuos comportamientos insolidarios hacia otras víctimas y desencadena una política criminal emocional, basada en el desmedido rigor, que pone en peligro las conquistas liberales y humanitarias de nuestro tiempo...Concita la atención general y la orienta deliberadamente hacia unos objetivos llamativos; distrae o desvía aquella de otros problemas sociales, sin duda prioritarios, que pasan a un segundo plano; proyecta la

---

<sup>24</sup> J. J. Medina: “Inseguridad Ciudadana, Miedo al Delito y Policía en España”; *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, marzo 2003; [www.criminet.org.es](http://www.criminet.org.es). P. 3.

<sup>25</sup> A. Ramírez: *Estrategias sociales de la Policía*; Ed. Dykinson, Madrid, 2005, p. 29.

<sup>26</sup> L. Arroyo Zapatero: “Criminalidad y contexto urbano en España” en Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, April, 2005; [www.defensesociale.org](http://www.defensesociale.org) . P. 25.

agresividad y emociones colectivas sobre minorías y colectivos marginales, con el consiguiente refuerzo de la cohesión y la solidaridad social y, sobre todo, propicia reacciones hostiles y pasionales que impulsarán una política criminal rigurosa”<sup>27</sup>, contra los que podríamos denominar, “chivos expiatorios”, como advierte Manero Brito<sup>28</sup>.

Si el crimen es un hecho social normal, la violencia y el miedo que produce es otra construcción social<sup>29</sup> al más puro estilo del Teorema de Thomas que demuestra la ruina del solvente Last National Bank, que explica como Orson Wells consiguió convencer, desde una emisora de radio de Nueva York, a millones de personas que, durante la noche de Halloween de 1938, la tierra estaba siendo invadida por extraterrestres, y que explica como los discursos de Hitler o de Goebbels, producían un maremoto entre la desmoralizada y frustrada población alemana de entreguerras y que explica la leyenda de la tan famosa como incierta “Escuela de Cazadores de Dragones” de Pekín, que durante dos mil años entrenó a sus cadetes con durísimos cursos sobre las características anatómicas, fisiológicas, etológicas, etc., del mítico animal, mitad cocodrilo mitad águila; así como sobre las más ensayadas tácticas para dominarlo y mantenerlo alejado de los arrozales de las plácidas aldeas de unos campesinos que pagaban lo que hiciera falta para evitar ser atacados por los tan temibles como inexistentes dragones, a los que se enfrentaban unos héroes, que por serlo, conseguían estupendos empleos en el gobierno imperial, amén del mayor prestigio social.

Como recuerdan S. Farrall, J. Jackson y E. Gray: “Los primeros políticos (demócratas) en referirse al miedo a la delincuencia durante una campaña electoral fueron Barry Goldwater y Richard Nixon cuando luchaban por ganar las elecciones presidenciales de EEUU de 1964 y 1968. En el Reino Unido, la primera en sacar provecho político del miedo a la delincuencia fue Margaret Thatcher en las elecciones generales de 1979.”<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> A. García-Pablos de Molina: *Manual de criminología*; Ed. Espasa, Madrid, 1988, pp. 97 y 98.

<sup>28</sup> R. Manero Brito, R.R. Villamil Uriarte y L. Orihuela: “La violencia de la sospecha. La construcción de la víctima en el planteamiento victimológico”, *El Cotidiano*, México, septiembre de 2004, p. 11.

<sup>29</sup> J. Bordas: “La construcción social del crimen y el miedo subjetivo al delito”, *Revista Égida* n° 1, Buenos Aires, mayo de 2007.

<sup>30</sup> S. Farrall, J. Jackson y E. Gray: “La Trascendencia cultural y social de la inseguridad ante la delincuencia”, en A Serrano Maillo y J L. Guzmán Dálbora: *Procesos de infracción de normas y de reacción a la infracción de normas: dos tradiciones criminológicas*; Op. Cit, p.254.

Hoy día el miedo al delito y las políticas de “tolerancia cero” ya no tienen color: tanto la izquierda como la derecha se han apuntado a la mano dura por que da votos aunque no de resultados.

La verdad es que la delincuencia, su percepción y la debida reacción policial no es, ni mucho menos, un problema más grave que el paro, la sequía, la desatención de los discapacitados, el alzheimer, el “sida”, el efecto invernadero, los accidentes de tráfico, los movimientos migratorios incontrolados, las epidemias de meningitis en algunos colegios, la dificultad de los jóvenes para encontrar empleo o para adquirir una vivienda en régimen de alquiler; sin contar, claro está, con problemas realmente atroces como la falta de alimentos, de agua potable, de medicamentos y de libros en el tercer mundo.

### 3. La expansión del Derecho penal.

Las demandas fundadas de las víctimas de la delincuencia, acompañadas por las demandas exageradas de los medios de comunicación social, multiplicadas por las políticas electoralistas de seguridad de todos los partidos políticos están llevando hoy en día y en todo el mundo occidental a una expansión y endurecimiento supersticiosa, y a veces interesada, del Derecho penal.

Para Ferrajoli, el Derecho penal garantista, que es el Derecho penal mínimo, “responde tanto a la pregunta ¿por qué prohibir?, como a la pregunta ¿por qué castigar?, imponiendo a las prohibiciones y a las penas dos finalidades distintas y concurrentes, que son respectivamente el máximo bienestar posible de los no desviados y el mínimo malestar necesario de los desviados, dentro del fin general de la máxima tutela de los derechos de unos y otros, de la limitación de la arbitrariedad y de la minimización de la violencia en la sociedad.”<sup>31</sup>

Con el cambio estelar del papel de las víctimas en el proceso penal se abrieron dos opciones: por un lado, potenciar un nuevo Derecho penal más autoritario basado en la determinación de largas condenas con endurecimiento de las condiciones para su

---

<sup>31</sup> L. Ferrajoli: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*; Ed., Madrid, 2006, pp. 336 y ss.

redención, y, por otro, generar un nuevo derecho penal, que Esther Giménez-Salinas<sup>32</sup> define y defiende como conciliador, basado en la mediación, comunicación, y reparación por el victimario del daño ocasionado a la víctima, poniendo fin al proceso no ya con más penas o con más medidas de seguridad sino con una conciliación reparadora. Obviamente, la tesis actualmente dominante, a petición de las víctimas, de la prensa y del público en general es la del endurecimiento del Derecho penal y no la del Derecho penal conciliador.

El trasfondo ideológico del Derecho penal vigente no es trivial, sino que resulta decisivo puesto que, descansa en principios como la soberanía popular como fuente de legitimación del poder, el imperio de la ley en detrimento de la arbitrariedad del Antiguo Régimen, la separación de poderes argumentada por Montesquieu<sup>33</sup>, la subsidiariedad del Estado en el ámbito económico, educativo y social, y la defensa de las libertades, como capacidad de los ciudadanos de defenderse de una intervención abusiva del Estado.

A partir de estos principios, y haciéndose eco de los postulados de Cesare Beccaria<sup>34</sup> se ha construido un entramado garantista basado, como explica Rodríguez Ramos<sup>35</sup>, en la subsidiariedad y fragmentariedad de las normas penales que sólo deben proteger los bienes jurídicos más importantes y no las bagatelas; en la preferencia del procedimiento penal, respecto del procedimiento administrativo o civil, y en el principio de legalidad cualificada en la creación de las normas penales, en su aplicación al caso concreto dentro de la jurisdicción competente y en la ejecución de las penas: de privación de libertad, privación de derechos o multa, impuestas a un procesado (cuya inocencia se presume) en función de su implicación en los hechos, como persona física subjetivamente imputable por haber cometido una acción u omisión típicamente injusta, en tanto que rebeldía respecto de la norma y como perjuicio para la víctima, siempre que se demuestre su culpa por dolo consciente y voluntario o imprudencia punible, sin excusa o eximente, teniendo en cuenta la retroactividad y ultractividad en beneficio del reo y la prohibición bis in idem.

---

<sup>32</sup> E. Giménez-Salinas: “La conciliación víctima-delincuente: hacia un derecho penal reparador” en AA.VV. *La Mediación Penal*; Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Barcelona, 1999, pp. 80 y 81.

<sup>33</sup> Montesquieu: *Del espíritu de las leyes*; Ed. Tecnos, Madrid, 1872.

<sup>34</sup> C. Beccaria: *De los delitos y las penas*; Ed. Orbis, Barcelona, 1984.

<sup>35</sup> L. Rodríguez Ramos: *Compendio de Derecho Penal*; Ed. Dykinson, Madrid, 2006, pp. 45 y ss.

Silva Sánchez<sup>36</sup>, Díez Ripollés<sup>37</sup> y Blanca Mendoza, nos ayudan a explicar las cinco tendencias reformadoras del Derecho penal, que suponen su expansión:

En primer lugar, el Derecho penal autoritario, denominado “el de la mano dura porque la prisión funciona”, es el más marketiniano puesto que se orienta a la “demanda” y no a la “oferta” de seguridad.

Unas veces, el Derecho penal autoritario se convierte en el excipiente “simbólico” de un ansiolítico que podemos denominar la “tolerancia 0” o el de “no hay crimen sin castigo”, destinado a tranquilizar a masas que poco probablemente serán víctimas de algún delito. Otras veces, como sintetiza Garland<sup>38</sup>, se trata de vengarse del delincuente en vez de reeducarlo para reinsertarlo bajo el supuesto de que la prisión funciona como aislante.

Como advierte Díez Ripollés<sup>39</sup>: Esta dinámica populista y politizada parte del descrédito de los expertos y la inutilidad del tratamiento penitenciario, pero reacciona con una demagógica y atolondrada carrera en la que todos los partidos políticos se afanan por demostrar a sus electores que ellos son los más duros con los criminales.

En segundo lugar, el Derecho penal revolucionario, “el de la justicia para todos”, es una reivindicación destinada, como señala Gracia Martín<sup>40</sup>, a que los desfavorecidos sientan que también se hace justicia con ellos contra los poderosos.

Esta expansión del Derecho penal quiere que los enormes, dañinos y lucrativos delitos medioambientales no se salden con pequeñas ni grandes multas y que el que contamine no pague, sino que vaya a la cárcel, y que en los conflictos con la Administración Pública no haya una relación tan desigual como actualmente se produce,

---

<sup>36</sup> J. M<sup>a</sup>. Silva Sánchez: *La expansión del Derecho penal. Op. Cit.* pp. 51 y 52.

<sup>37</sup> J. L. Díez Ripollés : *La Política criminal en la encrucijada* ; Ed. B de F, Buenos Aires, 2007, pp. 1001 y 102.

<sup>38</sup> D. Garland: *La cultura del control*; Op. Cit. p. 51.

<sup>39</sup> J. L. Díez Ripollés: *La Política Criminal en la encrucijada*; Op. Cit. p. 82.

<sup>40</sup> L. Gracia Martín: *Prolegómenos para la lucha por la modernización y expansión del derecho penal y para la crítica del discurso de la resistencia*; Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

según explica Alejandro Nieto<sup>41</sup>, para quien es paradigmático el caso del automovilista sorprendido en exceso de velocidad o el empresario autónomo caído en la trampa de una legislación tributaria cabalística, quienes quedan prácticamente indefensos y a merced de Tráfico o Hacienda, mientras que si el infractor es un banco o una multinacional el que se encuentra en una situación asimétrica de desigualdad es el funcionario, cargado de trabajo y papeleo y enfrentado a un ejército de abogados bien preparados y mejor pagados.

Junto al tráfico rodado, el consumo de alimentos, la salud quirúrgica y farmacológica y el medio ambiente, se está produciendo una expansión *revolucionaria* del Derecho penal en el ámbito laboral que puede afectar a la higiene y seguridad en el trabajo y, especialmente, a la persecución de delitos relacionados con la inmigración ilegal de trabajadores o smuggling y con la trata de seres humanos o trafficking, algunas veces relacionada con la explotación sexual.

En tercer lugar, el Derecho internacional humanitario, a pesar de estar delimitado por los principios de igualdad soberana de los Estados, libre determinación de los pueblos, respeto a los Derechos Humanos y prohibición del recurso a la fuerza; se está manifestando como una brecha expansiva del Derecho penal por cuanto que a partir de la expansión de la jurisdicción internacional pretende desbordarse fuera de sus límites como si fuera un Derecho penal internacional.

Pero en el Derecho penal internacional, como explica Alicia Gil<sup>42</sup>, quedan descartados en sentido material los temas relativos a competencia jurisdiccional, aplicabilidad de la ley penal en el espacio, entreayuda judicial y reconocimiento de sentencias extranjeras por tratarse de temas de naturaleza procesal y de Derecho interno. También queda descartado el delito de terrorismo por no estar tipificado en el Estatuto de Roma y, como recuerda Pignatelli<sup>43</sup>, estar prohibida la analogía.

---

<sup>41</sup> A. Nieto: *Derecho administrativo sancionador*; Ed. Tecnos, Madrid, 2005, p. 560.

<sup>42</sup> A. Gil: *Derecho Penal Internacional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, pp. 27 y 28.

<sup>43</sup> F. Pignatelli y Meca: “El terrorismo como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en VVAA: *Lucha contra el terrorismo y Derecho internacional*, Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, pp. 226 y 227.



En cuarto lugar encontramos como manifestación expansiva del Derecho penal, el Derecho penal del enemigo, que puede considerarse como “inquisitorial”, puesto que trata de arbitrar un procedimiento para averiguar y prevenir acciones de determinadas personas o grupos presuntamente culpables; pero hacerlo sin abjurar, al menos aparentemente, de todo principio jurídico y convertir a la policía en un ejército y perseguir al sospechoso por ser un enemigo aunque no haya cometido delito alguno.

Para el denominado Derecho penal del enemigo, tan desarrollado por Jakobs<sup>44</sup> desde antes del atentado de la Torres Gemelas, lo más urgente no consiste en sancionar un hecho delictivo, sino evitar que dicho hecho se produzca adelantando la punibilidad a su fase intencional, anticipándose a los hechos y deteniendo a personas sospechosas de forma que la lógica de la guerra sustituye a los procedimientos jurídicos y se persigue al enemigo por el simple hecho de serlo, haya o no entrado en combate. En vez de la desmilitarización de la guerra, lo que parece que persigue es la militarización de la justicia.

Como resume Abel Téllez: “El Derecho penal del enemigo se alza en la actualidad como una posición doctrinal que legitima una mayor intervención cuantitativa y cualitativa del *ius puniendi* de los Estados, y que viene a caracterizar al Derecho penal por tres notas fundamentales: En primer lugar se constata un adelantamiento de la punibilidad, es decir, que en éste ámbito, la perspectiva del ordenamiento jurídico es prospectiva y no retrospectiva, por lo que el punto de referencia es la posibilidad futura de la comisión de un hecho delictivo y no un hecho ya cometido. En segundo lugar, las penas previstas son desproporcionadamente altas; especialmente, la anticipación de la barrera de punición no es tenida en cuenta para reducir en correspondencia la pena amenazada. Y, en tercer lugar, determinadas garantías procesales son relativizadas, cuando no simplemente suprimidas.”<sup>45</sup>

Por último, el Derecho penal actuarial, denominado “el por si acaso”; tiene su fundamento, como explica Silva Sánchez, en el surgimiento de nuevos bienes jurídicos valiosos para la comunidad derivados de la innovación tecnológica, y en que antiguos

---

<sup>44</sup> G. Jakobs: “Criminalización en el estadio previo a la lesión del bien jurídico” en *Estudios de Derecho penal*; Ed. Civitas, Madrid, 1997.

<sup>45</sup> A. Téllez Aguilera: *Criminología*; Ed. Edisofer, Madrid, 2008, pp. 688 y 689.

bienes jurídicos, como el medio ambiente, hayan aumentado tanto su valor que merezcan ser protegidos penalmente. El problema derivado de la intervención en este campo del Derecho penal se debe a la indeterminación de los bienes jurídicos protegidos, a la indeterminación de la responsabilidad, y en la necesidad preventiva de adelantar la intervención penal a la realización de la infracción sin que tampoco haya razón para adoptar medidas de seguridad estrictamente hablando.

El Derecho penal actuarial, se basa en la teoría de la inocuización selectiva que pretende identificar un número pequeño de infractores responsables de un gran número de delitos para disminuir, mediante su interceptación, las probabilidades de que cometan delitos. Así, el tradicional análisis, diagnóstico y tratamiento de los delincuentes se sustituye por la estadística como herramienta de gestión de riesgos.

Este proceso de endurecimiento del Derecho penal ha llegado a España, donde, después de la reacción de 1983 contra el Código penal franquista, se produjo un movimiento pendular que llevó a la reforma del Código penal de 1995, que endurecía significativamente las penas, y que ha continuado, hasta la fecha, bajo la ideología de la “tolerancia cero”, y que a demanda de las víctimas y de la prensa, ha llevado a los partidos de derecha y de izquierda, ha prolongar las penas y a endurecer las condiciones de su cumplimiento.

El hito principal del camino hacia la expansión y endurecimiento del Derecho penal ha sido la Ley de reforma del Código penal de 25 de noviembre de 2003, durante el gobierno Aznar, que lleva la pena máxima hasta los 40 años y unas condiciones de libertad condicional difíciles de cumplir como el pago de las responsabilidades civiles a las víctimas y el arrepentimiento expreso y la colaboración con la justicia para la detención de sus secuaces. Esta expansión ha continuado durante el gobierno de Rodríguez Zapatero, en campos como la violencia de género, el tráfico, el medio ambiente y el terrorismo y podría verse aún endurecida en el 2010.

Como resume Muñoz Conde: “ La mayoría de las reformas penales habidas en el Parlamento español en la última etapa del Gobierno Aznar, durante el año 2003 y que han ido entrando en vigor... No son , en definitiva, más que la expresión de un derecho penal pensado en clave populista, con el ojo puesto más en los beneficios electorales

inmediatos que en una mejor y más justa solución de los problemas que actualmente aquejan a la sociedad española; aunque en este caso, en parte por el atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid... No deja, sin embargo, de ser sorprendente, que el Gobierno actual surgido de esas elecciones, y que obviamente parece de un signo ideológico distinto al que propugnó estas reformas, no haya hecho hasta el momento ningún intento o siquiera amago para eliminar los preceptos más característicos de las tendencias autoritarias y poco democráticas del Gobierno anterior. Se ve que las ideas de la “tolerancia cero” y del “Derecho penal del enemigo” están en estos momentos y de un modo general bastante enraizadas en la mentalidad de los gobernantes, sean estos de derechas o de izquierdas...”<sup>46</sup>

Por ello, que la prolongación de las penas, las duras condiciones de cumplimiento y la dificultad para obtener la libertad condicional satisfagan a los votantes honrados se debe, precisamente, a que no son víctimas de delitos; porque si lo hubieran padecido habrían demandado una política de seguridad preventiva eficaz, una política criminal sistemática y, sobre todo, más que desahogarse con el sufrimiento de los delincuentes habrían exigido que, como se hace con los penados, se invirtieran los recursos económicos y humanos que hicieran falta para resocializar y reinsertar a las propias víctimas, en la sociedad, la empresa y las familias donde estaban antes de padecer el delito.

Lo que no se puede esperar es que una expansión del Derecho penal que invada terrenos del Derecho civil de daños o del Derecho administrativo sancionador o una prolongación de sus penas y un endurecimiento de las condiciones para su redención produzcan, mágicamente, tanto la satisfacción de las víctimas como un aumento de seguridad, en primer lugar porque si el Derecho penal no funciona no es lógica esperar que funcione aumentando su endurecimiento y, en segundo lugar, porque la experiencia nos enseña que cuanto más duro es el Derecho penal de un país, más violencia y delincuencia anida en el mismo.

---

<sup>46</sup> F. Muñoz Conde: “La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el Derecho penal del enemigo” J.C. Campo Moreno y J. L. González Cussac: *La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas*; Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, pp. 49 y 50.

#### 4. Las políticas de seguridad contra el miedo.

La delincuencia es un hecho social normal, su análisis es una operación intelectual lógica y la respuesta policial y judicial represiva debe ser reglada y normal, en primer lugar porque cualquier sobre-reacción policial pondría en peligro la libertad que se pretende asegurar como ocurre en algunas manifestaciones de control del home grownd terrorism que puede llevar a confundir un conductor borracho con el conductor de un coche bomba y aplicarle la legislación antiterrorista y, en segundo lugar, como dice Bayley: “porque la policía no previene la criminalidad. Este es uno de los secretos mejor guardados de la vida moderna. Los expertos lo saben, los policías lo saben, pero el público no lo sabe. La policía tiene la presunción de constituir la mejor defensa de la sociedad contra la delincuencia y sostienen continuamente que si le asignaran más recursos, en particular de más personal, estaría en situación de proteger a la comunidad de la criminalidad. Pero esto es un mito<sup>47</sup>,” porque la mera presencia policial no evitaría las conductas desviadas originadas por las desigualdades sociales, la desregulación institucional y el descontrol social informal, ni reprimiría los delitos más graves realizados por el crimen organizado con delincuentes de cuello blanco.

Familia, educación, empleo, vecindario y prudencia son los mejores elementos preventivos de la delincuencia, puesto que cuando sucede, el papel profesional de la policía es más informativo, científico y represivo que preventivo. Además, como resalta Pierpaolo Martucci: “Si continua y fundadamente se nos incita a velar por nuestra salud, reduciendo los factores de vulnerabilidad sobre todo mediante la prevención (dietas adecuadas, actividad física, sexo seguro, abandono del tabaco, vacunaciones, etc.) ¿Por qué no deberíamos dedicar la misma atención a defendernos del riesgo de las agresiones delictivas de todo tipo? En relación con este tipo de peligros, los factores de vulnerabilidad no se encuentran solamente en el contexto socioambiental de la vida, sino también en las características y los comportamientos personales, los cuales, al igual que tal contexto, pueden ser corregidos adecuadamente.”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> D. H. Bayley: *Police for de future*; Ed. Oxford University Press, New York, 1994, p. 3.

<sup>48</sup> P. Martucci: “Sociedad Postmoderna y aumento de la vulnerabilidad”; en A Serrano Maillo y J L. Guzmán Dálbora: *Procesos de infracción de normas y de reacción a la infracción de normas: dos tradiciones criminológicas*; Op. Cit, p.382.

*Igualdad social* educativa y económica, *empleo* más o menos duradero, *previsibilidad normativa* de instituciones estables, *control social informal* familiar, vecinal, asociativo o empresarial, *mayor capital social* disponibles, *veracidad* y *ponderación* informativa en los medios de comunicación social, *prudencia* al desarrollar actividades con determinadas personas en diferentes tiempos y espacios, y *mayor coordinación* de los múltiples cuerpos públicos de seguridad y de las empresas privadas de vigilancia son ocho herramientas fundamentales para aumentar la seguridad y disminuir el miedo o, por lo menos, rearmar moralmente a las personas para que no sufran una especie de metamorfosis inversa, que es la que padecen algunas víctimas, que es la que transformaría a las mariposas en gusanos por puro pánico.

Esta metamorfosis inversa es la que lleva a gente culta, demócrata y moderna a pedir a voz en grito inconstitucionales cadenas perpetuas (algunos se atreven a insinuar la pena de muerte), y ante cualquier riesgo hipotético o real exigen que a ellos y a su familia no les pase nada, que si les pasa todo se restablezca inmediatamente como si no hubiera pasado y que a los delincuentes que les hayan dañado, por ejemplo entrando violentamente en su casa maniatando a toda la familia, rompiendo la vajilla, robando el coche y realizado un secuestro express para desvalijar la cuenta corriente de la víctima, se les castigue con una vida espantosa, una muerte atroz y un infierno eterno. Ya no digamos lo que piden los padres de los niños violados y asesinados... Y es comprensible que los padres se desahoguen, aunque no es comprensible que de ello se derive un linchamiento mediático y se demanden medidas jurídicas actualmente inconstitucionales y menos comprensible aún es que los partidos políticos democráticos presten oídos a semejantes demandas, que por querer defender la propiedad o incluso la vida ponen en peligro la libertad.

Para que las víctimas no se transformen de mariposas en gusanos por su propio miedo y exijan medidas de Derecho penal del enemigo la solución no está en la policía sino en las instituciones relacionadas con la política laboral, educativa, sanitaria, urbanística, alimenticia, cultural, fiscal, etc.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad es mejor potenciar la igualdad educativa y económica en el sentido de formar a los jóvenes para el empleo y la cooperación sin distinción de sexo, clase social, hábitat o lugar de procedencia haciendo

especial hincapié en la integración de los hijos de los inmigrantes que han nacido aquí y no tienen donde irse y aunque no sean ciudadanos sí que son paisanos y en la disminución de los valores de competitividad, hedonismo y narcisismo en los que sistemáticamente son educados los jóvenes varones a los que se enseña a ganar aun a costa de hacer trampas.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad hay que fomentar el empleo estable en algún grado y respecto de alguna categoría laboral en algún sector económico puesto que es una de las mejores formas de integración social y de anclaje de la conducta en el futuro esperanzador en lugar de un pasado desesperanzado.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad deben robustecerse las instituciones básicas como la familia y la empresa para que todo el mundo sepa a qué atenerse durante periodos prolongados de tiempo de forma que cuajen valores y actitudes de fraternidad y compañerismo que minimicen los conflictos.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad, las familias, los amigos y los vecinos deberían comprometerse a corregirse los unos a los otros y a opinar sobre determinadas actitudes, opiniones y conductas comprometiéndose toda la comunidad pequeña a interesarse por sus miembros y regañar a los que no se comporten como se espera de ellos.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad deberían fomentarse las asociaciones juveniles, recreativas, deportivas, religiosas, profesionales, políticas o científicas que fomenten la integración social de la población, aumente su red de relaciones sociales y se genere un aumento de la solidaridad.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad deberían denunciarse las falsedades, las imprecisiones y las exageraciones difundidas por los medios de comunicación social explicando a la población que la vulnerabilidad al crimen no es alta ni es homogénea.

Para disminuir el miedo y aumentar la seguridad deberían coordinarse los Cuerpos de Seguridad del Estado, los de las Comunidades Autónomas y las policías

municipales, además de las empresas privadas de seguridad, a fin de que las labores de vigilancia no distraigan más efectivos de los necesarios y la policía pueda dedicarse a reprimir los crímenes más peligrosos y menos evidentes.

Cuando la policía tiene que ir más allá de la prevención del delito o de la represión de los delincuentes se le está pidiendo que haga política social y no de seguridad, sin que la policía tenga medios humanos, económicos ni materiales para afrontarlo.

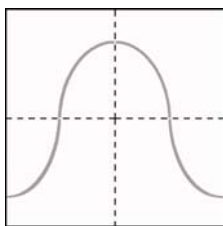
Para que la policía funciones como un ansiolítico y disminuya el miedo de las personas honradas que no tienen casi probabilidades de padecer un delito, tiene que distraer una enorme cantidad de efectivos policiales para convertirlos vigilantes de congresos provocando, por una errónea asignación de los medios, un problema social y un incremento efectivo de la inseguridad; no sólo por la propia visibilidad de la policía, que da seguridad a la gente honrada, y advierte de su presencia a los delincuentes que emigran a otro centro de actividad, sino porque ocupa a una ingente cantidad de policías distrayéndolos de labores de investigación criminal.

La policía no puede ser la única ni la principal herramienta del Estado contra el riesgo, el miedo y la inseguridad porque esa demanda popular de seguridad incluye su futuro profesional, su estado de salud, sus relaciones familiares, su núcleo de amigos, su formación, su barrio, el canal que le proporciona las noticias del día a día y, tal vez, su experiencia en padecer alguna infracción, seguramente una minúscula falta como que le hayan hurtado la cartera sin que se diera cuenta y con cincuenta euros.

Para no sufrir infracciones, además de las condiciones sociales, económicas, y culturales y además de la presencia policial, lo más efectivo es ser cuidadoso uno mismo con los sitios, las horas y la gente con la que se va porque las víctimas muchas veces tienen cierta responsabilidad en el descuido de sus bienes y la prudencia y la propia vigilancia disminuye el miedo y aumenta efectivamente la seguridad.

Julio Bordas Martínez

Profesor titular de Sociología Criminal de la UNED



## **El liderazgo situacional: Herramienta de mando policial (II).**

José Ignacio Criado García-Legaz  
Teniente Coronel de la Guardia Civil

Los mandos policiales deben saber que “las ciencias sociales del trabajo han desarrollado en la última década un amplio debate sobre la emergencia de nuevos modelos en las organizaciones, centrados en la implantación de culturas rupturistas con las prácticas tayloristas de organización del trabajo, entre las que destaca la apuesta gerencial por la gestión participativa de los recursos humanos para aprovechar la experiencia de los operarios y, por otro lado, para garantizar su mayor implicación en la consecución de los objetivos, en lo que se denomina la «cultura organizativa de la calidad». Sin embargo, finalmente la estrategia de la calidad ha supuesto el diseño e implantación de nuevas prácticas tayloristas y de una vigilancia incrementada sobre la actuación de los trabajadores, y la gerencia de la participación se ha modelado y limitado a un dispositivo de integración de los conocimientos y experiencia de los trabajadores; y todo ello está suponiendo la construcción de una nueva disciplina y sistema de control detallado del rendimiento productivo y de la intensificación de la actividad laboral”<sup>1</sup>.

En la primera parte de este artículo sobre el Liderazgo Situacional exponíamos que se trata de una teoría completa y científica sobre el liderazgo que parte de la premisa de que los integrantes de las organizaciones sienten el íntimo deseo de desarrollar sus aptitudes, de participar en el proceso de toma de decisiones y de colaborar para el éxito de la organización, reservando a los directivos policiales la responsabilidad de mejorar el rendimiento, entendido como suma de eficiencia y eficacia de la unidad policial, y la satisfacción de los integrantes del Cuerpo Policial. Entonces, postulamos que el éxito de todo directivo viene condicionado por su capacidad de adaptar su modo de ejercer la dirección a la situación de su interlocutor en cada momento concreto, singularmente, tras evaluar la situación de sus subordinados y colaboradores ante el objetivo, función, actividad o cometido concreto a desarrollar.

A modo de resumen, señalar que con la primera parte pretendimos transmitir que desde este enfoque no existe un estilo de liderazgo mejor que otro, sino que en cada situación hay una actitud directiva que resulta más efectiva que las demás, tanto para mejorar los logros de la organización, como para potenciar las relaciones entre sus componentes; además, defendimos que esta teoría aporta la ventaja de permitir a los directivos seleccionar el estilo más eficaz en cada caso con una técnica única, la evaluación del grado de madurez profesional de sus subordinados ante cada reto y situación concretas. Asimismo, al introducir esta teoría intentamos asentar en el potencial lector, directivo o predirectivo de un Cuerpo policial (mando policial), la idea de que la implantación del liderazgo situacional, como metodología de



dirección en una organización, ofrece la ventaja de facilitar el progresivo desarrollo de las capacidades profesionales de todos sus integrantes y potenciar su grado de compromiso con los objetivos de la organización.

En este sentido, la aplicación de esta teoría de liderazgo pone el énfasis del trabajo directivo en la capacidad de reforzar la motivación y las aptitudes profesionales de cada uno de sus subordinados y/o colaboradores ante los retos que se vayan estableciendo para cada uno de los integrantes de la organización, unidad o equipo de trabajo en el desempeño de las funciones y cometidos que se les han asignado. Junto a ello, la metodología del liderazgo situacional viene orientada a potenciar las relaciones internas entre todos los componentes de las unidades y grupos de trabajo y resulta muy práctica en el reto permanente que todos los directivos policiales hemos de mantener para incrementar el grado de compromiso de nuestros colaboradores y subordinados inmediatos con los objetivos de la organización, aspecto este último que es lo que los estudiosos de la materia conocen como “empowerment”<sup>2</sup>.

Inicialmente, en esta segunda parte se pretendía mostrar la aplicación de las tesis del liderazgo situacional en la práctica de las actividades desarrolladas por los mandos policiales, evitando volver sobre los aspectos conceptuales que ya se presentaron en la primera parte y abordando el modo de poner en práctica estas tesis en el ejercicio de las funciones directivas en los Cuerpos Policiales. Con este propósito, habíamos realizado una compilación de las técnicas y herramientas directivas de uso más frecuente para:

- a) Autoevaluar la capacidad de liderazgo del mando policial, detectando las propias fortalezas y debilidades.
- b) Mejorar y reforzar la capacidad de liderazgo y la adaptabilidad a las diferentes situaciones de los predirectivos policiales en su periodo de integración y adquisición de experiencia profesional en las unidades policiales.
- c) Potenciar la calidad de las decisiones de los directivos policiales y establecer una metodología que permita definir objetivos para las unidades, centros y organismos subordinados.
- d) Dimensionar los rendimientos de las unidades policiales operativas y definir los cuadros de indicadores para que la cadena de mando pueda evaluar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio de las unidades.
- e) Evaluar el grado de compromiso, la madurez y el nivel de desempeño (“valor añadido”, rendimiento y productividad), para poder determinar con mayor precisión la madurez del personal de la unidad y, consecuentemente, seleccionar el estilo de liderazgo más eficiente en cada caso.

Sin embargo, tras más de un año desde que se publicó aquella primera parte del artículo, los autores hemos podido valorar los comentarios, aportaciones y sugerencias que algunos lectores nos han hecho llegar y ese “feed back” nos ha aconsejado modificar sustancialmente esta segunda parte, eliminando aquellos epígrafes que presentaban una mayor carga teórica en relación a las técnicas y herramientas que se proponían, en la certeza de que estas pueden

consultarse en distintas publicaciones de fácil localización y acceso utilizando Internet. La principal razón para este recorte de contenidos ha sido tratar de ajustarnos a la prudente dimensión de los artículos de esta publicación, que a pesar de todo hemos rebasado ampliamente abusando de nuestra confianza con los componentes del Consejo de Redacción de la Revista.

Tras las últimas revisiones, consideramos que ahora puede resultar más práctica para aquellos que se decidan a aplicar la metodología del Liderazgo Situacional en el ejercicio de su función de mando policial, para ello nos hemos centrado sobre la evaluación del nivel de madurez de nuestros colaboradores y/o subordinados inmediatos, ya que lo acertado de este proceso de valoración condiciona el acierto o fracaso de la implantación de esta metodología de liderazgo. Inmediatamente hemos recurrido a la técnica del estudio del caso, para lo cual hemos seleccionado los tres niveles de dirección operativa en que, como mínimo, se estructura verticalmente cualquier organización policial de nivel medio (con una plantilla de 500 o más efectivos y desplegada territorialmente), y a cada uno de estos niveles le asignamos una dirección operativa objeto del estudio, a los que denominamos Jefatura Superior, Jefatura Fundamental y Jefatura Básica, que es desde la cual se mandan, directamente, los servicios policiales que se prestan. Esta técnica nos permitirá, tras una breve descripción de los rasgos esenciales y diferenciales de cada uno de estos niveles directivos en los Cuerpos policiales, sugerir el modo en el que cabría aplicar las tesis del liderazgo situacional por los mandos responsables de la conducción de aquellos e, incluso, darles algunos consejos.

Anunciar, igualmente, que, antes de cerrar este artículo, hemos hecho un especial esfuerzo para analizar el fenómeno del ejercicio del mando y la aplicación de las tesis del liderazgo situacional cuando nuestro subordinado o colaborador está desmotivado, no comparte los objetivos de la organización policial a la que pertenece, no se siente comprometido con la misión policial o, incluso, se encuentra profesionalmente frustrado o “quemado”, toda vez que este es uno de los aspectos que mas interés y dudas ha inducido entre los lectores de la primera parte de este mismo artículo. La cuestión de fondo parte de que la teoría del liderazgo situacional se sustenta sobre el postulado de que “los integrantes de las organizaciones sienten el íntimo deseo de desarrollar sus aptitudes, de participar en el proceso de toma de decisiones y de colaborar para el éxito de la organización”, pero entonces, qué hacer cuando no existe ese íntimo deseo de cooperar con la organización. ¿Qué debe hacer el mando policial frente a los agentes “negativos de su unidad”?, o ¿Cómo ejercer el liderazgo ante alguien que no quiere ser miembro del Cuerpo policial que lo acoge?. Ya anunciamos que no tenemos una solución para este problema, pero esperamos poder aportar algunas reflexiones interesantes y convencer que también en estos casos límite son útiles las tesis del Liderazgo Situacional.

Sin perjuicio de lo expuesto en los párrafos precedentes, no nos hemos podido resistir a concluir estos artículos sin introducir un epígrafe final en el que sugerimos algunas recomendaciones, eminentemente, prácticas para abordar el proceso de implantación del liderazgo situacional, dejando para otra ocasión

una posible presentación de la aplicación de las técnicas y herramientas directivas que se consideran más útiles en la dirección policial, y algunos consejos muy prácticos a los potenciales usuarios de estas que en todo caso se van citando en el desarrollo de estos artículos.

Por último, señalar que el objetivo global de estos artículos no es otro que introducir elementos de reflexión y debate entre los directivos policiales para que evalúen su capacidad de liderazgo en las unidades, elemento de máximo interés dado el componente pro-activo de la actividad de los agentes policiales resulta un elemento sustantivo de la calidad y la eficacia del servicio que los Cuerpos policiales prestan a la sociedad. En consecuencia, habremos cubierto nuestras expectativas si, el lector con cierta experiencia en la dirección de unidades policiales, al concluir su lectura:

- Siente la necesidad de pararse a reflexionar sobre sus vivencias en el ejercicio de su autoridad y el modo en el que ha ido asumiendo sus responsabilidades de mando.
- Se plantea el objetivo de estudiar las actuales teorías sobre el liderazgo, y las técnicas y herramientas de apoyo y mejora de sus capacidades.
- Considera que alguna de las ideas presentadas le son útiles para adoptar un liderazgo más efectivo y si algún mando policial consigue fortalecer su rol como líder del grupo de trabajo o la unidad policial.
- Tiene una visión algo distinta sobre aquellos “policías negativos” a los que tuvo que hacer frente en las unidades que mandaba.

Finalmente, habría valido la pena el esfuerzo, si hubiéramos llegado a convencer a algún lectores de la importancia y responsabilidad que asumimos quienes ejercemos el mando de las unidades policiales sobre la calidad del servicio de seguridad que prestamos a la sociedad, y que para ello resulta imprescindible evaluar tanto individualizadamente el grado de desempeño de nuestros subordinados y colaboradores inmediatos, como colectivamente el nivel de logro de los objetivos y los rendimientos de las unidades y órganos que dependen de las jefaturas que ocupamos.

### **Evaluar la madurez de los colaboradores/subordinados inmediatos.**

Como hemos repetido incansablemente en la primera parte, el elemento clave para emplear de manera eficiente la teoría del liderazgo situacional es la habilidad directiva para evaluar la madurez profesional de nuestros subordinados o colaboradores para alcanzar los objetivos, cubrir su función o desempeñar las actividades y cometidos que ha de asumir dentro de la unidad o grupo de trabajo policial. Igualmente se ha presentado que al realizar esta evaluación es preciso determinar, con la mayor precisión posible, el grado de madurez de cada uno de nuestros subordinados o colaboradores inmediatos para cada uno de los objetivos, las funciones o las tareas que tienen encomendadas o estemos pensando asignarle.

Se hace preciso hacer una aclaración previa, ya que no se trata de evaluar la madurez de toda la plantilla de la unidad que se dirige, ni de integrar en nuestro análisis todos los objetivos, funciones, actividades y tareas que deben

ser desempeñadas por la misma, ya que esto último, además de ser un ímprobo trabajo, no aportaría al directivo policial con el suficiente detalle lo que realmente a cada directivo le interesa evaluar para determinar el estilo directivo que debe aplicar en cada caso. Lo que realmente se pretende es que cada directivo policial estudie al personal con el que mantiene unas relaciones directas, es decir de aquellos a los que personalmente les encomienda cometidos específicos por depender directamente de él.

En este sentido, el esfuerzo inicial de cada mando policial habrá de centrarse en analizar el nivel de madurez de sus colaboradores más inmediatos, concentrándose sobre aquellos objetivos, funciones, cometidos o actividades que habitualmente cada uno de ellos viene desempeñando. Con independencia de las variables vinculadas a la posición jerárquica del directivo policial dentro de la organización, que abordaremos en apartados posteriores de modo más preciso. Ahora de lo que se trata esencialmente es analizar aquellos aspectos generales que vienen a incidir sobre la primacía de determinados aspectos de esta evaluación de la madurez profesional sobre otros; habremos de centrarnos sobre la voluntad y habilidad de cada uno de nuestros colaboradores para dirigir su conducta en el desempeño de los cometidos del puesto de trabajo que ocupa dentro de la unidad. En una fase posterior, también es preciso valorar el nivel de satisfacción profesional y personal que el desempeño de estos cometidos aporta a cada uno de ellos.

El primer paso, es que el líder policial sepa qué elementos precisa conocer de sus subordinados inmediatos y de los integrantes de su equipo directivo, recordar que son; sus capacidades para formularse sus propias metas (motivación de logro), su predisposición para asumir responsabilidades (madurez psicológica y madurez hacia el trabajo) y cual es su nivel de experiencia profesional tanto dentro de la organización policial, como en el contexto donde debe desarrollar este cometido (integración en el equipo humano). Estas tres variables deben ser analizadas en relación con cada uno de los objetivos que se le han fijado, las funciones sobre las que tiene responsabilidades y las misiones, actividades y cometidos específicos que ha de desempeñar cada uno de ellos.

El estudio deberá empezar por conocer con detalle las funciones, actividades y tareas que desempeña cada uno de sus colaboradores. Resulta evidente, pero no por ello se ha considerado prescindible, recordar que solo cuando el líder conozca con precisión la descripción del puesto de trabajo de cada uno de ellos estará en condiciones de poder empezar a cotejarlas con el nivel de competencia profesional de quién tiene que desempeñar ese destino. En principio parecería lógico suponer que en cada Cuerpo Policial, como en el resto de los servicios de las Administraciones Públicas, se debería disponer de una relación exhaustiva de documentos en los que se describiese cada puesto de trabajo y se detallara el perfil del funcionario que puede y debe ocuparlo; pero la realidad es bastante tozuda y la experiencia de los autores permite garantizar que en la mayor parte de los Cuerpos Policiales españoles, a pesar del tiempo transcurrido, no se dispone ni del documento "descripción del puesto de trabajo", ni del de "perfil del puesto de trabajo"<sup>3</sup>. En este sentido destacar que salvo los estudios publicados por el INAP entre los años 1983 y 1990

sobre las técnicas de catalogación y de apoyo a la selección y destino del personal funcionario, que nunca llegaron a ver su publicación como Reglamento para la Administración General del Estado, solo las FAS españolas han abordado y regulado esta herramienta, por lo que podría resultar de interés para el lector interesado consultar los procedimientos que de manera urgente, el 27 de septiembre de 1985, publica el Estado Mayor del Ejército (M-0-8-1<sup>4</sup>), si bien tanto la metodología como las técnicas que establece son una adaptación de las reguladas en el Ejército de Tierra norteamericano, regulación que se encuentra en proceso permanente de revisión y, a fecha de hoy, mucho más desarrollada que el M-0-8-1 en su Reglamento de Formación y Desarrollo del Liderazgo para los cuadros de mando de la USA Army<sup>5</sup>. En su momento, en los cursos de formación y capacitación directiva de los cuadros de mando de la Guardia Civil se estudiaban estas técnicas, pero, en honor a la verdad, apuntar que los autores de este artículo no tienen conocimiento de que las mismas hayan llegado a implantarse de manera efectiva en el “Benemérito Instituto”.

En este sentido en nuestro país, el que sería el primer responsable del recién creado Ministerio para las Administraciones Públicas, Joaquín Almunia<sup>6</sup> y la profesora Raquel Gallego<sup>7</sup>, con dos enfoques muy distintos, exponen con meridiana claridad las intenciones y los argumentos de necesidad, pertinencia y oportunidad de abordar un profundo proceso que permitiese modernizar la Administración General del Estado, concurriendo en las primeras ochenta exigencias jurídico-legales para adecuar su organización y funcionamiento a los preceptos constitucionales, así como la imperiosa necesidad de establecer un nuevo marco regulador que posibilitase la acción concertada y la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas. Todo esto hizo surgir un intenso movimiento de estudio de las técnicas de dirección y gestión, los procedimientos de actuación y las herramientas de trabajo utilizados en las más avanzadas organizaciones de servicio público.

Entre otras de las muchas aportaciones que aparecen en aquel ambicioso Plan de Modernización, muchas de las cuales aún se encuentran en nuestros días por lograr en la praxis de algunos organismos e instituciones públicas y, lógicamente, algunos de estos son Cuerpos Policiales, aparecen nuevos principios de organización y funcionamiento y conceptos, entre los cuales, a los efectos de este apartado, se destacan los que recoge la Ley 30/84 para la reforma de la función pública<sup>8</sup> de: catálogo de puestos de trabajo, descripción del puesto de trabajo, perfil del puesto de trabajo, remuneración adecuada al puesto de trabajo ocupado o evaluación del grado de desempeño y su consecuente componente retributivo (la mal llamada productividad); conceptos y teorías prácticas administrativas “sine qua non” es posible dar cumplimiento a las normas de la Carta Magna de 1998.

Hoy, tras más de veinticinco años y cuando importantes sectores de las Administraciones Públicas todavía no han sido capaces de implantar aquellas reformas y algunos Cuerpos Policiales ni siquiera disponen de descripciones de los puestos de trabajo, y algunos agentes policiales ni siquiera cuentan con un cuadro de cometidos, competencias y responsabilidades en su destino, ya se empieza a hablar de asentar en la Administración General del Estado la

dirección por competencias y, consecuentemente, el acceso a los puestos de trabajo en concurso de competencias entre los funcionarios que opten a la misma. Para lo cual como defiende el experto español Daniel Calderón<sup>9</sup> el primer paso es disponer de un perfil adecuado de cada uno de los puestos de trabajo de las organizaciones de carácter público.

En cualquier caso, se considera aconsejable, si no se dispone de una descripción detallada de los puestos de trabajo o si se aprecian desajustes de esta con la realidad orgánica, perder unos días y empezar por revisar las descripciones y los perfiles de los puestos de trabajo de nuestros colaboradores directos y subordinados inmediatos, ya que, a juicio de los autores, son documentos que se consideran muy necesarios a la hora de ejercer el liderazgo y para evaluar el grado de madurez de nuestros colaboradores. Una vez que dispongamos de estos documentos, estaremos en condiciones de poder empezar a contrastarlas con el perfil profesional de quién ocupa ese puesto de trabajo; señalar que en algunas organizaciones policiales avanzadas, junto a la descripción del puesto de trabajo nos encontraríamos el perfil del mismo. Si contamos con él tendremos pasos adelantados, y además si en el concurso para asignar ese destino se hubieran tenido en consideración los requerimientos específicos del perfil de la vacante, mucho mejor.

El siguiente paso, consiste en contrastar el puesto de trabajo con el perfil profesional de quien lo ocupa. Dos son los elementos esenciales por los que habrá de comenzarse. El primero es el nivel de formación/cualificación profesional que requiere en desempeño de las funciones y cometidos del puesto de trabajo, y el segundo es el grado de experiencia profesional que nuestro colaborador tiene para poder desarrollar eficientemente cada una de ellas. Al evaluar la experiencia adquirida en el desarrollo de este tipo de cometidos conviene diferenciar la adquirida en anteriores destinos de características similares, de la acumulada en el propio puesto que nos encontramos evaluando.

Estas dos primeras actuaciones directivas pueden hacerse contando con la participación directa y personal de nuestros propios colaboradores y subordinados inmediatos, y es recomendable y conveniente, emprenderla pasado poco tiempo desde que el líder ocupa su nuevo puesto directivo o aprovechando que se tenga que proceder a una reorganización interna de la unidad policial.

Este trabajo directivo será tanto más complejo cuanto jerárquicamente más elevado se encuentre el puesto directivo dentro de la estructura de la organización policial, donde el abanico de objetivos, funciones, actividades y tareas es mucho más amplio; si bien, es cierto que en estos niveles de dirección, los directivos policiales suelen disponer de órganos o personal cualificados que le pueden servir de apoyo para aportarle la información que precise sobre la descripción de los puestos de trabajo de sus órganos de apoyo directivo. Por el contrario, en los puestos de dirección de las unidades básicas de prestación del servicio, donde el líder policial desempeña todas sus funciones y cometidos directivos prácticamente en solitario, el volumen y la

diversidad de los puestos de trabajo con los que se relacione directamente dentro de su unidad son escasos, por lo que las descripciones y los perfiles de los puestos de trabajo serán mucho más homogéneos.

Con independencia de la futura utilidad que estos estudios preliminares para evaluar el grado de madurez de nuestros colaboradores, van a aportar al directivo policial una primera visión de tres aspectos de elevado interés, como son la complejidad y diversidad de sus propias responsabilidades, la distribución del trabajo tanto dentro del equipo de apoyo a la dirección, como de los responsables de sus unidades subordinadas, y sobre el nivel de la cualificación profesional de sus colaboradores y mandos subordinados.

Con esta información, el líder policial ya puede empezar a fraguarse su propio criterio sobre posibles disfunciones en la distribución de cometidos y responsabilidades, o de la carga de trabajo soportada por cada uno de estos puestos de dirección o apoyo al mando, e incluso podrán llevarlo a empezar a estudiar potenciales reasignaciones de funciones y cometidos. Junto a ello, esta información permite conocer las potenciales necesidades de formación del personal, detectar carencias en las comunicaciones y/o relaciones internas o con terceras personas u organismos directamente vinculados a las tareas que se desarrollan o, incluso, sacar a la luz deficiencias en los procedimientos de trabajo asentados o en las herramientas utilizadas por el personal que conforma su equipo directivo.

El tercer paso en el proceso de evaluación del grado de madurez está orientado a conocer el nivel de compromiso de sus colaboradores y subordinados inmediatos con la organización y para con el propio trabajo que desempeñan dentro de la estructura orgánica. Tres son los elementos básicos que deberemos integrar en esta fase del proceso. El primero es el nivel de motivación de nuestros colaboradores hacia el trabajo que tienen encomendado, el segundo es su predisposición para asumir tanto las responsabilidades asignadas como otras superiores, y la tercera es su deseo e interés en poder desempeñar otras funciones y cometidos dentro del propio equipo de dirección de la unidad. Junto con estos tres elementos para analizar el grado de compromiso, es conveniente que el directivo policial disponga de elementos de juicio sobre la capacidad de cada uno de sus colaboradores/subordinados inmediatos para resolver los problemas que puedan ir planteándose en el cumplimiento de sus propios cometidos.

En este bloque de tareas resulta imprescindible que el líder se implique personal y directamente. Lo más recomendado es empezar por entrevistas personales con cada uno de los integrantes del equipo, entrevistas sucesivas en las que habrá de ir profundizando progresivamente sobre cada uno de estos aspectos, y que pueden estar soportadas con unas fichas normalizadas sobre las cuales el propio directivo ha de ir volcando sus apreciaciones sobre los diferentes aspectos de interés, complementadas con otros elementos que irán surgiendo de manera natural. Una vez concluidas estas primeras rondas de entrevistas personales con todos y cada uno de sus subordinados y colaboradores inmediatos, las reuniones por grupos son otra de las herramientas que permiten contrastar información y concretar las primeras

apreciaciones. El directivo policial debe ser consciente de que este tercer paso en la evaluación del grado de madurez puede resultar más complejo y requerir algo más de su tiempo, toda vez que para que afloren algunos de los elementos informativos que el líder necesita debe contar con un mayor nivel de confianza con, al menos una parte importante de los integrantes de su equipo directivo.

El proceso inicial de evaluación del grado de madurez de los colaboradores y subordinados inmediatos puede considerarse logrado cuando el directivo policial se encuentre en condiciones de precisar el grado de satisfacción profesional de cada uno de sus colaboradores en su puesto de trabajo, su predisposición y voluntad para asumir otras responsabilidades, ya sean estas solo distintas o superiores. Debe estar en condiciones de delimitar el grado de motivación de cada uno para alcanzar los objetivos tanto colectivos del equipo directivo, como los fijados para su propio puesto de trabajo, y también debe disponer de información sobre la capacidad de cada uno de ellos para resolver por sí mismo los problemas que vayan surgiendo en el cumplimiento de sus propios cometidos.

La conjunción de estas tres acciones debe permitir al directivo policial determinar con precisión el grado de madurez de cada uno de los integrantes de su equipo, en función del objetivo proyectado, la misión a cumplir, la función a asumir o el cometido a desempeñar, con lo cual el líder estará en las condiciones idóneas para determinar cual es el estilo de liderazgo más efectivo para cada uno de sus colaboradores en función de cual sea el objetivo, la función, la actividad, la tarea o el cometido a encomendar.

Habremos de este modo concluido el proceso inicial de evaluación del grado de madurez; y no es el proceso inicial por requerir etapas posteriores en el mismo, sino bajo el prisma de que el nivel de madurez no es un valor absoluto, ni estable en el tiempo, por lo que permanentemente el líder debe seguir afrontándolo tanto porque aparezcan necesidades de modificar la asignación de tareas o introducir otras nuevas, como por las posibles variables derivadas del momento preciso en que deberá afrontarse el desempeño de estas. Ambas circunstancias obligan al directivo que utiliza las tesis del liderazgo situacional a mantener una permanente atención sobre la evolución del nivel de madurez de sus colaboradores, especialmente cuando surjan nuevos logros o cometidos o se produzcan circunstancias modificativas en el entorno, tanto personal como profesional, en que cada uno de nuestros colaboradores de-sempeña sus cometidos.

Antes de concluir la propuesta de procedimiento que se propone para evaluar el grado de madurez, y con el simple objeto de no inducir a error o evitar que algún lector pueda encontrar divergencias con otros sistema de evaluación de la madurez profesional, señalar que algunos autores han preferido emplear otros términos al desglosar los componentes que deben evaluarse para determinar el grado de madurez laboral, hablando de “saber profesional” (madurez técnica) y el “querer profesional” (madurez psicológica), para de la conjunción de ambos componentes, concluir el nivel de madurez de cada uno de los integrantes del equipo de dirección. A nuestro juicio, no se trata más



que de una diferente presentación de los elementos que deben conocerse y evaluarse, pero a la postre esta articulación de parámetros es plenamente coincidente con la que hemos preferido presentar en este artículo.

Hecha esta aclaración, nos volvemos a situar en la posición de que conocemos el nivel de madurez de nuestros subordinados y colaboradores. A partir de ahí la teoría del liderazgo situacional nos indica con precisión cual es el estilo de liderazgo más efectivo en cada caso, así como la evolución que debemos seguir en el modo de ejercerlo conforme vayan modificándose las circunstancias.

Animamos al lector a que se decida y realice unas pruebas desde su propia posición y puesto directivo y trate de autoevaluar su propio grado de madurez y el nivel de madurez de alguno de sus colaboradores inmediatos. Si considera que él ya cuenta con la suficiente madurez profesional en el destino que ocupa, ni siquiera precisará realizar estudios complementarios sobre sus subordinados por lo que este reto no tiene que suponerle excesivos esfuerzos. Y que tras ello evalúe que estilo de liderazgo viene utilizando, inmediatamente estará en condiciones de responderse a la pregunta: ¿Es este el estilo de liderazgo que recomienda emplear la teoría del Liderazgo Situacional?. En muchos casos aparecen sorpresas y se detectan deficiencias difíciles de defender. En todo caso, recomendamos al lector que no rechace de principio ponerse en acción para evaluar el grado de madurez de sus colaboradores inmediatos, ya que tenemos la firme convicción de que todos los esfuerzos que realice en este reto les van a aportar una valiosísima información, que no solo le permitirá mejorar su estilo de liderazgo y sus potencialidades como líder; si no además, este conocimiento de la organización humana de su unidad le va a permitir hacer que sus relaciones y la comunicación con sus colaboradores inmediatos mejoren, y le permitirán detectar nuevas potencialidades entre sus subordinados y descubrir resortes para reforzar la motivación de sus colaboradores hacia los logros en su puesto de trabajo.

Con independencia de lo valioso que ya de por sí resulta para el directivo policial la información obtenida en este proceso para determinar su estilo de liderazgo, esta también resulta de gran utilidad en el ejercicio de otras funciones directivas; a título de ejemplo entre las actuaciones organizativas que el mando policial puede adoptar en base a la información adquirida en este proceso, nos permitimos recordar las siguientes acciones de mando:

- Elaborar un programa individualizado de cualificación profesional para sus colaboradores y subordinados inmediatos.
- Facilitar y promover contactos técnicos con otros órganos o personas expertos en funciones o actividades concretas dentro de la propia organización.
- Proponer el estudio de documentos de contrastada calidad elaborados en otros organismos o unidades policiales.
- Aportar esquemas o formatos de estudios y/o documentos elaborados en unidades de elevada cualificación específica.
- Proponer la dotación y/o el empleo de otros equipamientos o programas de apoyo informático que aportan mejores prestaciones.

- Etc.

### **Liderar una Unidad Operativa Superior o un Órgano de Alta Dirección en un Cuerpo Policial.**

Introducir con carácter previo el concepto y los rasgos básicos, a los efectos del presente artículo, al que aplicamos la locución “Unidad Operativa Superior” de la organización policial diciendo que es aquella desde la cual se ejercen las funciones de mando, planificación, dirección, coordinación e inspección del servicio que prestan las unidades operativas fundamentales del Cuerpo policial. Los puestos de alta dirección policial mantienen una dependencia directa de los órganos de dirección política y de estas Jefaturas dependen a su vez varias Unidades Operativas Fundamentales, tanto de ámbito territorial como funcionales, sin perjuicio de que estas últimas puedan mantener algún tipo de relación (funcional y/o técnica) de otras Jefaturas especializadas. Las Jefaturas funcionales (normalmente denominadas especialidades) solo tendrán la consideración de Unidades Operativas Superiores cuando cumplan dos requisitos; abarcar a todo el Cuerpo Policial, superar un determinado dimensionado e integrar orgánicamente Unidades Operativas Fundamentales especializadas.

Para el ejercicio de sus amplias competencias directivas, los directivos policiales al frente de las Unidades Operativas Superiores deben contar con un potente y cualificado órgano de “staff general” (llámese este: Estado Mayor, Gabinete Técnico, Secretariado General, etc.) que les presta apoyo en el ejercicio de las funciones directivas –planificación, organización, mando, coordinación y control-; igualmente, las Jefatura de la Unidades Operativas Superiores suelen disponer de órganos técnicos de apoyo, que prestan funciones de asesoramiento especializado al líder o, incluso, asumen directamente cometidos especializados, singularmente de gestión económica, administrativa, patrimonial, etc. o de tipo contable, en todo el Cuerpo policial o en el ámbito territorial de responsabilidad. A su vez, el Alto Directorio Policial precisa disponer de un pequeño staff personal para facilitar sus extensas relaciones y reforzar la eficiencia del tiempo que no suele disponer este Alto Directivo policial.

Para situar al lector, señalar que en el caso concreto de la Guardia Civil este nivel directivo quedaría reservado a la Dirección Adjunta Operativa, a las Subdirecciones Generales, a las Jefaturas de Zona pluriprovinciales o a las Agrupaciones y a las Jefaturas de Información y de Policía Judicial. Pero conviene advertir a quienes no conozcan en profundidad el citado Cuerpo policial, que estamos hablando de unidades que tienen como mínimo el ámbito de actuación de una Comunidad Autónoma y que pueden llegar a integrar más de 10.000 efectivos distribuidos en varios centenares de unidades territorialmente desplegadas.

Como quiera que las Unidades Policiales Superiores pueden presentar sustanciales diferencias entre ellas, no cabe establecer una estructura rígida de las mismas, por lo que, muy acertadamente a juicio de los autores, en la regulación interna de estas grandes unidades policiales<sup>10</sup> en el Cuerpo de la

Guardia Civil se establece su estructura orgánica a modo de marco de referencia flexibles para dotar al Alto Directivo policial que las lidera suficiente libertad de acción para adecuar la articulación, dimensionado, distribución de competencias y ámbitos de relaciones a las necesidades de la situación.

A los efectos de analizar el posible estilo de liderazgo más eficaz en las Unidades Operativas Superiores, conviene resaltar los siguientes rasgos básicos de este tipo de puestos directivos en los Cuerpos policiales:

- a) Conjugan objetivos políticos con otros, estrictamente, técnico-policiales, incluyendo posibles “objetivos ocultos”.
- b) Deben asumir la dirección estratégica y la planificación a medio-largo plazo, así como atender las demandas de información política, los servicios policiales relevantes y la transmisión de novedades.
- c) Cuentan con unos órganos de staff, tanto general como especializados, suficientemente cualificados, con grandes capacidades y dotados con personal seleccionado.
- d) Su esfera de control es desmesuradamente amplia, al integrar varias Unidades Fundamentales Operativas y diversos órganos staff, lo que hace que resulten complejas las relaciones internas y limita los tiempos disponibles para fomentarlas.
- e) El amplio ámbito y la dedicación que precisan las relaciones externas, se hace más complejo dada la diversidad de los enfoques, visiones y creencias de los interlocutores del Alto Directivo policial.
- f) Las actividades de representación del Cuerpo Policial y las meramente protocolarias restan mucho tiempo a sus cometidos de dirección y gestión interna.

En el caso de las Direcciones Técnicas Superiores de los Cuerpos Policiales y las Jefaturas Superiores especializadas, los rasgos de complejidad directiva se ven suavizados e, incluso, alguno de los anteriormente recogidos puede no verse reflejado, pero la diferencia fundamental es que la esfera de control y el ámbito de relaciones pueden ser mucho más reducidos.

La complejidad de las funciones, la trascendencia de sus decisiones y el volumen de la carga de trabajo directivo y de gestión que asumen este tipo de Jefaturas en los Cuerpos policiales obligan a que sus órganos staff tengan unas elevadas capacidades y que el personal que se integra en estos goza de un elevado nivel de madurez profesional, por lo que el personal policial o facultativo que cubre este tipo de destinos debe haber sido previamente seleccionado y la asignación de estos puestos de trabajo suele ser de “libre designación” o “de confianza” del propio líder que ostenta el mando de la Unidad Operativa Superior. Estas características de sus órganos staff amplían considerablemente la capacidades directivas del titular de estas Altas jefatura policiales, pero a su vez sitúan al líder de la Unidad Operativa Superior ante el reto de tener que pilotar personalmente un “equipo de alto rendimiento directivo”<sup>11</sup>, lo cual conlleva que este mando debe reunir un amplio conjunto de cualidades personales y profesionales muy destacadas, unidas a una consolidada experiencia de liderazgo al frente de Unidades Operativas Fundamentales del propio Cuerpo Policial.

Las técnicas y habilidades que precisan las personas llamadas a liderar equipos de alto rendimiento son analizadas en los tratados sobre “coaching directivo”<sup>12</sup>. De entre estas, por considerarlas de elevado interés para los Altos Directivos policiales, se destacan las herramientas orientadas a mejorar permanente la comunicación “con” y “en” los equipos de trabajo de alto rendimiento, teniendo los siguientes objetivos operativos:

- Favorecer la iniciativa y la creatividad de los colaboradores, manteniendo una política de comunicación abierta con ellos.
- Crear un ambiente de confianza y fluidez en las comunicaciones y recibiendo el feed back.
- Fomentar la evaluación de la eficiencia, la rentabilidad y el rendimiento del equipo de trabajo.
- Adaptar su estilo de liderazgo de forma convincente en función de los distintos roles y personalidades de los colaboradores que integran el equipo.
- Transmitir con credibilidad y seguridad las decisión complejas, difíciles de entender o inesperadas a los miembros del equipo.
- Reconocer los obstáculos y las barreras en los canales de comunicación “con” o “en” el equipo de trabajo experimentado, y saber solucionar este tipo de situaciones.

En este mismo sentido la profesora Rubí<sup>13</sup> recomienda que para desarrollar un liderazgo efectivo sobre un “equipo de alto rendimiento”, el principal requisito es que su líder disponga de una completa información sobre los factores que motivan al equipo y a cada uno de los integrantes del mismo, concentrándose en el esfuerzo del alto directivo llamado a liderarlo en:

- Conocer los intereses y motivaciones de cada miembro del equipo para adecuar el trabajo a sus características y perfiles.
- Detectar el momento en el que la productividad de algún miembro comienza a decaer y cómo “reconducir” dicha situación para recuperar un nivel de alto rendimiento.
- Saber cómo compensar y equilibrar los puntos fuertes y débiles de cada integrante del equipo.
- Identificar los riesgos hacen peligrar la cohesión de un equipo ya maduro y cómo superarlos.
- Validar cómo influye la cohesión del equipo en la ejecución de las tareas.
- Aplicar las técnicas y habilidades permiten recuperar la ilusión inicial del equipo.
- Emplear el tipo de herramientas propician la automotivación de los miembros del equipo.
- Generar un clima de motivación y cooperación para extraer el máximo rendimiento del equipo.
- Identificar cuáles son las claves para mantener el “espíritu del equipo” a lo largo del tiempo a pesar de las dificultades y conflictos.

En todo caso, el mando policial que ejerce el liderazgo sobre una Unidad Operativa Superior debe mostrar plena confianza en los componentes de su

equipo y sus órganos staff, pero ello no debe ser óbice para que si detecta problemas en el funcionamiento integrado de estos, retrasos en la elaboración de los estudios o las tareas encomendadas, fallos sistemáticos en la transmisión de información o al trasladarle riesgos, oportunidades, alternativas o carencias, o bien detectar disfunciones en las relaciones con las Unidades Operativas Fundamentales o los órganos externos con los que trabaja la Jefatura de la Unidad Operativa Superior, el alto directivo policial habrá de centrar sus esfuerzos para identificar las posibles carencias de madurez en el personal de sus órganos staff, y muy especialmente para descubrir aquellos posibles “colaboradores negativos”, “directivos policiales quemados” o “personal de su equipo directivo desleal”, para adoptar cuanto antes las oportunas medidas correctoras de la situación. Asimismo, frente a su entorno externo de relaciones, el líder policial al frente de una Unidad Operativa Superior deberá tratar de identificar los rasgos básicos, objetivos e interés de sus interlocutores más influyentes, así como las personas del entorno de aquellos que mejor puedan atender la visión, objetivos e intereses del Cuerpo Policial, para poder mantener con ellos las relaciones más adecuadas a estas características, evitando generar daños para el Cuerpo policial que representa.

Con carácter general apuntar que el líder policial de una Unidad Superior Operativa debe potenciar el uso de los estilos S-4 (delegando) y, ocasionalmente, S-3 (apoyando), renunciando, salvo casos extremos o situaciones de suma complejidad y trascendencia, al uso del estilo S-1 (dirigiendo). En la toma de decisiones debe aplicar la metodología de la decisión participada<sup>14</sup>, siempre que la oportunidad y los tiempos para el proceso de toma de la decisión a adoptar por el líder policial lo permitan.

En sus relaciones con los mandos de las Unidades Operativas Fundamentales que le están subordinadas, el líder de la Unidad Operativa Superior debe aprender a valerse de los mecanismos de evaluación directiva, y de inspección técnica y auditoría, preparando las reuniones formales con aquellos, evaluando los completos registros que le facilita el sistema de ERP y bases de datos. En su programa diario de actividades el alto directivo policial debe integrar el estudio de los “cuadros de mando y control”, y análisis de los paneles de indicadores, siendo los registros formales que estos le facilitan uno de los elementos esenciales de evaluación del grado de madurez directiva de los Jefe de las Unidades Operativas Fundamentales subordinadas, y aplicando los estilos de liderazgo acordes con el resultado de este análisis. Por el contrario, el alto directivo policial debe evitar que sean la afinidad personal, la integración en lobbys o grupos internos de presión, etc., los factores que condicionen los resultados de la evaluación de la madurez profesional de los mandos subordinados, especialmente en el caso de que estos ostenten las jefaturas de las Unidades Operativas Funcionales; en este mismo sentido, el alto directivo policial debe evitar que un posicionamiento abierto ante alguno de los posibles “grupos de precisión” internos existentes en la organización policial puedan llegar a condicionar sus relaciones con los mandos que se integran dentro de la Unidad Operativa Superior que lidera.

Para todo alto directivo policial, el uso frecuente de la comunicación directa, ya sea individual o en grupo, la explotación frecuente de las metodologías de

captación de ideas y la búsqueda de soluciones para la posterior toma de decisiones (tipo método Delphi<sup>15</sup> y similares) y la evaluación objetiva y pública de los responsables de sus Unidades Operativas Fundamentales subordinadas son técnicas que vendrán a reforzar su capacidad de liderazgo; por el contrario, el empleo frecuente de los estilos S-1 y S-2 (guiando) en el ejercicio de sus potestades de mando sobre los directivos policiales que se encuentran al frente de las Unidades Operativas Fundamentales y los órganos de staff especializado deben ser evitadas por el líder de las Unidades Operativas Superiores. Ante casos de clara inmadurez profesional, “mandos quemados”, “colaboradores negativos” o mandos desleales para con él y/o la organización policial, el líder de las Unidades Operativas Superiores debe hacer uso de su autoridad y, si fuera preciso, proceder al “cese” de aquellos en su puesto directivo, aun asumiendo los costes corporativos y el desgaste personal que esta drástica medida puede inicialmente conllevar.

Unas de las principales características del líder al frente de una Unidad Operativa Superior de todo Cuerpo Policial deben ser: su capacidad de transmitir información completa y oportuna a sus colaboradores y mandos subordinados, y su correcto dimensionado de los tiempos y plazos de ejecución de las ordenes e instrucciones y la implantación efectiva de los cambios metodológicos, ya que en caso de que alguna de ambas características fallase, la capacidad de liderazgo y la propia autoridad de alto directivo policial se verían seriamente dañadas, pudiendo asentarse dentro de la Unidad Operativa Superior canales paralelos de comunicación, para la transmisión de información o para solicitar asesoramiento, que en nada facilitan el ejercicio del liderazgo del Alto directivo policial.

Dentro de los directivos y pre-directivos policiales que integran su staff general, el líder de la Unidad Superior Operativa, debe ser consecuente con la vital importancia de quienes ejerzan las funciones y cometidos de planificación (estratégica o a largo plazo) y de evaluación, auditoria e inspección de las Unidades Operativas Fundamentales, por lo que habrá de encomendar estas actividades a los mandos policiales que cuenten con un mayor nivel de madurez profesional, utilizando frente a ellos habitualmente el estilo S-4 (delegando) y evidenciando su absoluta confianza en ellos. En los Cuerpos policiales avanzados se otorga una gran importancia a estos puesto de trabajo, por lo que tienen establecida la norma de que el personal que ocupa los puestos de apoyo directivo vitales dentro de las Jefaturas de las Unidades Operativas Superiores son personalmente designados por el alto directivo cuando este es nombrado para ocupar esta Jefatura, y cesan en sus destinos cuando concluye el mandato del alto directivo policial que los designó.

La diversidad que suele presentarse en el grado de madurez de los mandos de las Unidades Operativas Fundamentales, así como las dificultades que suelen presentar tanto su sustitución, como la asignación de función alguna distinta al mando de la propia Unidad Operativa Fundamental de destino, unida a la diversidad de situaciones que pueden sucederse en las unidades policiales, obligan al líder de la Unidad Operativa Superior a estar permanentemente modificando su estilo de liderazgo, lo cual solo será posible en base a una dilatada experiencia profesional al frente de unidades policiales

y a unas adecuadas capacidades personales, tales como: autocontrol, empatía, dotes para la comunicación oral y las relaciones interpersonales, capacidad para cambiar rápidamente de un asunto a otro, confianza en sus subordinados y colaboradores, vitalidad y visión de conjunto.

Finalmente, nos permitirán quienes ocupan estos altos puestos de responsabilidad en los Cuerpos Policiales un único consejo de quienes elaboramos este apartado y contamos con una experiencia directiva muy inferior a cuales quiera de ellos. El asunto viene derivado de los acelerados cambios que se están sucediendo en las herramientas de mando y gestión en las organizaciones policiales como consecuencia de la implantación efectiva de las nuevas tecnologías de la información (TIC,s.) en las Administraciones Públicas. Cambios que, como tan acertadamente postula Albert Esplugas<sup>16</sup> desde hace años, hoy en día obligan a la mayoría de organizaciones a contar con su propia ERP (sistema de gestión integral), con unas bases de datos corporativas, con sistemas automatizados de generación de informes y, en general, disponen de sistemas que automatizan el proceso de datos estructurados, potenciando la eficacia, eficiencia, capacidades y competitividad de la organización.

Pero además, los principales Cuerpos policiales se encuentran integrados tanto en el sistema de seguridad interior de su país (seguridad pública, seguridad privada y seguridad exterior del propio país), como incluidos dentro de un sistema de seguridad mucho más amplio donde se interrelacionan con el resto de los sistemas de seguridad de los países avanzados, lo que se analiza como el macro sistema de seguridad de la “aldea global”. Ya está asumida en la dirección superior de las organizaciones policiales la premisa de que su eficacia y la calidad del servicio –entiéndase competitividad en el ámbito empresarial- esta soportada por su propio sistema transaccional de información, y viene fuertemente condicionado por la adaptación de este sistema de información a las peculiaridades de su misión y por las capacidades de su ERP, que debe poder integrar a cientos de usuarios, con muy distantes puntos de entrada y salida de datos, y capaces de gestionar unos volúmenes de información impensables hace tan solo unos años. Sin embargo, no resulta extraño descubrir que los altos directivos policiales ejercen su acción de conducción y liderazgo sobre las Unidades Operativas Superiores sin utilizar o, al menos, sin emplear en todas sus potencialidades las TIC,s. desatendiendo la realidad de que estas absorben una gran parte de las posibilidades de inversión presupuestaria del Cuerpo policial que dirigen, y además la alimentación, mantenimiento y explotación de estos sistemas de información consumen una parte sustantiva del esfuerzo del personal operativo del Cuerpo Policial.

En este sentido, se orienta el consejo que nos permitimos transmitirles a los altos directivos policiales, que sean conscientes de que a pesar de que muchas de sus decisiones son “no estandarizadas” o difícilmente “automatizables”, la eficacia en el ejercicio de sus competencias y su propia capacidad de liderazgo, están en gran medida condicionadas por sus habilidades para emplear de manera efectiva cuanto ponen a su disposición estas nuevas herramientas de información.

## **Liderar una Unidad Operativa Fundamental en un Cuerpo Policial, el caso de las Jefatura Provinciales.**

Al igual que hemos hecho en el apartado anterior, se parte de delimitar el concepto y los rasgos básicos, a los meros efectos del presente artículo, al que reservamos la locución “Unidad Operativa Fundamental” de la organización policial diciendo que es aquella que tiene encomendado llevar a cabo dentro de la respectiva demarcación territorial (normalmente una provincia), incluido el mar territorial si fuera el caso, las misiones que las distintas disposiciones encomiendan al Cuerpo Policial, especialmente por cuanto a la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. Desde este órgano directivo y bajo la dependencia directa de una “Unidad Policial Superior”, el Directivo policial que ejerce el liderazgo en ella ejerce las funciones directivas de mando, planificación, dirección, ejecución, gestión, coordinación y control de los todos los servicios policiales que el Cuerpo Policial presta en su ámbito territorial, asimismo el Jefe de la “Unidad Policial Fundamental” debe elaborar la planificación (visión) estratégica de la unidad y formular cuantas propuestas de reorganización o revisión de normas y procedimientos estime pertinentes, e informar a la Unidad Operativa Superior de las debilidades, fortalezas, rendimientos, solicitudes o quejas del personal de su unidad, etc.

Las Unidades Operativas Fundamentales son el elemento esencial de todo el Cuerpo Policial, siendo esta Jefatura policial el primer escalón de interconexión entre la dirección técnica (cadena de mando policial) y la dirección política, toda vez que desde este puesto de dirección policial se mantienen unas permanentes relaciones con los órganos de dirección política desplegados en la demarcación, que suelen tener competencias de inspección sobre las unidades policiales, en concreto para los Cuerpos estatales, el Subdelegado del Gobierno.

De la Jefatura de una “Unidad Operativa Fundamental” dependerán, normalmente de forma directa, un variable número de “Unidades Operativas Básicas” que el propio Cuerpo Policial tenga territorialmente desplegadas dentro de su demarcación, así como varias unidades, tanto de ámbito territorial como funcionales, sin perjuicio siempre de que estas puedan mantener algún otro tipo dependencias (funcionales y/o técnicas) de otras Jefaturas centrales especializadas. Para facilitar la permanencia de la acción de conducción operativa, de la Jefatura de la Unidad Operativa Fundamental depende el Centro Operativo de Servicios o la Sala de Operaciones que facilita la continuidad de la acción directiva sobre los servicios policiales y la prestación de la debida atención permanente a los ciudadanos. Para auxiliar al Jefe de este tipo de unidades policiales en el ejercicio de sus competencias directivas, este puesto directivo dispone de diversas Jefaturas funcionales que trabajan codo a codo con él dentro de la Jefatura de la Unidad Operativa Fundamental, que normalmente agrupan sus cometidos entre Operaciones, Policía Judicial e Información, de Personal y de Recursos Materiales, e igualmente dispone de un staff general, que asume la gestión burocrático-administrativa de Unidad, y un pequeño órgano de staff personal que apoya



las amplias relaciones que se mantienen desde este órgano de dirección policial.

Una de las principales debilidades que presentan las Jefaturas de las Unidades Operativas Fundamentales viene derivada de la propia regulación de los destinos en los Cuerpos Policiales, ya que al conjugar estos destinos su ubicación en las capitales de provincia y unos horarios de trabajo burocrático-administrativos, son destinos muy deseados por los agentes policiales, lo que lleva a que para acceder a los mismos se requiera una considerable antigüedad; consecuentemente, muchos de los integrantes de los órganos staff que asumen las funciones de apoyo al líder policial que ostenta la Jefatura de las Unidades Operativas Fundamentales. Así, no es extraño que en estos órganos de vital importancia para el ejercicio de la dirección y gestión nos encontremos con personal muy veterano pero con una baja madurez profesional para el desempeño de los cometidos que le son propios a los puestos de trabajo del staff general de la Unidad Operativa Fundamental (desconocimiento de las técnicas y herramientas de trabajo, baja motivación y compromiso con los logros del Cuerpo policial, etc.); pero, además, es relativamente frecuente que en estos órganos tan próximos e importantes para el líder policial nos encontremos con “agentes negativos”, con personal profesionalmente frustrado, con agentes incapaces de aprender el uso de las nuevas herramientas y sistemas informáticos, policías con compromisos personales y/o familiares muy superiores a los profesionales, personal profesionalmente “quemado”, agentes comprometidos personalmente con personal externo al Cuerpo policial dispuestos a hacerles favores, etc. En principio, la dramática situación descrita parecería sencilla de resolver para el directivo de cualquier organización, pero en el caso de los Cuerpos policiales, se conjugan diversos factores que la pueden llegar a hacer irresoluble (estabilidad laboral como funcionarios, el hecho de que los agentes policiales tengan en propiedad su destino, la complejidad de los procedimientos para poder cesar al personal en su destino, lo nimio de la repercusión económica de las retribuciones variables, etc.), que harán que el líder policial tenga que adaptarse a las peculiares características profesionales de sus más inmediatos colaboradores, cuando la Alta Dirección del Cuerpo policial es consciente de ello y no cataloga estos puestos como de libre designación..

En el caso concreto de la Guardia Civil, el nivel de dirección operativa que describimos como Unidad Operativa Fundamental recibe la denominación de Jefatura de Comandancia y en el caso del Cuerpo nacional de Policía es la Jefatura Provincial de Policía, ambas unidades de un ámbito provincial que cuenta con un dimensionado muy variable en función de la problemática de seguridad pública de cada provincia, pudiendo oscilar desde más de tres mil guardias civiles a poco más de medio millar de efectivos. La amplitud de funciones y lo complejo de su funcionamiento interno, han llevado a la Guardia Civil a regular<sup>17</sup> con precisión las competencias de estos mandos policiales que pasan por las puramente directivas de dirigir, planificar, coordinar, impulsar, apoyar e inspeccionar el servicio y las unidades policiales, y las de gestionar, administración y control de los recursos tanto humanos, como materiales, y los créditos presupuestarios asignados, hasta ostentar la representación del Cuerpo, establecer y mantener a nivel provincial las

relaciones con otras Autoridades, Administraciones e instituciones dentro de los principios de cooperación, colaboración y coordinación, o participar en la Juntas Provinciales en materias de sus competencias, de Seguridad y en aquellas otras que se determinen, o las puramente administrativas o de carácter disciplinario.

Como apuntábamos en la introducción de este artículo y como quiera que estábamos pensando en el líder de la Unidad Operativa Fundamental ahora repetimos que, la aplicación de las tesis y herramientas de aplicación de la teoría del Liderazgo Situacional resalta la importancia que alcanza en el trabajo del directivo policial al frente de una Unidad Operativa sus capacidades para:

- a) Reforzar la motivación y las aptitudes profesionales de cada uno de sus subordinados y/o colaboradores ante los retos que se vayan estableciendo para cada uno de los integrantes de la organización, unidad o equipo de trabajo en el desempeño de sus propias funciones y cometidos.
- b) Potenciar las relaciones internas entre todos los componentes de las unidades y grupos de trabajo.
- c) Incrementar el grado de compromiso de nuestros colaboradores y subordinados inmediatos con los objetivos de la organización policial, su misión y sus funciones.

Este conjunto de elementos conforman el soporte base de una de las metodologías directivas que han alcanzado mayor éxito en las organizaciones empresariales avanzadas, sirviendo de soporte a lo que técnicamente se conoce como “empowerment”<sup>18</sup>, que con independencia de que actualmente se encuentre muy cuestionado aporta una visión y una metodología muy útiles para lograr la participación activa (pro-actividad) de los mandos intermedios de las Unidades Operativas y los propios agentes policiales, por su utilidad para incentivar el nivel de compromiso de los operarios en el proceso de mejora de los procedimientos. El líder de la Unidad Operativa Fundamental debe ser un directivo policial con suficiente experiencia profesional, especialmente al haber estado al frente de la Unidad Operativa Básica, sus principales habilidades directivas se centran en su empatía para evaluar adecuadamente el grado de madurez de sus inmediatos subordinados y colaboradores su capacidad de adaptar su estilo de liderazgo, su fuerte grado de compromiso con la visión y la misión del Cuerpo Policial y su habilidad directiva para integrar las mejores prácticas. En este sentido, resultan básicas sus capacidades directivas para aprovechar los conocimientos empíricos de los agentes operativos que prestan sus servicios en la calle, son entre otros aspectos de elevado interés para este directivo policial.

En las condiciones descritas, el ejercicio del liderazgo en estas Jefaturas presenta, al menos, cuatro ámbitos que deben analizarse separadamente, en función de ante quién nos estemos refiriendo, en concreto pueden estudiarse inicialmente separados cinco espectros de subordinados y/o colaboradores:

- Ante sus dos, tres o cuatro inmediatos colaboradores, los Jefes de Áreas funcionales dentro de la Jefatura de la Unidad Operativa Fundamental.
- Ante los mandos policiales que dependen inmediatamente del líder en la cadena de mando operativo, normalmente entre siete y nueve.
- Ante la Autoridad política provincial, ya sea esta el Subdelegado del Gobierno, nacional o autonómico, en la provincia, o el Tte. de Alcalde o Concejal de Seguridad, pero incluyendo en este grupo todas aquellas autoridades que alcancen algún tipo de competencias sobre la actividad de la Unidad Operativa (léanse: Presidente de la Audiencia Provincial, Fiscal de la Provincia y resto de Magistrados, Jueces y Fiscales, alcaldes de los núcleos poblaciones importantes, Diputados y Senadores de la provincia, Rectores de las Universidades, Presidentes de la Diputación, etc.)
- Ante el personal subordinado que desempeña funciones de apoyo a la dirección o asume actividades de gestión directamente vinculadas (bajo la responsabilidad directa) del líder de la Unidad Operativa Fundamental.
- Ante los líderes de las Unidades Operativas Básicas que integra la Unidad Operativa Fundamental.

En aras a la brevedad apuntar únicamente que el primer y el segundo bloque, de los anteriormente diferenciados, pueden ser agrupados en un único grupo a los efectos de un análisis orientado a diferenciar la metodología práctica de aplicación de las tesis de Liderazgo Situacional en el caso del líder de una Unidad Operativa Fundamental, Como quiera que se presume que todos los que ocupamos actualmente estos puestos de responsabilidad en las organizaciones policiales disponemos de la suficiente madurez profesional en el ejercicio del liderazgo en el Cuerpo policial al que pertenecemos, dejaremos que sea el propio lector quién haga el ejercicio de deducir del contenido de estos artículos las peculiaridades de estos cuatro ámbitos diferentes de sus propias relaciones directivas. En este ejercicio práctico, le proponemos que empiece por definir su propia metodología y seleccionar que procedimientos le podrían resultar más idóneos en cada uno de ellos; también deberá delimitar los riesgos, debilidades y fortalezas en cada situación y priorice en función de sus propios intereses los esfuerzos que haya de dedicar a la evaluación de la madurez de sus subordinados y/o colaboradores. Con todo, y en un abuso de confianza para con los miembros del Consejo de Redacción de estos Cuadernos al no respetar el criterio de extensión máxima de los artículos, nos permitiremos apuntarle a ese potencial líder policial, lector interesado, algunos consejos generales en los siguientes párrafos de este apartado.

En el anterior sentido apuntar que al analizar el caso del liderazgo en las Unidades Operativas Fundamentales de los Cuerpos Policiales es imprescindible que el líder policial, el mando que asume estas responsabilidades, que los “tiempos” directivos son muy distintos a los de su anterior experiencia al frente de Unidades básicas de la policía, mucho más dilatados. Ya, en este nivel jerárquico de la organización policial, sus criterios, objetivos, decisiones y procedimientos de trabajo policial requieren tiempo, cuando no la disponibilidad de unos recursos fuerza de su propio ámbito de competencias, y que pueden verse fuertemente influenciados tanto por los

mandos de las unidades subordinadas, como por los diferentes entornos externos e, incluso, internos, en los que deben llevarse a la praxis.

Cerrando este apartado indicando que el problema más grave con que se debe enfrentar el líder policial al frente de una Unidad Operativa Fundamental es saber renunciar a la dirección operativa de los servicios y a la conducción personal de los cometidos y las tareas de sus subordinados (abuso de la S-1 derivada de su experiencia profesional), para ir mentalizándose que internamente debe tender a delegar la dirección operativa, centrarse en las acciones relacionales y potenciar las relaciones externas del Cuerpo Policial que representa en el entorno geográfico de la demarcación cubierta por la unidad policial que dirige.

### **Liderar una Unidad Operativa Básica en un Cuerpo Policial, el caso de los Puestos de la Guardia Civil.**

Siguiendo la misma articulación que en los dos apartados anteriores y con esa misma finalidad, se introducen a continuación el concepto y los rasgos básicos de la Jefatura policial a la que denominamos “Unidad Operativa Básica” de la organización policial que está concebido como último escalón del despliegue de la organización policial, asumiendo la misión de garantizar la seguridad pública y la protección de la población en la demarcación que tiene asignada, para lo cual desde esta unidad policial se prestan tanto los servicios de atención inmediata y personal al ciudadano, como los típicos de seguridad ciudadana, es decir los encaminados a la prevención y los servicios de reacción ante las demandas puntuales de apoyo policial o las situaciones de emergencia, como los servicios de investigación para la averiguación y esclarecimiento de las infracciones penales. Además, estas unidades policiales resultan esenciales al permitir mantener el contacto próximo con los ciudadanos y garantizar el mantenimiento operativo del despliegue que va a permitir reaccionar con prontitud y abarcando todo el territorio en caso de resultar necesario.

Si en alguna unidad policial hemos de hablar de diversidad, tanto estructural como de dimensionado, son precisamente las Unidades Operativas Básicas de la organización policial las que presentan este rasgo de modo más pronunciado, toda vez que son las que, inexcusablemente, deben adecuar su orgánica (articulación funcional – horizontal) y dimensionado (número de efectivos) a las peculiaridades de la demarcación en la que tienen que garantizar la seguridad pública. Disponer de un completo y actualizado estudio de la demarcación policial bajo la responsabilidad de cada una de las Unidades Operativas Básicas resulta esencial y en el mismo deben, como mínimo, contemplarse los siguientes factores: ámbito de actuación, integrando tanto los factores físicos de la demarcación, como los humanos y socio-económicos; complejidad policial (riesgos propios, apoyo social, población flotante y/o de paso, etc.); demandas estables de servicio (objetivos, instalaciones de interés y/o sensibles, personas a proteger, zonas de ocio, etc.); y incidencia delictiva (cantidad y tipología de infracciones penales), conjunto de elementos que habrán de condicionar las capacidades operativas

de la Unidad Operativa Básica y las necesidades de apoyos y/o refuerzos desde otras unidades policiales

El estudio policial de la demarcación y las capacidades operativas de la Unidad Operativa Básica, habrán de ser conjugados con las demandas de servicio y las preocupaciones/riesgos de cada momento, condicionando el número y tipo de servicios que desde ésta unidad policial se prestan en cada momento. En todo caso, a los efectos del presente artículo, señalar que no resulta posible establecer un modelo único de Unidades Operativas Básicas, y que al referirnos a ellas habremos de pensar desde las más sencillas, con las que únicamente se pretende garantizar la presencia policial en un punto geográfico concreto y mantener el contacto próximo de la organización de seguridad pública con la población, hasta aquellos otras que requieren una estructura más compleja, articulando diferenciadamente las funciones policiales esenciales, pero en todo caso siempre habrán de concurrir en ellas las características orgánicas de unidad de mando y un área territorial concreta de responsabilidad, permitiendo su dimensionado que el líder policial conozca personalmente y mantenga relaciones directas con todos los componentes de la misma.

En el caso de la Guardia Civil, la Unidad Operativa Básica es el “Puesto de la Guardia Civil, al frente del cual se encuentra el primer, más conocido y tradicional directivo policial, el Comandante de Puesto de la Guardia Civil. Se recomienda al lector que no conozca en profundidad a la Benemerita que acuda a los muchos textos y referencias históricas sobre este esencial protagonista y, sin duda, el verdadero artífice del prestigio y consideración del Cuerpo ante los ciudadanos y las Autoridades, pero a los efectos de este artículo para profundizar sobre los rasgos del directivo policial que se encuentra al frente de esta Unidad Operativa Básica que acuda a la actual regulación interna del Puesto de la Guardia Civil<sup>19</sup> en la cual se especifica que en él todos los principios que “inspiran el ejercicio del mando alcanzan una especial significación, habida cuenta que el estrecho contacto entre el Jefe de la Unidad y los componentes de la misma propicia que, más que en ninguna otra, sea relevante en estas Unidades el principio “de ser el mando modelo del que obedece, debiendo ser ejemplo de disponibilidad permanente para el servicio y garantizar de modo ininterrumpido su acción”.

Al haber considerado que algunos mandos policiales al frente de las unidades operativas básicas de Cuerpos Policiales pueden no haber recibido una formación de dirección y gestión de recursos humanos (mando de personal) suficientemente profundos para un adecuado desempeño de su rol como líder de este tipo de unidades, no hemos querido concluir este apartado sin aportarle un procedimiento específico y detallado para dimensionar la madurez de los policías de la unidad bajo su responsabilidad. Así nos permitimos proponerle al Jefe de la Unidad Policial Básica, la evaluación de los policías de su plantilla siguiendo un método sencillo y animarlo en el sentido que en este sentido su logro no será excesivamente complejo, ya que se trata, esencialmente, de aplicar cualquiera de los métodos de análisis del desempeño profesional adaptados para “grupo operativo homogéneo” (con

estructura exclusivamente horizontal, de no más de 30 trabajadores en el que todos comparten objetivos, funciones y cometidos).

En este sentido, tomando la referencia del método aplicado en un reciente master sobre dirección de RR.HH.<sup>20</sup>, que por lo completo permite a los autores simplificarlo, a resultas de lo cual el Jefe de este tipo de Unidad Policial debe centrarse sobre los siguientes aspectos:

1. Conocimiento de su puesto de trabajo: a) Grado de conocimiento de las funciones, tareas y obligaciones del mismo, atendiendo a su regulación y técnicas de aplicación, y b) Grado de conocimiento de la demarcación, en sus aspectos físicos y humano. El líder superada la primera fase de evaluación de todo su personal estará en condiciones de abordar la segunda fase de evaluación (fase indefinida y permanente), que en este factor consiste esencialmente en dimensionar la información de interés policial que aporta y su capacidad para acceder a la información local que pueda resultar necesaria en la unidad.
2. Calidad: Evalúa la exactitud, la frecuencia de errores la ejecución del servicio y en la presentación de los informes, y el orden, interés y el esmero con que presta el servicio. En una segunda fase, El líder tratará de determinar el nivel de dominio, exactitud e interés en el cumplimiento de los objetivos, misiones, funciones, tareas y obligaciones, así como sus aportaciones a la mejora permanente de la calidad y los procedimientos de actuación.
3. Cantidad: Evalúa el volumen y cantidad de actuaciones policiales que realiza normalmente, que deben ser ponderadas según su nivel de dificultad o el interés de estas para la propia Unidad Policial. En una segunda fase, el líder debe empezar a evaluar la incidencia que tiene sobre él su situación personal o los factores del entorno (interno y externo) de la propia unidad policial, y su capacidad de influir en otros para que incremente su pro-actividad profesional.
4. Independencia: Grado en el que es capaz de desempeñar sus funciones y cometidos sin necesidad de apoyo y/o supervisión; así como el modo en el que admite las acciones de orientación o conducción de su actividad policial. En una segunda fase, el líder debe empezar a valorar la capacidad y motivación para actuar con un grado de autonomía superior y su predisposición/deseo de asumir mayores responsabilidades.
5. Trabajo en Equipo: Capacidad para desarrollar el trabajo con su Jefe (unidad y grupo de servicio) y con sus compañeros en el desarrollo del servicio, resaltando su espíritu de colaboración y sus actuaciones en la mediación de conflictos internos entre el personal de la Unidad. En la segunda fase, el líder empezará a evaluar sus aportaciones en los "círculos de calidad", "equipos de mejora", implicación en actividades complementarias de la unidad, etc.
6. Compromiso con la Policía: Grado de compromiso personal con los valores, la visión y la misión del Cuerpo Policial al que pertenece, en función a que sea o no capaz de anteponer sus intereses personales a los de su unidad policial. En una segunda fase, el líder debe entrar a valorar su disposición para el trabajo policial, y concretamente su actitud permanente de orientación y compromiso en la satisfacción del

ciudadano, así como su disposición física y mental para realizar el trabajo policial en la forma más eficiente.

7. Capacidad de mejorar: Nivel de interés y capacidad para aprender y mejorar en la cualificación profesional, sólo en el ámbito de las funciones que debe realizar en su actual destino. En la segunda fase, el líder policial debe entrar a dimensionar sus aportaciones en las acciones formativas de unidad, su búsqueda de referencias de mejora, su detección de las “mejores prácticas”, etc.

Como resultado de este proceso de evaluación individualizada el líder de la Unidad Operativa Básica habrá de determinar el estilo de liderazgo más efectivo frente a cada uno de ellos, pero además habrá de tener la suficiente habilidad directiva como para saber combinar a los componentes de su unidad en grupos, equipos o parejas que permitan y potencien la trasmisión de valores, la enseñanza práctica de la aplicación de las técnicas y procedimientos, y el desarrollo profesional de los agentes policiales de la unidad. Al mismo tiempo, el propio líder policial al frente de la Unidad Operativa Básica debe saber cuando y con quienes de sus subordinados debe compartir determinadas misiones, abordar algunas de las funciones de la unidad o desempeñar alguno de los cometidos o servicios. La ventaja, la única ventaja, con que cuentan estos mandos policiales es que ellos conocen personal e individualizadamente a todos sus subordinados.

El ejercicio del mando de una Unidad Operativa Básica de la Policía es una experiencia esencial en todo directivo policial que quiera llegar a convertirse en un líder policial, toda vez que el ejercicio de evaluación individualizada de la madurez de sus subordinados, la validación de su capacidad de adoptar ante cada uno de ellos el estilo de liderazgo más idóneo, unidas a la vivencia (evaluación) de los resultados alcanzados en la práctica y la verificación de la evolución del grado de madurez profesional de sus subordinados, le van a aportar un valioso bagaje profesional que en sus posteriores responsabilidades dentro de la organización policial le habrán de ser trascendentales y pueden marcar sus habilidades directivas en el futuro.

Junto a lo anterior, el hecho de que el líder de la Unidad Básica Operativa es al mismo tiempo, jefe, compañero de servicio, instructor profesional, amigo de sus subordinados y juez de sus comportamientos y grado de desempeño profesional, obligan a toda la cadena de mando a reconocerle su esfuerzo y dedicación profesional, a premiar su capacidad de liderazgo y a compensar la esencial aportación que realiza a todo el Cuerpo Policial en el cumplimiento de sus funciones, en la calidad de servicios que presta y en el reconocimiento y prestigio de todo el Cuerpo Policial en su conjunto, que ellos pueden implicarse directa y personalmente en la evaluación de los resultados inmediatos del estilo de liderazgo que utilicen en cada ocasión, que los tiempos de reacción y obtención de resultados son muy cortos y ello los permite dimensionar con toda exactitud la bondad y eficacia de su estilo de liderazgo empleado en cada caso. Junto a todo ello, el líder de la Unidad Operativa Básica dispone de tiempo para emplearlo en las relaciones personales con cada uno de sus subordinados y ello, si sabe adaptarse, multiplica las capacidades de su acción como líder ante ellos.

Con independencia de los siete factores descritos en los párrafos anteriores, en función de las peculiaridades de la unidad básica del Cuerpo Policial habrán de analizarse otros elementos complementarios, tales como: Presentación personal (Impresión causada por su aspecto) cuidado personal y en la uniformidad, forma de actuar, aspecto como agente de la autoridad, modo en que se relaciona personal y/o telefónicamente, etc. / Contactos profesionales y personales, integrando grado en que se relaciona con otras personas tanto dentro o fuera de policía / etc.

No podemos dar por cerrado este apartado sin resaltar que la alta dirección de todo Cuerpo policial debe ser muy consciente de que los líderes de las Unidades Operativas Básicas conforman no solo los pies y las manos de la organización, sino que además son los ojos, el esqueleto sobre el que se soporta y la musculatura del Cuerpo policial, de modo que si estos no son personas profesionalmente maduras, se encuentran plenamente realizadas en el ejercicio de las obligaciones y responsabilidades que conlleva dirigir este tipo de unidades policiales y se sienten permanentemente apoyadas por la cadena de mando de la organización policial, tanto la eficacia y la eficiencia del Cuerpo policial, como la calidad del servicio que se presta a la sociedad y la imagen pública de este, corren graves riesgos.

No nos permitimos cerrar el estudio del caso del liderazgo en las Unidades Operativas Básicas de los Cuerpos policiales sin hacer una glosa de reconocimiento a quienes durante toda la dilatada historia de la Guardia Civil han sabido pilotar de manera ejemplar los Puestos de la Guardia Civil. En este sentido, hemos de reconocer y ser consecuentes con ello todos los que ostentamos algún tipo de responsabilidad interna en este Cuerpo, de que: el prestigio y consideración social que goza la “Benemérita”, su garantía de continuidad histórica en el futuro y los gloriosos episodios que han protagonizado muchos guardias civiles, no son si no el fruto de muchos miles de Comandantes de Puesto de la Guardia Civil que han sabido comprometerse con su misión, implicarse en la formación en valores y técnica de su personal y dar ejemplo personal de profesionalidad, de entrega y sacrificio personal y familiar, de absoluta y permanente dedicación al servicio público que tenían asignado, y a la conservación impoluta de su honorabilidad y respeto al uniforme que tan orgullosamente han sabido vestir.

### **Ejercicio del liderazgo ante el “agente policial negativo”.**

Con mucha frecuencia cuando a un directivo policial se le pregunta: ¿Cuál es la situación en la que le resulta más complejo el ejercicio del liderazgo?, su respuesta concurre sobre el modo de ejercer el mando del personal menos comprometido con la misión y las funciones policiales de la unidad; contrasta esta respuesta con la que suelen apuntar los directivos de las otras organizaciones laborales, en las que sus directivos se quejen de las carencias de cualificación profesional de sus subordinados o de las disfunciones que pueden llegar a generar como consecuencia de una deficiente regulación interna o la no existencia de procedimientos precisos y uniformes de actuación en el desempeño de las funciones directivas dentro de la organización.



Recurrentemente, en este tipo de encuestas a los directivos policiales aparece como el aspecto mas difícil en el desempeño del rol de todo directivo policial el ejercicio del mando sobre lo que en este artículo hemos sintetizado bajo la locución, “agente policial negativo”, y cuando entramos a profundizar sobre ello, vuelven a coincidir la mayoría de los mandos policiales con una cierta experiencia profesional en la conducción de unidades operativas o, incluso, en aquellas otras de apoyo o burocrático-administrativo que integran un número considerable de agentes. Del análisis de las opiniones que han podido recopilar los autores de este artículo, las aseveraciones que mas se repiten son las siguientes:

- El ejercicio del liderazgo sobre los “agentes negativos” consume una elevada cantidad de recursos (tiempo y esfuerzo) a los mandos de las unidades policiales, siendo un objetivo de estos el dificultar la acción directiva e, incluso, saturar de trabajo los órganos de apoyo directivo.
- En ocasiones les resulta difícil mantener las buenas formas y no perder los nervios en sus relaciones personales con algunos “agentes negativos”, que presentan una actitud desafiante o, incluso, caen en la provocación.
- La forma como han de abordar el mando ante algunos “agentes negativos” llega a generar inquietud y dudas en muchos directivos policiales.
- En alguna ocasión han llegado a vivir situaciones de conflicto interno en la cadena de mando policial como consecuencia de las decisiones que han tenido que adoptarse para tratar de conducir la actuación profesional de algún “agente negativo” destinado en su unidad.
- Inhibirse y no afrontar el problema que generará la integración de uno o varios “agentes negativos” en una determinada plantilla policial, es a medio plazo la peor alternativa, ya que se ve perjudicada la motivación del resto de los componentes de la unidad, se puede llegar a dividir la plantilla y provocar un conflicto interno en la misma, y puede terminar deteriorando la autoridad del mando policial de la misma.

Indiscutiblemente, este tipo de situaciones colocan al líder policial ante uno de sus principales retos y no es fácil encontrar una solución uniforme para afrontarlo, de hecho tras la publicación de la primera parte de este artículo, la pregunta que más han repetido sus lectores ha sido: ¿Son aplicables las tesis del liderazgo situacional cuando nos encontramos ante subordinados y/o colaboradores desmotivados, que no comparten los objetivos de la organización policial a la que pertenecen, que no se sienten comprometidos con la misión policial o, incluso, cuando estos se encuentra profesionalmente frustrados?. La respuesta de los autores no puede ser otra que la afirmativa, pero requiere entrar en una cierta profundidad en su estudio para que las técnicas y los procedimientos que se propongan puedan tener alguna utilidad práctica para los potenciales mandos policiales que quieran emplearlas, por lo que antes de cerrar definitivamente este artículo hemos hecho un especial esfuerzo para analizarlo y tratar de aportar algunas ideas sobre el fenómeno de los “agentes negativos”.

Tal como exponíamos en la introducción de este artículo, la cuestión de fondo parte de que la teoría del liderazgo situacional se apoya sobre la base de que “los integrantes de las organizaciones sienten el íntimo deseo de desarrollar sus aptitudes, de participar en el proceso de toma de decisiones y de colaborar para el éxito de la organización”. Pero este postulado no siempre es aplicable a todos los componentes de una plantilla policial, ya que sería presuntuoso e irreal plantear que todos los agentes de una unidad policial se encuentran personalmente comprometidos con la misión y los objetivos asignados a la unidad o que todos los agentes policiales sienten el íntimo deseo de cooperar con la organización a la que pertenecen.

En todo caso, como apuntábamos en la introducción, empezar por adelantar al lector que este es un fenómeno genérico que afecta, y se repite en todas las organizaciones en las que sus integrantes tienen “ánimo de lucro”, entendido esto como la necesidad de percepción de unos haberes que le permitan cubrir sus necesidades económicas con más o menos dignidad, y que todos los estudiosos de la psicología laboral<sup>21</sup> achacan el progresivo incremento de este negativo fenómeno en las organizaciones laborales a uno de los principales logros sociales de los países desarrollados: la estabilidad laboral, tesis plenamente desarrollada y que sostiene en muy distintos foros tanto académicos, como empresariales y sociales, el analista y conferenciante profesional Mora Santiago<sup>22</sup>.

Pocos autores entran a analizar el grave problema que suponen en la mayoría de las organizaciones los “operarios negativos”, pero más escasos son aún aquellos que se han atrevido escribir y defender públicamente sobre los nefastos resultados que produce el hecho de que las administraciones públicas parezcan tolerar con resignación la proliferación de estos en su seno. En este sentido resaltar a la profesora Maria del Pilar Biba<sup>23</sup>, quien postula que el origen de este problema se encuentra en la estructura vertical de las organizaciones, que además de favorecer el despotismo, la ineficiencia y la pérdida de oportunidades por su lentitud al reaccionar, tiene el destructivo efecto de favorecer el asentamiento, garantizar la pervivencia e, incluso, hacer progresar a los operarios negativos. Cuando describe como afectan a la organización donde se asientan este tipo de personas apuntan que no solamente generan pérdidas en la productividad y la cuenta de resultados de las empresas, si no que, además y lo que resulta aún peor, es que deterioran gravemente la convivencia laboral, la motivación, la satisfacción de los compañeros de trabajo que los sufren y representa una amenaza para el clima de trabajo. La citada profesora estudia de manera muy detallada el caso de las administraciones públicas centro americanas, donde dimensiona en un 20% la proporción de funcionarios que deben ser calificados como “funcionarios negativos”, a los que caracteriza con los siguientes rasgos: incompetentes, vagos, mala leche, trepadores, inconformistas, discutidores permanentes y que consigue sacar de quicio frecuentemente a sus compañeros de trabajo.

Es una realidad que en la España del siglo XXI, la carga vocacional de servicio público y el compromiso con el respeto a la regulación en vigor, no son el principal elemento de integración y pertenencia a la organización policial de muchos de los agentes policiales, y es igualmente cierto que algunos de los

agentes policiales que mantienen su permanencia en un Cuerpo policial se sienten frustrados o, al menos, incómodos en su seno, y si no abandonan el Cuerpo policial es por que no tienen otra alternativa que les permita disponer de unas retribuciones estables.

Desgraciadamente, la cultura organizativa de muchas organizaciones policiales españolas han incorporado el “paternalismo” como guía de comportamiento directivo frente a los agentes policiales, e incluso ello ha ido teniendo reflejo en la regulación interna, abriendo puertas que han permitido a algunos de sus “agentes negativos” aprovecharse hasta la saciedad de ello, creando unas falsas expectativas para muchos otros agentes que al ver que a ellos no se les aplica la favorable solución que otros tuvieron refuerzan, aún más, sus resortes psicológicos contra su propio Cuerpo policial. Al mismo tiempo, esta perniciosa cultura paternalista dificulta la implantación de los sistemas de evaluación del grado de desempeño individual y potencia el tratamiento “igualitario” de todos los integrantes de la organización, lo que supone una de las principales debilidades estructurales de muchos Cuerpos policiales en España.

Presentado el asunto, empezar por anunciar que no tenemos un modelo de solución genérica para afrontar este tipo de situaciones pero lo que sí intentaremos en los siguientes párrafos es aportar algunas referencias sobre este problema para el ejercicio efectivo del liderazgo y argumentos a favor de la utilidad de las tesis y las técnicas del Liderazgo Situacional en este tipo de situaciones.

Prefiero empezar por presentar una anécdota que considero pertinente a lo que ahora abordamos; me ocurrió a finales de los ochenta, con ocasión de unos seminarios sobre dirección policial organizados por la Secretaria de Estado de Seguridad y la Federación Española de Provincias y Municipios para otorgar habilitaciones a los cuadros de mando de los Cuerpos de Policía Local de ciudades de más de cincuenta mil habitantes; se impartieron seis o siete de aquellos seminarios que tenían una semana de duración y a los cuales asistían entre 30 y 40 Jefes de Cuerpos de Policía Local (algunos de ellos mantenían la denominación de Policía Municipal), y donde muchos de los asistentes eran antiguos cuadros de mando de las FAS o de la Policía Nacional. En uno de aquellos primeros cursos, uno de los asistentes planteó en una charla de Metodología del Mando al Coronel Jover<sup>24</sup> la siguiente cuestión: ¿Cómo tratar a los agentes de policía resentidos o íntimamente frustrados con su profesión?, que concretó diciendo: Los Policías que no quieren ser policías. El Coronel Jover, con más de treinta años de experiencia como mando de la Guardia Civil, que era licenciado en psicología, se había especializado en técnicas de dirección y conducción de agentes de policía, contestó tajante y así de breve: “Buena cara y Reglamento”. A mi, me impresionó lo tajante de la respuesta, todos nos quedamos muy sorprendidos, ya que él siempre defendía la necesidad de focalizar la acción directiva en las organizaciones policiales sobre las relaciones personales entre los agentes y los cuadros de mando, tras el interesante debate que dio lugar la cuestión, el Coronel, psicólogo y profesor Jover nos convenció a todos con sus argumentos en defensa de aquella respuesta, la mejor posición de liderazgo

ante estos casos de “agentes negativos” se resumía en que cualquier otra actitud directiva conlleva riesgos que ningún mando puede personalmente asumir, a pesar de que la situación que da origen a la posición de “agente policial negativo” puede ser transitoria o psicológicamente más profunda y ello haga que se prolongue en el tiempo, y que ello puede introducir ciertos matices en función del tiempo y nivel de relaciones personales que existan entre el líder y el “policía que no quiere serlo”, pero para todo responsable policial lo que debe prevalecer es la autoridad y la disciplina interna y el compromiso con el cumplimiento de la misión policial. Igualmente nos apuntó que lo que debe pretender el directivo policial en estos casos es que el “agente negativo” se termine aburriendo y que se mentalice de que con esta postura solo se perjudica asimismo, y por su parte el mando policial tiene la obligación de evitar que este tipo de posicionamientos se extiendan entre el resto de los policías de la unidad. La cuestión resultó tan interesante que la incluimos en los restantes seminarios para Mandos de la Policía Local, en concreto los celebrados en Murcia y Zaragoza durante los años 1.989 y 1.990.

Desde el enfoque gerencial del aseguramiento de la calidad total, al abordar la necesidad de transformar los valores y actitudes de los trabajadores hacia la nueva cultura organizativa de la calidad y crear un consenso (una cultura de organización fuerte y productiva), en este sentido como ya señalaba Meek<sup>25</sup> en el año 1988, resulta imprescindible poder predecir y controlar los comportamientos de los trabajadores y crear unidad en la organización, pero en esta línea el principal problema con que se encuentran los directivos es el de aquellos “trabajadores que suman negativo”, trabajadores que habrá que identificar y separar de la empresa, si no queremos que resulte imposible implantar la filosofía de la calidad total. Años más tarde, en este mismo sentido de desarrollo, Elmes y Smith<sup>26</sup> postulan que como quiera que el operario de una organización que tiene implantado un sistema de control de calidad son los propios trabajadores quienes se auto-controlan, se auto-disciplinan y se vigilan al haberse comprometido a realizar sus tareas correctamente desde el principio, el hecho de conseguir que un grupo importante de operarios abracen esta nueva tarea de disciplina autogestionaria, son ellos mismos los que se encargan de identificar y denunciar a los “trabajadores que sumen negativo”, y que la dirección lo único que tendrá que hacer es apartarlos.

Volveré sobre el curso de “Liderazgo Ejecutivo para mandos policiales” impartido en la National Academy del F.B.I., con el que se iniciaba la primera parte de este artículo, ya que fue en este donde los autores de este artículo se sintieron atraídos por las tesis del liderazgo situacional, tesis que pasados unos años y adquirida una mayor experiencia en el ejercicio del mando de diferentes unidades policiales defienden como metodología útil en los Cuerpos de Policía. En aquél curso, el Supervisor y profesor, Mr. Robert F. McCarthy<sup>27</sup> nos presentó una situación tipo de “agente negativo”, aunque realmente se presentaba el prototipo encubierto en una denuncia de persecución laboral por parte de uno de sus mandos y a la apertura de una investigación sobre su comportamiento por la División de Derechos Civiles” (Departamento de Asuntos Internos que apoya a las Policías Estatales norteamericanas ante posibles abusos policiales o ante la sospecha de corrupción en las

Instituciones Públicas). Tras presentar el caso y que cada uno de los once alumnos del curso nos posicionáramos sobre cual era el estilo de liderazgo más adecuado ante aquella situación, se abrió un intenso debate en el cual solo uno de los participantes fue capaz de descubrir que nos encontrábamos ante un caso de “agente policial negativo”, Mr. McCarthy le dio la razón y focalizamos nuestro debate sobre nuestras propias vivencias profesionales, valorando las ventajas e inconvenientes de cada una de las posibles actitudes/estilos directivos.

En las notas de aquella sesión que conservo, el estilo de liderazgo más eficiente ante los agentes “no comprometidos”, “absolutamente desmotivados”, “profesionalmente frustrados”, ... se resalta que no puede ser otro sino que el directivo policial se presente abiertamente enfrentado a ellos, tanto en el plano moral, como en el profesional, y que la única actuación directiva admisible esté orientada en un alto nivel de comportamiento directivo y un bajo nivel de comportamiento de apoyo, debiendo limitarse el Jefe de la unidad policial a fijar al “agente negativo” unos cometidos y tareas asequibles y que sean fácil y objetivamente verificables en muy corto plazo. Nuestro profesor estaba describiendo claramente un S-1 (dirigiendo/diciendo), al cual además le introducía rasgos de marcado autoritarismo y acción controladora, exclusivamente orientada a las tareas y sometida a la supervisión permanente de las tareas desempeñadas.

Sin perjuicio de aquellas notas, que ahora los autores llegan a comprender en toda su extensión y alcance, lo realmente importante y donde hemos de centrarnos los mandos policiales en estos casos, integración de personal negativo en la unidad o equipo de trabajo, es conseguir que resulte evidente ante todo el personal de la unidad o grupo que somos plenamente conscientes de su posición profesional ante el objetivo o la tarea a desempeñar. Si el “agente negativo” tratase de mantener oculta su falta de compromiso profesional, los mandos policiales tendremos que evidenciar que nosotros lo sabemos e incluso transmitir que respetamos su posición, pero que en ningún caso compartimos su posicionamiento y/o frustración profesional. Consideramos pertinente, que en nuestras actuaciones directivas para con ellos, se plasme que no estamos dispuestos a tolerar que puedan suponer una merma del rendimiento y la calidad del servicio de su unidad de destino presta a la sociedad y al ciudadano, o en su caso perjudique los apoyos a otras unidades policiales.

Ante los casos de “agentes negativos” es preferible que las comunicaciones se realicen por escrito, en la certeza de que trataran de presentar interpretaciones deformadas y malintencionadas de todas las relaciones personales que los mandos mantengan con ellos, por lo que en su caso es conveniente mantenerlas en presencia de terceros que puedan venir a desvirtuar sus posibles acusaciones. Defendemos que resulta de vital importancia evitar que los “agentes negativos” puedan transmitir al resto del personal de la unidad policial que su escaso nivel de desempeño profesional no les supone personalmente efecto negativo alguno y, sobre todo, evitar que puedan llevar a la idea del equipo directivo de la unidad policial la percepción de que tienen intimidados a Jefes de la misma o a los integrantes de la

unidades de destino del “agente negativo” la sensación de que los cuadros de mando de la organización policial no son capaces de adoptar medida alguna que puedan perjudicar su privilegiada posición.

Terminaremos este apartado planteando al lector dos casos particulares y, singularmente, delicados de “policías que restan valor” a la unidad de destino y al Cuerpo Policial al que pertenecen, son los de el agente negativo que encubre su falta de profesionalidad integrándose en una organización sindical, donde se presenta como “luchador comprometido y defensor de los derechos de sus compañeros”, cuando realmente lo que realmente pretende es protegerse y evitar que puedan exigírsele responsabilidades por su comportamiento profesional o, incluso, personal. El segundo caso, que dejamos a la reflexión personal de cada lector, es qué hacer cuando el “no comprometido”, el “desmotivado”, “el profesionalmente frustrado”, etc. es uno de nuestros superiores en la jerarquía de la organización policial. Para poder analizar con un cierto rigor ambos fenómenos que se repiten con excesiva frecuencia en las organizaciones públicas recomendamos dos lecturas que permiten entender los ¿Por qué? y los ¿Cómo? de ellas, en concreto son las obras ya clásicas, para la primera situación: “De eso no se habla: Organización y lucha en el lugar de trabajo<sup>28</sup>”, y ante la segunda: “El Principio de Peter<sup>29</sup>”.

### **Conclusiones y consejos al adoptar como herramienta de mando el liderazgo situacional en una organización policial.**

La decisión de un directivo policial de emplear las tesis del liderazgo situacional en la unidad u organismo policial<sup>30</sup> donde desempeña sus cometidos debe adoptarse una vez que el propio directivo policial esté seguro de conocer la teoría del liderazgo situacional y ser capaz de diferenciar y emplear los cuatro diferentes modos de ejercer su autoridad e influencia sobre las personas con las que mantiene relaciones profesionales. A partir de ese momento, los esfuerzos del directivo policial deben centrarse en:

- a) Conocer en profundidad el nivel de madurez profesional que cada uno de sus subordinados y colaboradores inmediatos ha alcanzado en relación a las diferentes funciones y actividades que desarrollan o tienen que desarrollar.
- b) Detectar posibles conflictos que puedan presentarse entre los objetivos e intereses personales de algunos de sus subordinados, y colaboradores y/o autoridades con las que ha de trabajar y los propios objetivos de la organización y/o la unidad policial, para establecer estrategias que permitan atenuar el conflicto.
- c) Elaborar un programa de desarrollo profesional, tanto en cualificación técnico-profesional como de refuerzo de la motivación, orientado a aquellos subordinados inmediatos que presenten un menor grado de madurez.
- d) Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados tras la implantación del nuevo sistema de mando.

Los estilos de liderazgo serán eficientemente aplicados por el mando policial, basándose en una amplia variedad de factores, pero el componente sustantivo y la aportación esencial del modelo liderazgo situacional que se propone estriba en sistematizar el conjunto de elementos para seleccionar qué estilo debe emplear en cada situación y ante cada uno de sus subordinados y/o colaboradores, en base a un único parámetro: El nivel de madurez para ese cometido de la persona a la que vayamos a encomendárselo. Así, el mando policial puede centrar su atención sobre el nivel de madurez del subordinado o el grupo para la tarea concreta que ha de desarrollarse en la situación específica en la que habrá de llevarse a cabo, de manera que una vez valorado ese nivel de madurez el estilo directivo más eficaz aparece unívocamente determinado, con absoluta independencia de que la tarea a encomendar sea una misión, función, actividad o cometido.

En todo caso, lo que va a resultar esencial es determinar, con la mayor precisión posible, el nivel de desarrollo profesional de quienes conforman la unidad, para lo cual habremos de empezar por nuestros más directos colaboradores y los responsables de las unidades u órganos que directamente dependen de nosotros, ya que ello nos vendrá a determinar el estilo de liderazgo más idóneo con cada uno de estos. Para ello, nos permitimos recomendar, como medida inicial, realizar un buen diagnóstico sobre los puestos clave y los colaboradores más próximos siguiendo a la hora de priorizar por donde deberíamos empezar, los siguientes pasos:

- 1º- Relaciona a tus colaboradores y subordinados directos, e identifica sus funciones y cometidos básicos (evita incluir más de una decena de personas).
- 2º- Ordena la anterior lista siguiendo el criterio del peso específico que cada uno de ellos tiene para la eficacia y calidad del servicio global de la unidad que diriges.
- 3º- Retoma la lista inicial y asigna a cada uno el tiempo que sueles emplear en despachar los asuntos de trabajo con él, elimina los tiempos que empleas en reforzar las relaciones humanas y trata de dejar exclusivamente el dedicado a los objetivos y tareas profesionales.
- 4º- Contrasta el orden que ocupa cada cual en ambas listas y trata de unificarlas, hasta estar seguro de que esa es la prioridad real que debe tener cada cual.
- 5º- Selecciona los tres primeros de la lista y olvídate inicialmente del resto, a partir de ahora solo trabajaremos con esos tres nombres y puestos de trabajo. Identifica las funciones y actividades concretas que desarrolla o debería desarrollar cada uno de esos colaboradores/subordinados (descripción del puesto de trabajo).
- 6º- Determina las habilidades y conocimientos necesarios para realizar adecuadamente las tareas que cada puesto de trabajo requiera (perfil del puesto de trabajo).
- 7º- Evalúa el nivel de competencia profesional de cada uno de esos tres colaboradores inmediatos respecto a las habilidades y conocimientos que requiere el puesto que ocupan.
- 8º- Evalúa los grados y niveles de motivación, de compromiso con la organización y para con las funciones asignadas, de autoconfianza para

desarrollar los objetivos, misiones y cometidos que tiene que desempeñar, y determina los apoyos que precisa para cumplir las tareas que le asignas o tendrías que asignar. Si lo estimas necesario, incluye y diferencia las condiciones ambientales en que hayan de desempeñar sus cometidos.

- 9º- Diagnostica ahora el nivel de desarrollo en función del nivel de competencia y dedicación de estos tres colaboradores inmediatos, analiza el estilo de liderazgo que sueles emplear con cada uno de ellos y decide cual es el estilo de liderazgo más adecuado para cada uno de ellos. Si fuera preciso haz las diferencias que estimes convenientes en función de la actividad a desarrollar y del ambiente en que esta habrá de desenvolverse.

Tomando como base un buen diagnóstico, va a ser su empatía, flexibilidad y capacidad de adaptación lo fundamental para que pueda aplicar adecuadamente los tipos de comportamiento directivo –tareas o relaciones-, con mayor o menor intensidad, en la puesta en práctica del estilo de liderazgo idóneo en cada uno de tus subordinados en cada situación concreta. Pon en práctica la teoría del Liderazgo Situacional, y trata de emplear adecuadamente las técnicas y herramientas de apoyo en su aplicación, y cuando hayan pasado unas semanas evalúa los resultados alcanzados y aborda separadamente primero y después con esos tres colaboradores los resultados de la experiencia, si todos estuvierais satisfechos con los resultados, oriéntalos para que ellos también apliquen esta teoría. Si todo hubiera ido adecuadamente, ya estás en condiciones de ir ampliando la lista de los subordinados y colaboradores directos a los que vas a aplicar tu nuevo modelo de liderazgo, pero hasta que no sientas que de modo natural y sin mayores esfuerzos evalúas el grado de madurez y adaptas tu estilo sin esfuerzo alguno al resultado de tu valoración, no trates de extender a todos tus nuevas capacidades como líder policial.

A partir de ese momento, habrás de tener muy presente que las situaciones en que debe desarrollarse el trabajo policial son muy dinámicas y cambiantes, consecuentemente el directivo policial debe estar atento a esos cambios y a las variaciones en la madurez de sus subordinados con arreglo a los cambios del entorno donde debe desarrollarse ese trabajo, a fin de ajustar su estilo de mando en consonancia con cada nueva situación. En este sentido, la cualidad principal de un líder policial es la capacidad de percibir esos cambios y su flexibilidad para ajustar el estilo de mando a las exigencias de la situación. El buen mando policial, el líder policial, debe tener la cualidad de analizar y valorar adecuadamente la situación para aplicar en ese entorno concreto el estilo de mando que la experiencia demuestra es el más eficaz.

Aunque nada puede entenderse de modo inflexible en el ejercicio del mando, debes tener en cuenta que como regla general, los tratadistas sobre liderazgo situacional apuntan que al comienzo de la implantación de esta metodología en una unidad, el jefe debe adoptar un estilo sobre la base del control (S-1) para ir progresivamente reduciendo la cantidad de esfuerzo que dedica a la conducción y desarrollo de las actividades y aumentando la proporción de esfuerzo sobre las acciones directivas de apoyo y relación personal con sus



colaboradores y subordinados (S-2), de modo que, sin que se produzca una transición brusca, ir centrándose en potenciar los lazos humanos dentro del grupo que lidera (S-3), hasta conseguir finalmente que sus colaboradores hayan elevado suficientemente su nivel de implicación en el logro de los objetivos, y estén dispuestos y capacitados para asumir por sí mismos los procesos de toma de decisiones, de fijación de objetivos, de planeamiento de las actividades a desarrollar y de mejora permanente de los procedimientos de actuación, al tiempo que el grupo, “jefe y subordinados/colaboradores” haya alcanzado un adecuado nivel de integración y experiencia, que el directivo pueda delegar la mayor parte de sus responsabilidades internas en ellos, para centrarse sobre las estrategias y las relaciones, internas y externas, de la unidad (S-4). Llegado ese momento, cabe decir que el liderazgo sobre el grupo y la propia unidad se han consolidado.

En resumen, la estrategia que debe seguir todo mando policial que desee ejercer el liderazgo es transmitir al grupo -autoridades, colaboradores y subordinados- su firme voluntad de que todos ganen con la mejora del funcionamiento de la unidad que dirige, pero que la mejoría individual no puede comprometer el cumplimiento de la misión y logro de los objetivos de la unidad a la que pertenecen. En ese camino, el directivo policial debe ser capaz de entender que todos tienen sus propias limitaciones profesionales y aspiraciones personales, para partir de la base de que igualmente todos tienen aspiraciones de desarrollo personal y profesional, y del conocimiento de todo ello el mando policial debe saber adaptar, e individualizar, el modo en que ejerce la dirección sobre cada uno, manteniendo como objetivo permanente que el estilo de liderazgo empleado en cada ocasión transmita la idea que mejorando su rendimiento pueden ver cumplidas sus propias aspiraciones, lo que sin duda conduce a una mejora permanente de la organización y de la calidad del servicio que se presta.

Resulta singularmente importante que el directivo policial llegue a conocer las limitaciones profesionales y los resortes de motivación de quienes ocupan los puestos más próximos a él en la organización u ostentan responsabilidades sobre grupos dentro de la unidad, por lo que sus esfuerzos deben centrarse inicialmente sobre ellos, para ir extendiéndose progresivamente hasta el conjunto de la unidad. Tampoco puede obviar el directivo policial que alguno de sus “colaboradores” puede tener intereses ocultos que puedan venir a condicionar su comportamiento y tratar de causar deterioros en la organización, en estos casos ha de ser su propia habilidad y experiencia directiva la que le permita detectarlos e identificar sus objetivos ocultos, para tras ello poder adaptar su comportamiento directivo frente a estos.

Con independencia de lo anterior, es de un notable interés para aquellos mandos policiales que tengan la intención de aprovechar la metodología del Liderazgo Situacional, conocer cuales son sus capacidades naturales de liderazgo, sus tendencias personales en la forma de ejercer la autoridad y asumir las responsabilidades, y reevaluar el modo en que con anterioridad resolvió los problemas de mando frente a sus subordinados y colaboradores. En este sentido nos permitimos recomendar que utilice alguno de los

cuestionarios de auto evaluación de “estilo directivo” disponibles, y más concretamente el que los propios autores<sup>31</sup>

Antes de presentar unos cuantos consejos finales, señalar al concluir este artículo que todo mando policial debe centrarse en potenciar la madurez de sus subordinados/colaboradores inmediatos, en la certeza de que los avances que consiga en este sentido son elementos multiplicadores de la eficiencia, eficacia y calidad de la unidad que lidera. Para ello, sus esfuerzos habrán de dirigirse a crear el ambiente propicio para que sean los propios subordinados quienes se conciencien de las ventajas personales de mejorar.

En este sentido apuntar que el compromiso de mejora personal del nivel de madurez viene íntimamente vinculado con el modo en que se gestionan los conocimientos dentro de la organización policial, y al igual que sostienen diversos estudiosos de ciencia directiva<sup>32</sup> son los propios empleados los que tienen que hacerse cargo de la gestión de conocimientos y, al ser los últimos responsables de dicha gestión y de los conocimientos, ello les motiva para intentar mantenerse continuamente actualizados en sus conocimientos y en su traspaso; la ventaja esencial de que sean los propios subordinados quienes gestionen la formación y las mejoras estriba en que son las mismas personas las encargadas de reunir esos conocimientos y de aplicarlos, debiendo el directivo policial luchar contra la tendencia que tienen los “mejores” policías de cada unidad en acaparar conocimientos y resistirse a traspasarlos, bien para resultar imprescindibles o para destacar profesionalmente dentro de su Unidad al ser los únicos que saben resolver bien determinadas cuestiones. Si bien es cierto que esa resistencia a transferir conocimientos y experiencias profesionales existe, también es cierto que ello se produce de forma inconsciente, dado que muchos de nuestros subordinados desconocen la importancia del traspaso de esos conocimientos o, simplemente, por la falta de tiempo o procedimientos para que este tipo de transferencias de experiencias se produzca.

Terminaremos con unos cuantos consejos finales que tras concluir estos dos artículos nos han parecido que no estaban suficientemente resaltados en su desarrollo, pero que pueden resultar de interés para los potenciales lectores de los mismos:

- Los líderes efectivos deben conocer a su personal lo suficientemente bien para dar respuestas apropiadas a las demandas que las habilidades, siempre cambiantes, de sus colaboradores exigen en cada momento. El líder debe recordar que sus colaboradores, como individuos y como grupo, desarrollan sus propios patrones de conducta y formas de operar (normas, costumbres, hábitos...); puede que con frecuencia el líder tenga que comportarse de modo diferente con cada uno de sus hombres, porque cada uno de ellos han alcanzado un diferente nivel de madurez profesional.
- El líder policial es aquél capaz de promover la participación activa de todos en el logro de los objetivos de su unidad; aquél que con una política manifiesta de puertas abiertas, dando a cada uno de sus subordinados el ámbito de libertad de acción, las facultades, los

instrumentos, los procedimientos y los conocimientos que precisan para ejecutar bien su trabajo y sentirse realizados con él; pero, el líder policial también tiene que saber adaptarse a las limitaciones profesionales o personales de sus colaboradores. Esta necesidad de adaptación obliga permanentemente al líder policial a estar valorando la asignación de cometidos y adoptando distintos estilos de liderazgo en función de la madurez que cada uno de sus subordinados haya alcanzado para el desempeño de la misión, función, actividad o cometido concreto a desarrollar.

- El mando policial ve facilitado, en gran medida, el logro del reto directivo por excelencia: convertirse en un verdadero líder en su unidad, y se siente seguro de que el modo concreto en el que va a ejercer su autoridad formal y la vía más eficiente para alcanzar el objetivo propuesto es adoptar uno u otro de los estilos de liderazgo, ya que solo habrá de centrarse en establecer el nivel de madurez de quien haya de desarrollar la tarea. Al mismo tiempo, la virtud directiva de quien ostenta la autoridad sobre el grupo policial se encuentra esencialmente en saber percibir el grado de madurez de este para esa tarea y adecuar su modo de ejercer el mando a ello.
- El mando policial debe ir reconociendo (premiando) los primeros avances en el grado de madurez del personal a sus órdenes, en el convencimiento de que a medida que recorre la dirección deseada y cada uno de sus colaboradores/subordinados alcanza un nivel la madurez moderada, ya son capaces de proporcionar su propia dirección y ven en ello satisfechas sus propias necesidades interpersonales y emocionales. En todo caso, en la primera etapa de este proceso los colaboradores/subordinados deben sentir el refuerzo positivo del líder policial cuando tienen algún éxito, siendo suficiente el hecho de ya no sentirse vigilados e ir comprobando que su Jefe les deja un mayor grado de autonomía en el desempeño de sus cometidos y va delegando en ellos tareas de una importancia superior.
- Cuando los colaboradores/subordinados se comportan con menos madurez que la habitual, el líder debe reajustar su conducta volviendo atrás sobre la curva de los estilos de liderazgo hasta que ese colaborador/subordinado recobre su nivel anterior de madurez profesional, si bien cualquier cambio de estilo de liderazgo deben ser gradual y sí las circunstancias lo permiten ser objeto de tratamiento personal entre el líder y su colaborador.

Esperamos que con estas lecturas los mandos policiales para los que se redactaron hayan visto facilitado el logro del reto directivo por excelencia, convertirse de Jefe formal de su unidad en el verdadero Líder en su unidad, y que alguna de las ideas le hayan permitido sentirse más seguro de cual es el modo concreto en el que va a ejercer su autoridad formal y la vía mas eficiente para alcanzar el objetivo propuesto es adoptar uno u otro de los estilos de liderazgo, ya que solo habrá de centrarse en establecer el nivel de madurez de quien haya de desarrollar la tarea. Teniendo muy presente que la virtud directiva por excelencia de quien ostenta la autoridad sobre el grupo policial, no es otra si no saber evaluar el grado de madurez de este para esa tarea y tener la suficiente sensibilidad como para percibir los cambios que puedan

sucederse en el nivel de madurez de sus colaboradores, para adecuar su modo/estilo de ejercer el mando a todo ello.

## Bibliografía y documentación.—

---

<sup>1</sup> Lahera Sánchez, Arturo, profesor del Departamento de Sociología III de la Universidad Complutense de Madrid, extraído del estudio “La participación de los trabajadores en la calidad total: nuevos dispositivos disciplinarios de organización del trabajo”, publicado en la Revista española de investigaciones sociológicas, Nº 106, 2004, pags. 63-102.

<sup>2</sup> Blanchard, K.; Carlos, J., y Randolph, A., en su libro “Empowerment takes more than a minute”, editado por Berret-Koelher Publishers (San Francisco, EEUU), en 1996.

<sup>3</sup> Apuntes del Área de Conocimiento “Técnicas de Dirección Policial”, asignatura “Métodos de Trabajo Directivo” que impartida en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, Sección de Aranjuez, documento de referencia apuntes del profesor Capitán José Ignacio Criado García-Legaz para el quinto curso, periodo académico 1.990-91, y el CACES, 1.991.

<sup>4</sup> M-0-8-1, Manual sobre “Técnicas Avanzadas de Ayuda al Mando”, editado por el Estado Mayor del Ejército en su primera versión oficial de fecha 27 de septiembre de 1985, en el que se dedica el Capítulo 10 sobre “Aplicaciones militares en el área administrativa”, todo el apartado 10.6 a regular el método de “Estructuración de los Puestos de Trabajo”.

<sup>5</sup> Reglamento del Ejército de Tierra norteamericano –USA Army- número/referencia de catálogo 350, de título: “Army Training and Leader Development” (en traducción libre de los autores: Manual sobre la Formación y el Desarrollo del Liderazgo para los cuadros de mando del Ejército), en su última versión actualizada disponible de fecha 3 de agosto de 2007, Washington DC (USA).

<sup>6</sup> Almunia Amann, Joaquín, que curso estudios de derecho y de ciencias económicas en la Universidad Comercial de Deusto, completando sus estudios de postgrado en la Escuela Práctica de Estudios Superiores en París y el programa de “Senior managers in Government” en la Escuela de Gobierno Kennedy en la Universidad Harvard, cuando era Ministro para las Administraciones Públicas, en el prólogo del libro “Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado”, editado por el INAP en 1990.

<sup>7</sup> Gallego Calderón, Raquel; profesora de Ciencia Política en la Universitat Autònoma de Barcelona, en su ponencia “La política de gestión pública en España, 1982-1996: emprendedores políticos y ventanas de (in) oportunidad”, presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, celebrado del 8 al 11 de octubre de 2002.

<sup>8</sup> Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública. A título de ejemplo véase su artículo 15, en el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto.

<sup>9</sup> Ballesteros Calderón, Daniel. Doctor en Economía especializado en Administración y Dirección de las organizaciones públicas, en la ponencia “Gestión por competencias en el sector público: ¿Como levantar un perfil?”, publicada en septiembre de 2007.

<sup>10</sup> Orden General número 23, dada en Madrid el día 11 de septiembre de 1998 (BOC núm. 26, de 21 de septiembre), con las modificaciones introducidas por la O.G. número 1, de 3 de enero de 2005, (BOC número 2, de 10 de enero), por la que reorganizan las Jefaturas de Zona.

---

<sup>11</sup> Pablo Cardona, Profesor de la Universidad de Navarra y actual Director Académico y profesor del departamento de dirección de personas en las organizaciones del IESE, en su libro de título “creciendo como líder”, editorial EUNSA, publicado en marzo de 2009.

<sup>12</sup> “Coaching Directivo, para el desarrollo profesional de personas y equipos”, de los profesores Bénédicte Gautier y Marie - Odile Vervisch, libro publicado por la editorial Obertón en 1997.

<sup>13</sup> Anna Rubi, es Doctorada en Psicología, Master en Dirección de Formación, Master de Gestión del Capital Intelectual (ESADE), en su ponencia “Programa de mejora continuada de Equipos de Alto Rendimiento”, de la Universidad Politécnica, Barcelona, 2007.

<sup>14</sup> Apuntes del Área de Conocimiento “Técnicas de Dirección Policial”, guión para los Caballeros Alferecés Cadetes de la Guardia Civil de la asignatura Técnicas de Dirección; Funciones Directiva, al establecer las pautas y abordar “La decisión participada en las Jefaturas policiales”, del Capitán de la Guardia Civil José Ignacio Criado García-Legaz en la, entonces, Academia Especial de la Guardia Civil, Aranjuez, cursos 89-90 y 90-91.

<sup>15</sup> Véase la metodología de aplicación revisada de este método de toma de decisiones basado en las aportaciones de diversos expertos de la organización, propuestos por R. Soto C. que aparece publicado en el Boletín CIIAAS (Centro de Integración para la Industria Automotriz y Aeronáutica de Sonora, A. C.) Número 24, de 9 de junio de 2008.

<sup>16</sup> Esplugas, Albert, Director del Centro de Innovación en Productividad a Empresa, en la documentación del curso de mejora de la dirección empresarial titulado: “Las Tecnologías de la Información para la mejora de la productividad”, mayo de 2007, Manresa (Barcelona).

<sup>17</sup> Orden General número núm. 19, dada en Madrid el día 22 de diciembre de 2000 (BOC núm. 36, de 30 de diciembre), que modifica sustancialmente a una OG anterior de 20 de noviembre de 1997, y que a su vez a sufrido pequeñas modificaciones con la Orden General núm. 7, de 20 de septiembre de 2004.

<sup>18</sup> Blanchard, K.; Carlos, J., y Randolph, A., en su libro “Empowerment takes more than a minute”, editado por Berret-Koelher Publishers (San Francisco, EEUU), en 1996.

<sup>19</sup> Criterios básicos sobre organización y estructura de los Puestos, regulados mediante la Orden General núm. 22, dada en Madrid a 11 de septiembre de 1.998 (BOC núm. 26, de 21 de septiembre)

<sup>20</sup> Programa de calificaciones y evaluación de desempeño, de la asignatura “Administración. RRHH”. Extraído del master “Executive Master en Dirección de Recursos Humanos”, impartido por IE Business School, Madrid, 2005.

<sup>21</sup> Strauss, G., y Rosenstein, E., en su trabajo titulado: «Workers participation: a critical view», publicado en 1.970 en el volumen 9, páginas de la 197 a la 214, de la compilación “Industrial Relations”.

<sup>22</sup> Mora Santiago, Leonardo, el consultor-conferenciante colombiano de gran prestigio en las organizaciones empresariales de Centro América, especializado en Desarrollo Empresarial y Humano, en su exposición “La otra cara de la estabilidad laboral”, año 2007.

<sup>23</sup> María del Pilar Biba, licenciada en Psicología Clínica y profesora de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala, en su monografía de título: “Pretextos y más pretextos”, junio de 2004, Guatemala D.C.

<sup>24</sup> González Jover, Manuel, Coronel de la Guardia Civil, impulsor durante más de quince años de la creación del Servicio de Psicología de la Guardia Civil y primer Jefe del mismo,

---

en el primer Seminario de formación directiva para Mandos de la Policía Local organizados conjuntamente por la Secretaria de estado para la Seguridad y la Federación de Provincias y Municipios, impartidas en Málaga en marzo de 1.989.

<sup>25</sup> MEEK, V. L. (1988): «Organizational culture. Origins and weaknesses», *Organization Studies*, vol. 9, n.º 4.

<sup>26</sup> ELMES, M., y SMITH, C. (2001): «Moved by the Spirit: Contextualizing workplace empowerment in American spiritual ideals», *Journal of Applied Behavioural Sciences*, vol. 17, n.º 1.

<sup>27</sup> Robert F. McCarthy, Supervisory Special Agent, director del Departamento de Dirección Policial de la Academia del F.B.I. de Quantico, Va., EEUU, en su conferencia de clausura del curso «Executive Leadership», diciembre de 1990.

<sup>28</sup> Cifarelli, Viviana, actualmente Codirectora de TEL, está considerada desde la década de los noventa una de las mayores expertas en movimiento sindical y actuaciones de presión sobre la dirección de las organizaciones laborales, tanto públicas como privadas. Su libro «De eso no se habla», publicado por Cuadernos del TEL en Argentina en septiembre de 2002, establece las bases teóricas y las herramientas prácticas sobre la organización y lucha en los centros de trabajo.

<sup>29</sup> Dr. Laurence J, Peter y Raymond Hull, en su obra «El Principio de Peter», publicado por la editorial Plaza y Janes Editores, en octubre de 1992.

<sup>30</sup> Guión de apoyo de la asignatura «Executive Leadership», en la que se presenta la teoría del liderazgo situacional como la herramienta básica para el ejercicio del mando en las organizaciones policiales, 163ª Curso de la Academia del F.B.I. de Quantico, Va., EEUU, año 1990.

<sup>31</sup> Criado García-Legaz, José Ignacio, «Cuestionarios de auto evaluación del estilo de liderazgo» elaborados específicamente en las prácticas de Liderazgo Situacional y utilizados en el Curso de Comandantes de la Guardia Civil, año 1.991, Academia Especial del Cuerpo, Aranjuez (Madrid).

<sup>32</sup> Karl-Erik Sveiby, en su título: *Gestión del conocimiento*, Training & Development Digest. 2.000.

**PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN DE**  
**SISTEMAS DE GESTIÓN EN EL SERVICIO DE**  
**CRIMINALÍSTICA**

**AUTOR**

**Cap. D. JOSÉ GONZÁLEZ ARRABAL**  
**Unidad de Gestión de la Calidad**  
**Servicio de Criminalística de la Guardia Civil**

## **1. INTRODUCCIÓN.-**

### **1.1 Prevención, Calidad, Gestión Medio Ambiental. Conceptos básicos:**

Las organizaciones se encuentran en un entorno cambiante en todos los ámbitos, tanto a nivel tecnológico, como de Sistemas de Gestión. Ello conlleva que deban hacer un esfuerzo importante para adaptarse lo más rápidamente posible a las nuevas situaciones para seguir siendo competitivas y eficientes en los ámbitos en los que se desenvuelven, sujetos inevitablemente al proceso de globalización, con sus ventajas pero también con sus dificultades.

Éstos y otros factores determinan que se estén produciendo modificaciones sustanciales en la cultura organizativas. Así, han aparecido los nuevos enfoques de Gestión sobre los que se centran los intereses generales, tales como la mejora continua de los servicios, productos, procesos y en general de todos los sistemas, la Gestión para el desarrollo de políticas que den respuesta a todos los implicados, ya sean clientes, personal de la Organización, proveedores y a la propia sociedad.

Existen actualmente varios modelos de Gestión que se están adoptando como referencias para que las Organizaciones se encaminen hacia lo que se denomina la Excelencia. Por un lado las normas ISO 9001 y 17025 de Calidad son punto ineludible de referencia, como también lo son las Normas ISO 14001 de Medio Ambiente, desarrolladas a semejanza de las primeras y la OHSAS 18001 para la Seguridad y Salud en el trabajo.

### **1.2. Gestión en los laboratorios del Servicio de Criminalística (enfoque ISO 17025, ISO 14001 y OHSAS 18001).**

Dado que las tres Normas anteriores se estructuran de una forma muy similar, lo primero que se ha de llevar a cabo, es la puesta en relación de aquellos apartados comunes que permiten realizar un diseño estructurado del Sistema de Gestión y que a la



vez permite avanzar de una forma más rápida en la integración del mismo. Así el Manual de Calidad (1) de Servicio de Criminanalística permite incorporar nuevos capítulos dedicados a la Gestión Medio Ambiental y a la Seguridad en el trabajo, aspectos no contemplados en la actualidad. Esta misma filosofía es la que se pretende seguir con el desarrollo de los Procedimientos Generales (2) todos los cuales son adecuados al nuevo sistema organizativo con pequeñas modificaciones en aspectos poco relevantes.

Así mismo será necesario documentar, mediante Instrucciones Técnicas (3), cada uno de los aspectos que contemplan las Normas a integrar.

*(1) MANUAL DE CALIDAD: es el documento básico del Sistema que describe la política de Calidad del SECRIM, los elementos del Sistema a tener en cuenta por toda la organización, y las responsabilidades genéricas para llevar a cabo cada una de las actividades.*

*(2) PROCEDIMIENTOS GENERALES: son aquellos procedimientos de carácter organizativo y operativo en el que se describen, con el nivel de detalle necesario, actividades de carácter general, contempladas en el Manual de Calidad, incluyendo cómo debe realizarse la actividad de que son objeto y las relaciones con el resto de las actividades. Su objeto es normalizar los modos de actuación para evitar improvisaciones e indefiniciones.*

*3) INSTRUCCIONES TÉCNICAS (IT) Son procedimientos técnicos que describen actividades relacionadas con la realización de ensayos, o concretan una actividad en particular, por ejemplo el manejo de un equipo analítico.*

### **Norma 17025.-**

Esta Norma Internacional establece los requisitos generales para la competencia en la realización de ensayos o de calibraciones, incluido el muestreo. Cubre los ensayos y las calibraciones que se realizan utilizando métodos Normalizados, métodos no Normalizados y métodos desarrollados por el propio laboratorio.

Los laboratorios del Servicio de Criminalística han adaptado su funcionamiento a esta Norma Internacional, actuando bajo un Sistema de Gestión de la Calidad para sus actividades de ensayo y de calibración

El cumplimiento de los requisitos reglamentarios y de seguridad, relacionados con el funcionamiento de los laboratorios, no está cubierto por esta Norma Internacional pero sí son exigencias de las otras dos normas (ISO 14001 y OSHAS 18001).

El sistema de Gestión de la Calidad, según la norma UNE-EN-ISO 17025/2005 se estructura en cuatro bloques generales: **Responsabilidad de la Dirección (Política de Calidad)**, **Gestión de recursos**, **Realización del producto o servicios**, y **Medición, Análisis y Mejora (revisión del sistema)**. Esta estructura se asemeja bastante a la de

los otros sistemas basados en otros documentos y Normas de referencia, aunque hay que matizar que la 17025 centra su ámbito de actuación, en la mejora del productos/procesos y, por ejemplo, la Prevención de Riesgos Laborales en las personas, más concretamente en los trabajadores.

#### **Norma 14001.-**

Esta Norma Internacional especifica los requisitos para la implantación de un Sistema de Gestión Ambiental, destinado a permitir que una Organización desarrolle e implemente una política y unos objetivos que tengan en cuenta los requisitos legales Medio Ambientales y otros convenios que la Organización suscriba. Esta Norma se puede adaptar y aplica a nuestra Organización con el fin de:

- a) Establecer, implementar, mantener y mejorar un sistema de gestión ambiental;
- b) Asegurarse de su conformidad con su política ambiental establecida;
- c) Demostrar la conformidad con esta norma internacional por:
  - la realización de una autoevaluación y auto declaración.
  - la búsqueda de confirmación de dicha conformidad por las partes interesadas en la Organización.
  - la búsqueda de confirmación de su autodeclaración por una parte externa a la Organización.
  - la búsqueda de la certificación de nuestro Sistema de Gestión Ambiental por un Organismo externo.

#### **OHSAS 18001.-**

Todo los aspectos de la prevención y las líneas básicas que deben seguir las Organizaciones para la implantación del sistema de Prevención de Riesgos Laborales, son recogidos en los distintos apartados de la **Norma OHSAS 18001**.

Esta norma OHSAS especifica los requisitos para la implementación de un Sistema de PRL, que permita a una Organización controlar sus riesgos laborales y mejorar la Prevención y la salud laboral.

Todo ello es aplicable a cualquier Organización que desee:

- a) Establecer un Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales para eliminar o minimizar los riesgos a su personal y otras partes interesadas, quienes podrían estar expuestos a peligros relacionados con sus actividades.

b) Implementar. Mantener y mejorar continuamente un Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales.

c) Asegurar a si mismo la conformidad con la política de Prevención de Riesgos Laborales establecida.

d) Demostrar la conformidad con esta Norma Internacional para:

1) Hacer una autoevaluación.

2) Buscar la confirmación de su conformidad de otras partes que tienen interés con la organización, tales como clientes (Unidades del Cuerpo que requieran los Servicios de los laboratorios del Servicio de Criminalística).

3) Buscar la confirmación de su conformidad de otras partes externas a la organización.

4) Buscar la Certificación del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales por una organización externa.

Todos los requisitos de esta Norma OHSAS están previstos para ser incorporados en cualquier Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales. La extensión de la aplicación dependerá de factores tales como la política de Prevención de la Organización, la naturaleza de sus actividades y sus riesgos y la complejidad de sus operaciones.

El nuevo marco reglamentario sobre Prevención de Riesgos Laborales, inspirado en principios básicos de Calidad, como la mejora continua y la integración de la acción Preventiva en la Políticas General del Servicio de Criminalística, es obviamente no sólo una exigencia, sino también una necesidad para dar respuesta a los requerimientos que el personal tiene en su ámbito de trabajo, garantizándoles unas condiciones dignas, y potenciando su desarrollo profesional y humano a través del propio trabajo.

Afrontar con éxito las obligaciones legales que comporta la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sus reglamentos y RD 179/2005 en el ámbito de la Guardia Civil, no implica desarrollar necesariamente un modelo o Sistema de Gestión normalizado.

Dado que los orígenes y motivaciones de los Sistemas de Gestión citados presentan diferencias, en base a las distintas normas y reglamentaciones que los generan, por ello se produce de entrada una evidente dificultad de armonización, cuando por otra parte, es sabido que los puntos de coincidencia son notorios, en especial las bases metodológicas con las que tales sistemas se rigen.

El concepto actual de Calidad global o total y también el concepto de Excelencia, que va más allá del anterior, son integradores y por ello asumen la Calidad de productos, procesos y servicios, o, la Calidad Medio Ambiental, la Calidad de Gestión, y por supuesto la Calidad de vida laboral, como partes esenciales de un todo. Así, se puede afirmar que los planteamientos esenciales de la Calidad y de la prevención son en gran medida coincidente y su implantación en la Guardia Civil y en particular en el SECRIM, puede ser un modelo a seguir en otros ámbitos de las Administraciones Públicas.

## **2.- IDENTIDADES Y DIFERENCIAS ESENCIALES ENTRE SISTEMAS DE CALIDAD, PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.**

A continuación se apuntan aquellos principios esenciales que permiten entender las profundas coincidencias entre ambos sistemas, demostrando la experiencia que una actuación decidida en la mejora de las condiciones de trabajo, con la participación e implicación del personal, facilitará el camino hacia la Calidad, creando el clima de confianza mutua que ofrece toda inversión en lo humano y evidenciando ante el personal, que la Calidad y la productividad no se pretenden a su costa sino contando con ellos.

- Tanto la Prevención como la Calidad, **empiezan por la Dirección**. Sólo si la dirección esta comprometida, y este compromiso se muestra además de con palabras, con hechos y con el ejemplo, se logrará el éxito.
- Prevención y Calidad, **son un proyecto permanente**. Las metas no pueden ser estáticas, los sistemas deben estar inmersos en un proceso de **mejora continua** (*Figura 1*).



Figura 1.- La mejora continua, elemento esencial de los sistemas

- Ambas se basan fundamentalmente en la **actuación preventiva** y no en la acción reparadora. Es prioritario actuar antes de que los fallos acontezcan, en lugar de controlar los resultados, aunque también estos han de ser considerados.
- Tanto los **criterios preventivos** de riesgos laborales como los de calidad han de aplicarse **en todas las fases del ciclo de vida de los productos** y en todas las etapas de los procesos productivos. Es necesario prevenir fallos tanto en las condiciones normales como anormales que puedan acontecer.
- La salud laboral, igual que la Calidad, **son medibles**. Sólo seremos eficaces si somos capaces de medir y evaluar la situación en la que estamos y cómo evolucionamos. En ambas áreas las técnicas de evaluación son similares, e incluso algunas son idénticas.
- La Prevención de Riesgos Laborales y la Calidad **son tarea de todos**. Sólo con su integración en la estructura de la Organización y en la actividad cotidiana serán ambas alcanzables.
- El resultado óptimo de Prevención de Riesgos Laborales y Calidad se logra mediante **la formación**, ésta ayuda a lograr aptitudes y actitudes que garanticen comportamientos fiables y positivos para los Sistemas.

Pero veamos a continuación las diferencias más significativas entre los Sistemas de Calidad y Prevención:

- El Sistema de Calidad pone su mayor énfasis en el producto y servicio, y por supuesto en el proceso que lo genera y aunque considera también a las personas como recurso importante, es sólo el Sistema de Prevención quien asume que éstas son su objetivo esencial.
- El Sistema de Prevención de Riesgos Laborales es fruto de una exigencia legal y de una demanda social, en cambio el de Calidad tiene su origen en una relación contractual entre proveedores y clientes para garantizar unos determinados estándares exigidos por el mercado. Ello determina que si bien el primero es obligatorio, el segundo, aunque conveniente, tiene carácter de voluntario y mientras uno viene determinado por unas directrices legales, el otro lo es por normas internacionales.
- Mientras las auditorías del Sistema de Calidad se basan en un mecanismo de certificación, en las de prevención además del marco reglamentario que las delimita quedan supeditadas a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- El Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales ha de constituirse como objetivo estratégico, de la misma forma que lo es actualmente el de Calidad.

Los tres sistemas, Prevención, Calidad y Medio Ambiental han de estar vinculados, dadas las interrelaciones existentes y las sinergias que entre ellos se generan.

Ahora bien, tengamos en cuenta que la propia naturaleza de los Sistemas de Gestión de Calidad y Medio Ambiental conlleva también la necesidad de su integración en todas las actividades y funciones del Servicio de Criminalística, para que ambos Sistemas sean realmente efectivos. Es decir, **los tres Sistemas se basan en la integración funcional y persiguen la optimización de recursos mediante la minimización de costes causados por una Gestión deficiente**, además, con un diseño adecuado habría de lograrse la sinergia mutua que facilita la implantación de cada Sistema y su posible integración en un Sistema unitario.

**Las ventajas de un Sistema unitario serían entre otras, la disminución de la burocracia y de los costes de implantación, una mejor formación integral de los**

**miembros del Sservicio de Criminalística y, como consecuencia, una más racional y eficaz Gestión de los recursos.**

### **3.-EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS.**

Un criterio de actuación seguido por algunas Organizaciones ha sido, complementariamente a la reglamentación vigente, sobre gestión de la prevención, dado que ésta ha sido elaborada a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y de la serie ISO 9000 de Calidad.

Otras Organizaciones están aplicando la norma internacional OHSAS 18.001 sobre Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta elección, ha venido favorecida por la tendencia del mercado a exigir que las Organizaciones Certifiquen sus Sistemas de Calidad y Medio Ambiente; a través de las citadas ISO 9000 e ISO 14000, respectivamente. Ahora bien, en la mayoría de los casos se han ido gestionando tales Sistemas por separado, con problemas añadidos de las aun limitadas relaciones de cooperación entre los departamentos de Calidad y los Servicios de Prevención, cuando existen.

En ocasiones se intenta implantar el Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales tomando como modelo exclusivo de referencia el Sistema normalizado de Calidad, cuando este último está ya desarrollado en la Organización, esta es la situación en la que se encentra actualmente el Servicio de Criminalística, lo que representa intentar insertar, con calzador, un Sistema dentro de otro. Ello comporta notorias dificultades y el desaprovechamiento de la sinergia apuntada anteriormente, que incluso puede llevar a incorrecciones.

El proceso debería alcanzar la máxima sinergia cuando los tres Sistemas se diseñan y se desarrollan de una manera conjunta desde el inicio, bajo una perspectiva global e interdisciplinaria y con una integración igualitaria, aportando cada uno sus peculiaridades.

**La integración de Sistemas de Gestión, debería afrontarse no por adición, manteniendo estructuras similares en paralelo, una para cada ámbito, sino**

**integrando realmente y unificando políticas y criterios de actuación, cuando ello sea posible.**

### **3.1 Integración documental**

Para empezar, es fundamental la unificación del propio **Sistema de Gestión documental** del Servicio de Criminalística. Esta será una herramienta básica de integración de Sistemas y de la efectividad en su aplicación. Sería absurda la coexistencia de tres sistemas documentales y las correspondientes estructuras asociadas.

El Sistema documental unitario debería fundamentalmente definir los mecanismos para la **identificación de todos los documentos**, con referencia a su fecha de actualización, las diferentes vías para la elaboración de procedimientos, la aprobación y control de distribución, archivos centralizados y descentralizados, revisión documental, etc., aspectos que ya se encuentran descrito en los Procedimiento Generales de nuestro Sistema.

A continuación se citan los cuatro niveles documentales (**Figura 2**) que conforman nuestro Sistema de Calidad y al que se debería de adaptar los dos nuevos Sistemas de Gestión a integrar, así como una breve exposición de los aspectos más relevantes a considerar en su integración:

**Nivel 1.- El *Manual de CALIDAD*.** Ocupa el primer nivel documental. En el se recogerá la política de la empresa con sus principios y compromisos, la organización para desarrollarla y una síntesis de sus principales actuaciones, sobre todo sus objetivos, y que en su conjunto conforman el sistema y que todos los miembros de la organización han de conocer.

Es esencial que este Manual llegue a todos los miembros del Servicio de Criminalística con las explicaciones oportunas. Es la mejor forma de expresar lo que se pretende llevar a término propiciando el conocimiento y la información. También importantes razones de su existencia radican en su valor pedagógico y de compromiso colectivo. En tal sentido no existe ninguna razón lógica en tener que diferenciar los manuales de los distintos Sistemas de Gestión, al respetar los puntos principales que son



básicos para los tres. La política en los tres campos y las funciones y responsabilidades de cada uno de los niveles de la organización pueden den ser perfectamente unitarias, así como determinadas actividades, diferenciando exclusivamente aquellas actividades específicas de cada Sistema.

**Nivel 2.-** Los *Procedimientos Generales*. Constituyen el segundo nivel documental, muchos de ellos son exigibles por la reglamentación de prevención de riesgos laborales porque representan un recurso clave para el control de los riesgos laborales.

En nuestro Sistema de Calidad actual, existen varios procedimientos que podrían unificarse con gran facilidad. En cambio habrá otros que requerirán mayores esfuerzos o incluso será conveniente mantenerlos diferenciados.

Algunos de los procedimientos fácilmente unificables, dependiendo del nivel de Prevención y Calidad asumido son:

- la formación,
- la información y la comunicación,,
- las instrucciones de trabajo,
- las compras,
- la selección de proveedores,
- personal,
- el mantenimiento preventivo de instalaciones y equipos,
- el tratamiento de las anomalías o no conformidades,
- el seguimiento y control de las acciones correctoras,
- las auditorías internas

Por otra parte, estarán los procedimientos específicos de cada Sistema de Gestión de acuerdo con la reglamentación o normalización aplicada, según sea interna o externa.

**Nivel 3.-** Las *instrucciones técnicas (IT) de trabajo*. Constituyen el tercer nivel documental. Tienen gran importancia porque van destinadas al personal que ha de realizar tareas consideradas críticas a fin de controlar que éstas se hagan de forma correcta, sin descuidar tres cuestiones básicas:

- la acreditación y cualificación necesarias para poder hacer la tarea.
- los equipos de trabajo necesarios, incluida la protección personal.
- y finalmente la integración de las normas de prevención en la propia instrucción de trabajo.

No tendría sentido tener por un lado Instrucciones Técnicas y por otro, Normas de seguridad para realizar la tarea (en la actualidad se incluye en la mayoría de las Instrucciones Técnicas un apartado referente a riesgos y medidas de seguridad para la realización de los ensayos o manejo de los equipos).

**Nivel 4.-** Los *registros de actividad (hojas de trabajo y otros registros con sus correspondientes formatos)*. Suponen el cuarto y ultimo nivel documental. Es la base sobre la que se sustenta todo el sistema y parte fundamental para la realización de investigaciones internas y que llevan hacia la mejora continua.

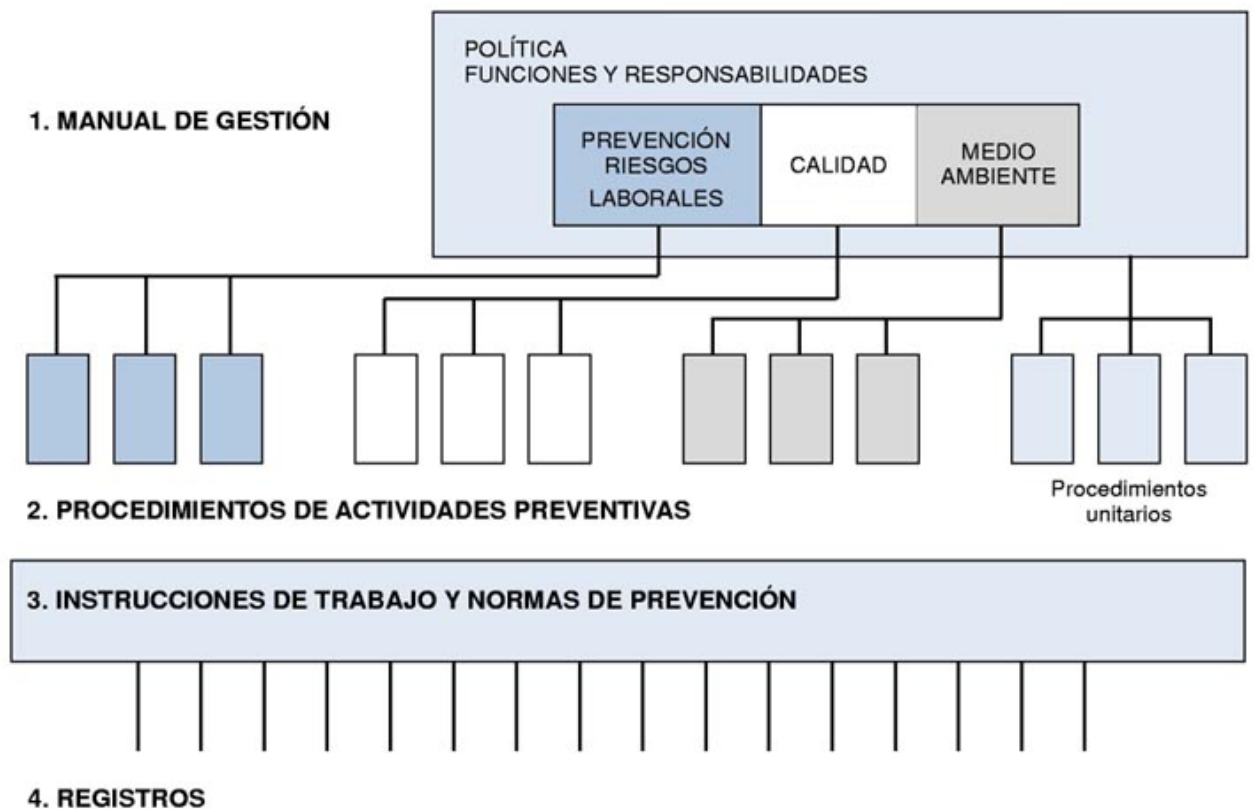


Figura 2.- Esquema general del sistema documental integrado

### 3.2 Pasos a seguir en la integración.

La integración operativa de los Sistemas ha de ser cuidadosamente estudiada y planificada para lograr su implantación gradual.

El *primer punto clave* a desarrollar es definir la política del Servicio de Criminalística para cada uno de los Sistemas a integrar. Dicha política, que deberá ser aprobada por la Dirección, consistirá en una declaración de principios y compromisos que promuevan mejorar continuamente las condiciones de trabajo y la calidad de los productos o servicios, garantizando el respeto al Medio Ambiente para un desarrollo sostenible.

La Dirección resulta fundamental para lograr el éxito del Sistema implantado, pero la integración y optimización del Sistema de Gestión es una tarea que incumbe a todos los miembros de la organización y por ello es prioritario establecer vías de cooperación y participación desde su etapa inicial de diseño.

El *segundo punto clave* es establecer un modo de actuación, es decir, de estructurar y organizar el Sistema de Gestión Integrado, lo cual significa definir las funciones y responsabilidades que tiene cada miembro de la Organización.

En paralelo, es necesario estructurar como se establecerán las relaciones de cooperación entre las áreas funcionales y personas con responsabilidades sobre los distintos elementos del Sistema: Prevención, Calidad y Gestión Medio Ambiental.

Previo a la revisión del **Manual de Calidad**, es aconsejable analizar aquellos procedimientos generales existentes que puedan ser unificados fácilmente, diferenciándolos de aquellos otros aún no existentes pero que hay urgencia en su elaboración. Por tanto, la planificación y el correspondiente cronograma deberían ser elaborados en base a las prioridades definidas y a las posibilidades reales de implantación. .

En cuanto a las instrucciones de trabajo, como ya se dijo anteriormente, recogen en muchos casos apartados de seguridad. Por tanto, lo consecuente será actualizarlas con la visión integradora que se persigue.

### **3.3 Fases del proceso de implantación del SGI.**

La decisión de la Dirección de implantar un Sistema Integrado de Gestión, implica a toda la Organización por lo que resulta necesario que toda ella se implique en el proceso.

Se pueden establecer las siguientes fases:

#### **FASE 1.- Presentación del proyecto y planificación de actividades**

Tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

- Designación de los responsables del proyecto que deberá contar con el total apoyo de la Dirección.
- Reunión de los Jefes de los Departamentos con los responsables del proyecto y con la Dirección a fin de conseguir la implicación de todos en el mismo.
- Reuniones con los responsables de implantación de cada Departamento, en las que se establecerán la metodología a seguir, los canales de comunicación y las actuaciones a seguir
- Si la implantación se llevara a cabo con el apoyo de una consultora, esta estará participará en todas las reuniones que se realicen en esta fase y marcará las directrices a seguir.

#### **FASE 2.- Análisis de la situación de partida e identificación de la necesidades.**

En esta fase se realizara un análisis de la Organización actual del laboratorio, de su estructura interna y de su documentación y se analizará los puntos claves del Sistema de Gestión Integrado, en relación con lo dispuesto en la NORMA EN ISO 17025, 14001 Y OHSA 18001. Así mismo se tendrá en cuenta los requisitos legales y reglamentarios que han de aplicarse a las actividades del laboratorio sobre todo con las de ámbito específico de la Guardia Civil. En esta fase se contará con la Dirección del responsable

de implantación del Sistema de Gestión Integrado y el asesoramiento de la consultora (si la hubiere).

El conocimiento de la situación real de partida en cada área de trabajo, que supone este diagnóstico inicial, permitirá al equipo al responsable del Sistema de Gestión Integrado establecer los objetivos a lograr, los métodos de trabajo a emplear y los recursos necesarios.

### **FASE 3.- Definición de la política de calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales.**

La política a seguir es una declaración pública, aprobada por la Dirección, que describe el compromiso y la estrategia del Servicio de Criminalística en materia de Calidad, medio ambiente y seguridad y salud laboral, coherente con los que recogen las normas 17025, 14001 y 18001. Además la Organización debe establecer los objetivos de mejora en las tres áreas citadas, objetivos que deberán ser realistas y medibles.

### **FASE 4.- Planificación del proceso de implantación.**

Con el objetivo de conseguir los objetivos propuestos en las tres áreas a integrar, sería preciso el programar una serie de actividades en el SEervicio de Criminalística. Esto incluso puede llevar consigo algunos cambios en las responsabilidades, tal y como quedó expuesto anteriormente. Todo ello se deberá de recoger en un documento que constituirá la planificación del proceso de implantación

### **FASE 5.- Definición del mapa de procesos y elaboración de documentos.**

La forma en que nuestra Organización gestiona la Calidad, el Medio Ambiente y la Prevención de Riesgos Laborales, esta asociada a diversos procesos, que configuran los servicios que presta el laboratorio. Por esta razón, las mejoras de la gestión en estas áreas que suponen la aplicación de las normas, están asociadas inevitablemente a las mejoras en dichos procesos.

Los procesos podemos agruparlos en dos categoría:

- Proceso Operacionales. Son aquellos que se relaciona con operaciones que se llevan a cabo en las distintas áreas del Servicio de Criminalística, con el fin de de mejorar el tipo de servicio que se desarrolla.

- Procesos de gestión. Son aquellos que resultan imprescindibles para el adecuado funcionamiento de la Organización.

La identificación de los procesos operacionales, se realizará a través de:

1. Realizar un listado de actividades y prácticas desarrolladas por cada uno de las áreas o departamentos de la organización.

2. Ordenar secuencialmente estas actividades por cada área.

3. Identificar la estructura organizativa vigente que se encarga de controlar estos procesos, con la totalidad de las responsabilidades que de ella se derivan.

4. Analizar la necesidad que existe de documentos todos o algunos de los procesos identificados, con el fin de sistematizarlos o mejorarlos.

Una vez conocidos los procesos operacionales, es necesario conocer los procesos de gestión de calidad, medio ambiente y prevención de riesgo (evaluación de impacto ambiental, evaluación de Riesgo Laborales y planificación de formación y sensibilización. Todo ello tiene como fin el establecer un único procedimiento integrado, para describir aquellos procesos de gestión de Calidad, Medio Ambiente y Prevención de Riesgos Laborales que son integrados.

Al final cada proceso deberá quedar plasmado en el siguiente conjunto de documentos:

- Ficha de identificación de sus elementos constitutivos
- Diagrama de flujo
- Procedimientos y /o instrucciones de control
- Tabla indicadora
- Sistema de medida

A la vez que se lleva a cabo la identificación de los distintos procesos y redacción de los procedimientos que los describen, se utilizará la información obtenida sobre la Organización para la elaboración del resto de apartados que compone el

Sistema de Gestión Integrada, principalmente el reparto de funciones y responsabilidades y el organigrama funcional y jerárquico.

### **FASE 6.- Implantación.**

Por tal entendemos como la puesta en marcha del sistema, el comienzo de las distintas actividades que va a suponer nuestro sistema integrado. Esta fase se compone a su vez de diferentes etapas.

- Difusión, información y formación
- Apoyo en la puesta en marcha
- Seguimiento de la implantación

### **FASE 7.- Evaluación del sistema**

Es la última fase del proceso de implantación del Sistema de Gestión Integrado. Esta evaluación es la que nos va a permitir completar con éxito y con garantías el proceso de implantación. Los pasos a seguir para cumplir con esta fase son los siguientes:

- Elaboración de un plan de auditorias.
- Ejecución de las auditorias.
- Reunión final con la organización para evaluación previa de resultados
- Informe de auditoria en el que se recogen las desviaciones que se detecten.
- Plan de acciones correctoras en función de la gravedad de las desviaciones detectadas en la auditoria.

Con todo lo expuestos hasta este momento, se marcan las líneas maestras a seguir para la integración de los distintos Sistemas de Gestión (Prevención de Riesgos Laborales, Medio Ambiental) a partir del Sistema de Calidad implantado en el Sservicio de Criminalística. Para llevar a buen termino este proyecto, se requiere el compromiso absoluto de la Jefatura y la implicación y colaboración de todos y cada uno de los miembros del Servicio.

Bibliografía:

- Extracto del trabajo fin de Master, realizado, durante la tercera fase del Master de Ciencias Policiales, bajo el título “DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LOS LABORATORIOS DE CRIMINALÍSTICA”, impartido por el IUICP, en la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid). Curso Académico 2008-2009.



