

APUNTES SOBRE POLITICA CONTRA LA CRIMINALIDAD

ANGEL GARCIA FRAILE-GASCON

Coronel de la Guardia Civil

LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Uno de los grandes retos que siempre se le han planteado a los seres humanos es el salto del individuo al grupo, al colectivo, a la sociedad. Quizá porque siendo la vida esencialmente individualista, la sociedad, que implica la relación entre los individuos, suponga que cada uno pierda un poco de sí mismo para enriquecer el conjunto. Las doctrinas filosóficas, religiosas, políticas, ponen el énfasis en uno u otro polo de la relación, pero sin perder de vista los dos. La verdadera armonización no está satisfactoriamente resuelta a pesar de tantos intentos válidos a lo largo de la historia; porque el concepto de sociedad es tan antiguo como el hombre. Nace con la naturaleza humana y se va desarrollando y perfeccionando a lo largo del tiempo cronológico de forma que las pautas, los usos y costumbres sociales llegan a abstraerse en normas de derecho positivo, buscando ansiosamente, el hombre, la afirmación de sus derechos, naturales para unos, otorgados por el Creador para otros, tales como la vida, la libertad, la felicidad.

La necesidad de la relación social, de su estructuración, para que resulte cargada de contenido y no algo inocuo o superficial lleva a autores como Rousseau a entender que el individuo debe despojarse de todos los "derechos naturales" para recibir los "derechos políticos o del ciudadano", bajo la fórmula artificiosa de un "contrato social".

En el fondo todo se deriva del hecho de que los hombres, amenazados desde su aparición sobre la tierra, buscan la conservación de la especie y su seguridad acordando darse un Gobierno dotado de poder que lleve a efecto la voluntad general. Ese poder debe ser soberano, absoluto, inalienable, intransmisible, indivisible. Para Hobbes ha de recaer en un ser individual, el Monarca absoluto; para Rousseau el soberano

ha de seguir siendo un ente colectivo, el pueblo, cuyos individuos no son simples súbditos, sino ciudadanos, es decir, investidos de derechos políticos.

De la sociedad ha de emanar la estructura jurídico-política que articule a los ciudadanos, el Estado y el Gobierno se convierte en el mandatario ejecutivo de ese primer valor absoluto gregario: la seguridad.

La evolución de la sociedad hasta nuestros días ha estado sometida a influencias espirituales, ambientales y económicas. El grado de evolución en el espacio es evidente que es variable, pudiendo definir a las sociedades más avanzadas en opinión de Max Weber como aquellas que reúnen las notas de:

- Urbanización, teniendo como subproducto negativo la incomunicación y la insolidaridad.
- Industrialización, que la inclina al utilitarismo, la sofisticación y la materialización.
- Burocratización, cuyos rasgos esenciales son la racionalidad y la planificación.

Como reacción positiva dentro de la dinámica de contradicción que caracteriza los procesos sociales modernos, se puede añadir que es:

- Humanitaria, en el sentido de que se desarrolla la ayuda al niño, al anciano, al desvalido, es decir, la asistencia social.
- Sensible ante el delito, la expoliación, la brutalidad, desarrollando instituciones como la Cruz Roja o los Frentes Antiterroristas, por su propia iniciativa (1).
- Exigente, cada vez más con los servicios públicos como la Policía o la Protección Civil.

La sociedad española, catalogada entre las industrializadas con un grado medio-alto de desarrollo, ha experimentado un cambio acelerado desde 1940 hasta nuestros días y en especial en los últimos diez años con la reimplantación de la democracia y las libertades. La introducción de esos valores superiores ha implicado, como por acción de vasos comunicantes, una cierta dosis de inseguridad cuyo control es de la directa responsabilidad del Estado por medio de sus mecanismos. La sociedad española ha experimentado un cierto conflicto cultural, ciertos destases entre la dinámica social e institucional y un grado indeseable de exaltación del sexo, la violencia, acompañado de evasiones como la droga y la pornografía en ciertas capas de población. No es una sociedad enferma ni mucho menos como

otras a las que se ha visto romper los moldes de sus frustraciones colectivas, pero sí debe considerar la necesidad de frenos que armonicen su devenir.

Queda para el Estado como expresión suprema de la organización social la responsabilidad de evitar la violencia de sus individuos para que se desarrolle la vida individual y colectiva con una seguridad general, jurídica, económica y técnica, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades, previniendo y persiguiendo el delito. No es difícil comprender que sociedad, Estado, poder y seguridad son conceptos interrelacionados.

La sociedad española contempla un ciudadano característico dotado de una amplia concepción estatista que atribuye a éste una amplia responsabilidad en la gestión de los asuntos colectivos. El Estado lleva muchos años presente en la vida de los españoles —somos el más antiguo Estado-Nación de Europa— y como hábil malabarista ha tenido ocasión de transformarse y adaptarse a los tiempos para estar presente en el acontecer social. Por eso muchos opinan que el ciudadano ha sabido perdonarle copiosas deficiencias y juntos han tenido que sobreponerse a los grandes colapsos, como la pérdida del imperio y aguantar su secuela de atonía y centrifugación política. Ahora la sociedad y el Estado caminan hacia el Norte buscando la reinserción en la familia europea, hacia el Sur y al Este para proyectar su influencia sobre pueblos con relaciones ancestrales (musulmanes y hebreos), hacia el Oeste para encontrarse con los pueblos hermanos y herederos de su cultura renacentista, los cuales tienen el efecto mimético de España y cuyo peso específico se incrementará sin lugar a dudas en el concierto de las naciones, el próximo siglo, como consecuencia de su demografía y unidad lingüística que crea un espacio cultural que no van a encontrar otras lenguas minoritarias en la Península fuera de su limitado contexto. La sociedad de habla hispana es una sociedad al alza en muchos aspectos como lo acredita los premios Nobel ganados.

LA LIBERTAD

Las sociedades occidentales han recogido la libertad como un valor supremo en sus Constituciones pero cuya definición está cargada de dificultades. Porque todos los derechos arrancan del mismo punto de partida, la dignidad de la persona humana, pero la práctica también recoge el hecho incuestionable de que es

inconcebible un ejercicio ilimitado de los derechos fundamentales, porque a veces son incompatibles en términos absolutos siendo preciso alcanzar un hábil compromiso en la dosis de cada uno de ellos, con lo cual el problema tiene infinitas soluciones.

Montesquieu definía la libertad como esa tranquilidad de espíritu que dimana de la opinión que cada uno tiene de la seguridad, para lo cual el Gobierno no debe permitir que ningún ciudadano tema a otro, o lo que es igual, inmunidad frente a la arbitrariedad y el abuso. Así la libertad tiene matices de seguridad frente a los demás y frente al propio Estado.

Para los liberales decimonónicos la ley es otro valor supremo y el orden se entiende como la garantía de que las personas y los bienes están protegidos no por la fuerza sino por el reconocimiento de sus derechos.

Para los absolutistas el orden se situaba por delante de la ley, fundamentándose en la aceptación de que la seguridad personal se garantiza por el poder del Estado, a costa de las libertades personales cuando sea necesario. Esa dicotomía no está hoy, en el mundo, resuelta (2).

La Constitución española de 1978 recoge en el artículo 104.1 que "las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana", es decir, recoge la herencia liberal.

La libertad ha de estar sometida a un doble molde para que sea eficaz y fructífera: molde externo, en cuanto que ha de estar concretada por la legalidad definida por la voluntad del pueblo, e interno, en cuanto que esa legalidad ha de estar imbuida por la moralidad y la ética (3). La ética ha de ser al menos el freno espiritual al desbordamiento, y la ética política la única fuente de verdadera autoridad moral; en otras palabras, la ejemplaridad es el lenguaje de la autoridad.

Las democracias tienen su propia concepción del orden de valores y estiman que es el sistema menos malo para armonizar las libertades públicas y privadas en la búsqueda de la seguridad, prefiriendo en caso de duda que prive la libertad sobre la seguridad, si se trata de elegir. Por tanto la eficacia a toda costa no se considera.

Este contenido ideológico no siempre se asimila y aplica correctamente, por ello, a menudo encontramos a las sociedades democráticas desacralizadas donde los valores espirituales —morales, jurídicos, estéticos— se desdeñan, sustituyéndolos por el libertinaje, el confort, el dinero, la droga, el pasotismo y el nihilismo.

El equilibrio entre teoría y práctica es el reto que se le exige al Gobierno, la sabiduría de los "condottieri", el integrismo del pueblo con sus ideas, el fundamentalismo democrático.

La restricción de los derechos esenciales habrá de hacerse por ley, dado su elevado rango, y nunca para la salvaguardia de los mismos habrá de ponerse en causa ninguno de ellos.

No es sencillo conseguir ese equilibrio social, por eso la democracia requiere de prudencia y sabiduría política así como una constante y enérgica afirmación de sus convicciones ante los desajustes sociales.

LA FUNCION DE POLICIA

Según opinión de Bobbio la Policía es aquella función del Estado que se concreta en un instituto de la Administración Pública orientado a realizar las limitaciones que la ley impone a las libertades de los individuos y de los grupos, para la salvaguardia y conservación del orden público en sus variadas manifestaciones, de la seguridad de las personas a la propiedad, de la tranquilidad de los conglomerados urbanos a la protección de cualquier otro bien tutelado por disposiciones penales. De una forma más sintética podría decirse que es la institución encargada del mantenimiento de la ley y el orden en un país o contexto geopolítico determinado.

Precisamente por la amplitud de sus misiones, por la dispersión de las competencias entre los Departamentos ministeriales que materializan la organización del Estado necesitados de la asistencia policial, surge la dificultad de la propia organización policial y las diferentes concepciones de la misma, objeto en cierto modo de estas reflexiones.

Sin llegar todavía a ese análisis si se destaca por los más importantes tratadistas que en cualquier concepción de la función de Policía subsiste la técnica de intervención en la esfera de la libertad, asegurando el fluido funcionamiento social y el respeto de las reglas que la rigen por el eventual recurso a medidas coercitivas, incluso la fuerza si fuese preciso. La Policía se instala en el núcleo del funcionamiento político de la sociedad por su propia función, además suministra al poder político un flujo continuo de información y un apoyo a su sostenimiento si por causas internas falla su legitimidad, o lo que es igual, son puestas en tela de juicio sus decisiones, en la calle, al no obtener la espontánea adhesión de sus con-

ciudadanos. La Policía aporta una contribución genuina a la comunicación política entre gobernantes y gobernados, al proceso informativo entre el sistema político y el sistema social. Pero la Policía no puede concebirse como una institución en abstracto dependiente de un Gobierno, una autoridad, o un hombre, sino como una función trascendente de la expresión política de un determinado momento histórico, debe sumergirse en la más noble ambición de servir al Estado institucional y a la sociedad que lo genera, como elementos más estables para la pacífica convivencia.

LA DELINCUENCIA

Sabemos que las disfunciones sociales son causas propiciadoras para el desarrollo de la delincuencia y en el contexto de los países desarrollados el grado de eficacia variable no alcanza cotas deslumbrantes precisamente: no se llega al 50 por 100 de crímenes descubiertos, denunciados e imputados a un presunto autor; el porcentaje de condenas es mucho menor (25 por 100 Reino Unido, 10 por 100 USA, 1 por 100 otros países). Es fácil observar cómo en los países industrializados el desarrollo tecnológico y económico, paradójicamente, se ha traducido en un aumento de la delincuencia, acentuado como consecuencia de la recesión experimentada desde 1974 que ha frustrado muchas esperanzas de consumismo y educación en las masas. El hacinamiento de las muchedumbres en las grandes megápolis ha generado despersonalización del ser humano acentuando las notas de egoísmo y violencia, apareciendo el delito organizado, terrorista o mafioso, así como la violencia de masas. Y lo que es peor, el delito se ha hecho transnacional apoyándose en los resquicios del sistema legal para burlar la acción de los gobiernos.

Las relaciones entre ciudadanos de diferentes Estados y la territorialidad del delito es un asunto de capital importancia en estos tiempos que suelen desarrollar las Leyes Orgánicas que regulan el Poder Judicial en cada país, considerando como territorio a estos efectos los buques y aeronaves portadores de su bandera.

Un ejemplo de ello a efectos puramente descriptivos puede ser la competencia de la jurisdicción española para conocer hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional cuando sean susceptibles de tipificarse como delitos según la ley española (traición contra el titular de la Corona, Consorte,

Sucesor o Regente; rebelión y sedición; falsificación, etc.).

La distribución de la delincuencia en el espacio y entre la población no es uniforme, como no lo es la nación. En España, por ejemplo, y utilizando datos de las Memorias de la Fiscalía General del Estado, la delincuencia se concentra sobre Madrid (219.250 procedimientos en 1988), Valencia (93.174), Barcelona (191.578), Sevilla (76.030) y Málaga (69.268), de un total de 1.586.631, lo cual las coloca en porcentaje próximo al 50 por 100. El tránsito a la democracia supuso un crecimiento de la tasa delictual. Hasta 1976 los delitos crecían al ritmo del 10 por 100 acumulativo anual y en 1976 se saltó al 31,5 por 100, sosteniéndose hasta hoy próximo al 25 por 100.

De todos ellos, los delitos contra la propiedad representan la mayoría (87,6 por 100), absorbiendo casi la totalidad de la labor estrictamente policial que adolece de dificultad para luchar contra el crimen organizado (4).

Los delitos contra la propiedad son tan peligrosos en el campo, demarcación de la Guardia Civil, como en la ciudad, demarcación de Policía. (En 1982 hubo 1.757 atracos a bancos en zona urbana con el 98 por 100 de casos provistos de armas y 570 atracos en rural, armados al 100 por 100.)

De 1980 a 1988 la delincuencia creció un 98,22 por 100, es decir, prácticamente se duplicó el número de transgresiones legales.

Un aspecto particular de la delincuencia española es el incremento de su componente extranjera a partir de 1976 con un grado de organización tendente a la mafia y con interrelaciones permanentes con Francia, Italia y Sudamérica.

Se trata de delincuentes violentos que se caracterizan por operaciones financieras de blanqueo de dinero, robo de obras de arte y narcotráfico.

Conforme aumenta la delincuencia lo hace la crispación, no apreciándose colaboración por parte del ciudadano que teme represalias y desconfía.

Es una dura batalla la que el Estado libra para proporcionar seguridad sin menoscabo de la libertad, batalla que absorbe abundantes recursos presupuestarios (2,9 billones de 1985 a 1990 sin incluir el coste de las policías autonómicas y municipales).

Particular importancia revisten los fenómenos terroristas en los países desarrollados, traducción del descontento de minorías políticas normalmente escindidas incluso dentro de la sociedad a la que dicen pertenecer y cuyo "leit motiv"

se centra en conflictos raciales, nacionalistas o religiosos, buscando soluciones radicales y violentas difícilmente armonizables con los intereses de la mayoría y tanto más difíciles de ajustar cuanto más egoístas e insolidarios resultan.

La legitimidad constitucional de las medidas para combatir el terrorismo en España, así como las normas en que se incluían, han sido cuestionadas por algunos sectores sociales; pero este terrorismo que amenaza al Estado español no es un delito político ni las normas desarrolladas desde 1978 tienen carácter excepcional, en una sociedad democrática donde todas las opciones ideológicas pueden encontrar su lugar y adecuada protección. Por eso han sido incluidos en la ley común (Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal, Leyes Orgánicas 3/88 y 4/88 de 25 de mayo) tomando los terroristas la condición de delincuentes.

Otro fenómeno característico de las sociedades modernas y en especial de nuestro siglo es la violencia de masas. Se cita reiteradamente a Ernesto Sábato como la conciencia que avisa sobre los excesos de la ciencia y la tecnología (5), las cuales ocupan el lugar de los antiguos dioses: "...ante tanto rigor científico y tanta eficiencia metodológica... parece celebrar una efemérides de la nada". "Aquello que es un hombre eso es la Humanidad". Una vez más vemos los polos de la relación. Se olvida con frecuencia al hombre y se percibe su embrutecimiento para convertirse en masa y realizar actos vandálicos. Eso ocurre cuando el hombre se despoja de sí mismo, duda de su existencia y de sus creencias y se aherroja en el alma colectiva, actúa a la voz del líder, se siente hipnotizado por las reacciones masivas que el mismo coadyuva a crear. La mayoría de las veces el hombre sigue razonando dentro de ese ser amorfo e irracional, emotivo y pasional que es la masa, pero actúa fascinado hasta el punto de que Freud lo considera un irresponsable, concepto que frena la ya difícil práctica de identificar e imputar al autor.

La actuación de grupos vandálicos ha ocasionado verdaderos estragos en recintos deportivos y manifestaciones como es harto conocido. La masa desde su irracionalidad atávica da rienda suelta a una energía contenida, al deseo de terminar con la sociedad ante la que se encuentra frustrada, ante un orden social en el que sus individuos se encuentran postergados (6). El vándalo moderno padece del síndrome de inadaptación en un mundo que exalta la competitividad y glorifica el disfrute de los bienes materiales, del lujo, sin importar

cómo se han conseguido. Parece anacrónico tener que hablar en las postrimerías del siglo XX de la importancia de acceder a la cultura y tener un empleo, cuando las recesiones económicas se producen cíclicamente y la política de pleno empleo no se consigue sin pagar un precio prohibitivo. Es indudable que si se compara la situación de los países de la CEE con los de Iberoamérica, África, Asia, se sienten como verdaderos privilegiados; no obstante, dentro de ellos, las bolsas de marginación y pobreza generan una energía diferencial aún más alta capaces de provocar explosiones de cólera alimentada en muchas ocasiones por los medios de comunicación social.

En materia de delincuencia el punto álgido de la discusión se encuentra hoy en Europa en los movimientos internacionales de capitales y personas a partir de 1993. Los fenómenos internacionales requieren para su control una dosis de colaboración interna entre los órganos del Estado, la sociedad civil, la banca, etc., que haga posible la colaboración externa entre países por medio de un espacio jurídico común, flexible y a fin de que la delincuencia no se cuele por las fisuras del sistema.

Las conexiones internacionales entre las bandas armadas se producen en los campos del terrorismo, los delitos económicos y financieros, el narcotráfico y el delito fiscal. La preparación que tienen las Policías europeas a este respecto es muy diferente. En España es indudable que es preciso continuar con el esfuerzo de formar verdaderos especialistas en campos teóricos que exceden incluso la profesión por pertenecer a dominios universitarios o integrar universitarios a estos fines.

Los países europeos, partiendo de los presupuestos de la Convención Europea de los Derechos del Hombre que consagra la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, las libertades de pensamiento, religión, expresión, asociación y reunión pacífica, ya han realizado convenios bilaterales y multilaterales para luchar contra la delincuencia. Ya hemos advertido que el reto lo plantea el Acta Unica Europea de 1987 que prevé un espacio sin fronteras interiores a partir del 1 de enero de 1993.

Todo ello va a replantear en qué términos se aplica, qué permanece y qué desaparece, pero en términos globales está claro que habrá un redespigamiento europeo donde unas Policías verán incrementado su trabajo y otras aliviado, recargando a las que resulten fronteras nuevas de la CEE y cuya ayuda económica debe acometerse solidariamente. Las alteraciones eco-

nómicas que se van a producir no son objeto de este trabajo, pero lo cierto es que España ha de coordinarse con países cuyos núcleos de poder financiero, de investigación científico-técnica, entramado financiero-industrial, organización general y productividad son muy avanzados. Además, esos países, más fríos y más poblados, necesitan del cálido aliento del sol de los países mediterráneos en todo el perímetro de la cuenca.

Las formas de colaboración y coordinación ya se vienen manteniendo bilateralmente entre Policías y Gendarmerías y a través de Oficinas como INTERPOL o el GRUPO TREVI, cuyos expertos en terrorismo, orden público, formación, lucha contra la criminalidad, inmigración, etc., han sentado las bases de la acción multilateral; o el GRUPO POMPIDOU, cuya finalidad es similar en el campo de la droga. También se tratan temas de extradición, traslado de presos, ejecución de sentencias, etc.

La extradición está regulada a partir del artículo 13.3 de nuestra Constitución: "Se concederá en cumplimiento de un Tratado o de la Ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo". Tampoco se consideran delitos políticos en el Convenio Europeo de Extradición de 1957 la captura ilícita de aeronaves, los actos contra la seguridad de la Aviación Civil, secuestro y toma de rehenes, la utilización de bombas, granadas, cohetes, armas automáticas, explosivos y el ataque contra la vida e integridad corporal o la libertad de las personas que gocen de protección internacional.

En todos los países se ha manifestado un especial interés en unificar el tratamiento en el control de las guerras y conflictos armados y en la erradicación de delitos comunes de esclavitud, trata de mujeres y niños, droga, piratería aérea, terrorismo, genocidio, segregación racial, aspectos todos en los que se conseguirá avanzar si los modelos policiales europeos consiguen aproximarse.

La idea de crear una Policía a escala europea (EUROPOL) data de 1973 y fue lanzada por el entonces Ministro del Interior Federal de la República Federal Alemana, al objeto de perseguir delitos más allá de los límites que tenía la CEE y siguiendo una filosofía tipo OTAN.

Sobre esta cuestión no es la primera vez que he opinado dentro de una concepción necesariamente europeísta, matizando la dificultad de esa filosofía. Un Ejército siempre aspira a ser la representación armada de la voluntad

política general de los pueblos que tienen Estado, cualquiera que sea el grado de integración: autonomista, federal, confederal, unionista, único, etc. Pero no es el caso de las Policías sometidas al mando político descentralizado hasta el nivel municipal. Los Ejércitos pueden organizarse tomando como base una doctrina, por lo cual sus funciones, los despliegues y los medios quedan muy racionalizados. Tampoco es el caso de las Policías cuyas organizaciones están sometidas a criterios que no precisan tanta coherencia interna ni tanta racionalidad económica prevaleciendo criterios políticos o jurídicos. Y en el caso europeo habría que empezar por armonizar un espacio común para el derecho penal y los órganos jurisdiccionales. Quizá por demasiado pragmáticos no podemos ser optimistas, pero las cosas pueden avanzar si hay voluntad de trabajar en ello.

El presupuesto mental de la colaboración policial como base para la articulación práctica de la coordinación sería un tema filosófico de primer orden, del cual ya he opinado en otra ocasión. Una de las preocupaciones constantes de todo el sistema policial norteamericano (complejísimo) y clave de su funcionamiento estriba precisamente en la colaboración, y cuando tanto se insiste en ello es porque se trata de un punto vulnerable. La atomización policial no propicia la colaboración ni se puede imponer coercitivamente como en las operaciones militares a las Unidades. La coordinación es una de las funciones inherentes al que tienen el mando, por eso la mejor coordinación es poseer el mando y ejercerlo verticalmente. La autoridad de coordinación simplemente suele servir para poco. Una Policía bien articulada se caracteriza, en opinión de más de un Juez, en que detrás de un hombre se aprecia la existencia de una Unidad.

FORMAS DE ACCION CONTRA LA DELINCUENCIA

La lucha contra la delincuencia debe adquirir cada vez más un carácter científico, entendiendo como tal el uso de los instrumentos proporcionados por todas las ciencias que tienen que ver con el delito, de forma sistemática. Ello debe propiciar el desarrollo de estudios serios donde se relacionen esos cuerpos de conocimientos en beneficio de la función de Policía.

También es necesario la colaboración de la ciudadanía con el Estado, para lo cual ha de

programarse el modo, de forma que no se creen molestias y perjuicios innecesarios y haya una mentalidad receptiva de forma práctica, no emotiva. Como dice Durkheim, la criminalidad es un fenómeno natural, y ya que prácticamente es muy difícil su total erradicación, sí debe conseguirse un alto grado de disuasión. Los elementos que mejor contribuyen a formular una política contra el crimen se derivan de:

- La existencia de un poder político justo y generalmente aceptado.
- La elaboración de un plan que abarque el conocimiento de la criminalidad, sus tendencias, la incriminación, el sistema penitenciario.
- La organización de un modelo policial que cubra las funciones de prevención, información, policía judicial, administrativa, asistencial y responda a los controles administrativo-disciplinario, jurisdiccional, parlamentario y de opinión pública (7).

Como ya hemos venido indicando en los sistemas democráticos priva el respeto a la libertad sobre la eficacia policial y es un factor de primer orden el conseguir la colaboración ciudadana desde la perspectiva de que el crimen es un problema de todos. La ineficacia policial ha de concebirse en último término como ineficacia de la Administración y en el último término del Gobierno como titular de la seguridad.

Un papel importante en este esquema lo juega la política de prevención recomendada en el VII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1985), consistente en propiciar la participación popular en los programas, acercando la Policía al público tanto en el plano local como nacional. Eso lo practica la Policía en España, en la búsqueda de esa integración político-social. La prevención debe desarrollarse a partir del estudio de los factores evolutivos de la sociedad tales como el desarrollo económico, el crecimiento demográfico, la urbanización, las migraciones, etc.

Con todo la política criminal de la mayoría de los Estados sigue el camino de la disuasión por las medidas de tipo penal, a pesar de que modernamente se detecta una erosión del efecto disuasorio de la pena. La disuasión pasa también por el reforzamiento de la presencia policial en la calle, desde la Policía de Barrio hasta el despliegue de Unidades Especiales Antidisturbios en caso de conflictos sociales.

La acción policial, judicial y penitenciaria a menudo está sometida a cargas de trabajo enormes, retrasos poco ejemplarizantes y permanencias carcelarias nada correctoras. A ello contribuye la falta de un ordenamiento jurídico congruente y exento de ambigüedades. Es inevitable señalar una vez más que los instrumentos de la Administración para hacer la política anticrimen tienen un coste (jueces, fiscales, policías, funcionarios y sus infraestructuras) y debe hacerse exactamente la política compatible con los recursos disponibles y no elaborar esquemas teóricos no asumibles en la práctica.

La política carcelaria (8) es otro de los grandes caballos de batalla objeto de continua polémica, que se sitúa en el último estadio de la autodefensa social. Es usual la crítica de que la política carcelaria produce efectos opuestos a lo que se pretende, es decir, reincidentes, delincuentes más violentos, agresivos y antisociales. Mucho se ha insistido y España no es una excepción sobre la necesidad de la función rehabilitadora que proporciona el régimen abierto, la existencia de hospitales psiquiátricos, la práctica de la terapia de grupo, el trabajo correccional en libertad, la remisión condicional de la pena, etc., aspectos de los que muchas veces los resultados son pobres, pero quizá más por falta de voluntad que por deficiencia de imaginación en la búsqueda de soluciones.

La delincuencia juvenil es objeto de especial atención por sus mayores posibilidades de rehabilitación, proponiendo frente al correccional clásico los pisos de reinserción, asociaciones y fundaciones civiles para atención a drogadictos, muchachos, etc.

En España se ha prestado especial atención, en la política carcelaria, a los presos terroristas, primero concentrados en cárceles especialmente preparadas como Nancles de Oca, Puerto de Santa María, Alcalá de Henares, Herrera de la Mancha, lo cual fue a requerimiento de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979 y luego han sido dispersados. En estas cárceles se han adoptado medidas especiales respecto de las comunicaciones orales y escritas, visitas de familiares, permisos de salida, etc., pero la política se aprecia un tanto errática. Las cárceles de régimen cerrado fueron necesarias por la oleada de motines graves acompañados de muertos y heridos entre los propios presos, funcionarios y fuerzas del orden, de incendios en talleres y comedores, sobre todo durante los años 1978 y 1979. Todavía hoy hay cárceles especialmente polémicas como la Modelo de Barcelona y en general por falta de capacidad.

Sin insistir más y sin querer particularizar ni mucho menos en el caso español, la política penitenciaria debe contribuir a la reinserción social con realismo y sin esperar milagros. Podría citarse como ejemplo positivo el de los "brigadistas arrepentidos" italianos.

Finalmente, la forma de acción que más nos interesa desde el punto de vista de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el modelo de organización policial que se deriva de todo el presupuesto ideológico descrito y que con variantes características se reduce a dos grandes grupos de estudio, los anglosajones y los latinos.

A efectos de nuestro estudio nos fijaremos en los aspectos siguientes de los Cuerpos policiales más conocidos:

- Funciones de su responsabilidad.
- Territorio en que se ejercen.
- Coordinación en el país con otros Cuerpos o Agencias.
- Estatus civil o militar.
- Grado de centralización del modelo.

Todos los Cuerpos o Policías pertenecen a países democráticos.

CLASIFICACIONES UTILES

De un conjunto de Cuerpos policiales nos interesa sus aspectos comunes y diferenciales, para lo cual es preciso agruparlos. Veamos algunas clasificaciones útiles.

CUERPOS NETAMENTE MILITARES:

- * Guardia Nacional de Venezuela.
- * Carabineros de Chile.
- * Marechaussee de Holanda.
- * Gendarmería francesa.
- * Guardia Nacional Republicana portuguesa.
- * Guardia Fiscal portuguesa.
- * Carabineros de Italia.
- * Guardia de Finanzas de Italia.

CUERPOS CON ORGANIZACION MILITAR NO INCLUIDOS EN LAS FAS:

- * Guardia Civil de España.
- * Policía Nacional de Colombia.
- * Gendarmería Argentina.
- * Policía Nacional de Perú.

CUERPOS CIVILES UNIFORMADOS CON JERARQUIA TIPO MILITAR:

- * Policías alemanas de los Landers.
- * Policías municipales USA.

- * Policías de Estado USA.
- * Policía Montada del Canadá.
- * Policías de Francia, Italia y España.
- * Policía Metropolitana de Inglaterra.
- * Gendarmería austriaca.
- * Gendarmería belga.

CUERPOS DE ORGANIZACION MUY CENTRALIZADA:

- * Gendarmería francesa.
- * Carabineros de Italia.
- * Guardia Civil de España.
- * Policía de España.
- * Guardia Nacional de Venezuela.
- * Guardia Nacional de Portugal.
- * Guardia Fiscal portuguesa.
- * Policía Montada del Canadá.
- * Policía de Fronteras Alemana.
- * Policía Criminal Alemana.
- * FBI USA.
- * CIA USA.
- * Servicio de Guardacostas USA.
- * Gendarmería austriaca.
- * Gendarmería Argentina.
- * Carabineros de Chile.
- * Policías de Perú y Colombia.
- * Marechaussee de Holanda.
- * Scotland Yard Reino Unido.
- * Servicio de Fronteras USA.

CUERPOS DE ORGANIZACION MUY DESCENTRALIZADA DENTRO DEL ESTADO (Unitario, federal, etc.):

- * Policías de Condado USA y UK.
- * Policías Metropolitanas de las grandes ciudades USA.
- * Policías de Estado USA.
- * Policía Uniformada alemana de Lander.
- * Policías de los Fiscales en USA.

CUERPOS QUE ASUMEN LA DOBLE COMPETENCIA RURAL/FISCAL:

- * Guardia Nacional de Venezuela.
- * Guardia Civil de España.
- * Policía Montada del Canadá.
- * Gendarmería francesa.

CUERPOS QUE EFECTUAN RURAL/TRAFFICO/LUCHA CONTRA LA DROGA:

- * Prácticamente todos los uniformados.

CUERPOS QUE EFECTUAN ALTOS NIVELES DE INVESTIGACION CRIMINAL:

- * FBI.
- * Policías de España, Francia e Italia.

- * DEA USA.
- * Servicio Secreto USA.
- * Policía criminal Alemania (BKA).
- * Policía Montada del Canadá.
- * Scotland Yard UK.
- * Gendarmería francesa.
- * Carabineros de Italia.
- * Guardia Nacional de Venezuela.
- * Carabineros de Chile.
- * Guardia Civil de España, etc.

CUERPOS CON FUERTE DESARROLLO AERONAVAL:

- * Policía Montada del Canadá.
- * Servicio Guardacostas USA.
- * Gendarmería francesa.
- * Guardia Nacional de Venezuela.
- * Servicio de Vigilancia Aduanera España.
- * Guardia de Finanzas de Italia.
- * Guardia Fiscal portuguesa.
- * Policías de Lander en Alemania.

CUERPOS CON FUERTE DESARROLLO AEREO Y ALGO DE NAVAL EN SU CASO:

- * Carabineros de Italia.
- * Guardia Civil de España.
- * Policías USA y UK uniformadas.
- * Carabineros de Chile.
- * Policía de Colombia.
- * Policía de Fronteras alemana.
- * Policía de Fronteras USA.
- * Policía del Aire y Fronteras de Francia.

CUERPOS CUYA FINANCIACION Y ADMINISTRACION LA LLEVA EL MINISTERIO DE DEFENSA Y NO INTERIOR O JUSTICIA:

- * Gendarmería francesa.
- * Guardia Nacional de Venezuela.
- * Marechaussee de Holanda.
- * Carabineros de Italia.
- * Guardia Nacional y Fiscal portuguesa.

REFLEXIONES

Estas clasificaciones nos servirán de referencia para el análisis que sigue. No obstante, antes de pasar a comentar los rasgos organizativos y dominantes de los modelos hemos de considerar ciertos presupuestos de base, tales como:

- El tamaño del territorio.
- La organización del Estado y sistema político.

- Raíces de su Derecho y organización judicial.
- Grado de organización industrial, riqueza o desarrollo económico.
- Investigación criminal en profundidad, especializada o no.
- Departamento económico-financiero.

Nuestra tesis sistemática estriba en que todos los Estados realizan la organización de sus Fuerzas Armadas siguiendo una doctrina aprobada por sus Estados Mayores con arreglo a la situación geopolítica, capaz de definir sus objetivos, despliegue, medios propios y medios proporcionados por sus aliados, con financiación centralizada que coordina las adquisiciones y los desarrollos industriales propios para atender los requerimientos operativos. Para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no es así generalmente porque la doctrina de organización parte de presupuestos diferentes.

Cuando elegimos un país como objeto de análisis no podemos perder la referencia de lo que significa en base a su tamaño, producto interior bruto, grado de desarrollo tecnológico, población, tradición histórico-política, existencia de costas o islas, alianzas, etc.

No es lo mismo hablar de Estados casi continentales como USA o la CEI que albergan en su interior a verdaderas naciones diferenciadas por sus orígenes, raza, religión, costumbres, unidas por lazos federales normalmente donde la cohesión relativa se alcanza por diferentes caminos, tales como la ideología ortodoxa con carácter compulsivo (caso de la ex-URSS) o por el ejercicio de la libertad individual (caso USA). De cualquier manera el tamaño del territorio a cubrir es un factor de primer orden, cuyo corolario son las fronteras terrestres y marítimas. No es lo mismo referirse a Israel u Holanda como países pequeños; Reino Unido e Italia como países pequeños relativamente; Francia, España y Alemania como intermedios; Venezuela, Argentina, México y Perú como grandes; Brasil, Australia, Canadá, USA y CEI como inmensos países.

La organización del Estado es otro elemento condicionante. El federalismo austriaco, alemán, norteamericano, han hecho que sus Policías dependan en gran medida de las autoridades políticas locales o de los Estados que integran la federación, teniendo que desarrollar Cuerpos centrales que suplan las diferencias de coordinación o asuman la persecución de los delitos federales. Esa dualidad de lo federal como nexo de unión y lo particular de cada Estado hace que el nivel de centralización descienda. Por

tanto desde el punto de vista policial se distinguen cuatro niveles que a veces se superponen:

- Lo federal.
- Lo estatal.
- Lo comarcal o condal.
- Lo municipal.

Otro nivel de descentralización viene impuesto por las competencias de los Departamentos ministeriales, variable en cada país, pero común en el auxilio a la Justicia, a las autoridades militares, fiscales, circulación y transportes, cobertura de costas y fronteras, investigación de la inmigración, armas, narcotráfico, etc.

Muchas son las autoridades gubernativas y administrativas que tienen facultades para requerir los servicios policiales en aras a conseguir la seguridad pública y el cumplimiento de las leyes.

Un nivel de descentralización intermedio y peculiar supone la existencia de territorios autónomos, con sus propios órganos de gobierno y legislativos y con competencias administrativas delegadas. Se diferencian de los Estados confederales y federales en que no tienen sus propias constituciones, sino una común.

Los territorios autónomos normalmente desarrollan sus propias Policías para atender a sus propias competencias, debiendo ser colaboradores de las funciones centrales más complicadas. La paradoja estribaría en tener una preparación técnica superior a las policías centrales. Requieren una buena coordinación con las policías centrales que a veces implica una artificiosa participación de competencias porque la persecución del delito normalmente lo inicia el que está presente en plantilla, lo cual no quiere decir que el desarrollo posterior le pare por falta de medios, de territorio o de capacidad investigadora.

Intimamente ligado a la cualidad del territorio está la población. Desde territorios inmensos y despoblados como el desierto australiano o las inmensas superficies heladas del Canadá o Alaska, junglas impenetrables de la cuenca Amazonas-Orinoco, hasta los grandes hacimientos de megápolis alrededor de los ocho millones de habitantes, excediéndolos con mucho algunas (Tokio, Nueva York, Buenos Aires, México, París, Londres), la organización policial adquiere unas connotaciones muy diferentes, tanto en problemática como en medios.

También influye el Derecho, sea de raíz latina, basado en la norma, la jurisprudencia, la intervención del juez en el proceso, o de raíz

anglosajona, basado en el precedente, en la institución del jurado, en el arbitraje del juez. Estas concepciones de orígenes ya ancestrales están entremezcladas con conceptos políticos porque son las dos ramas de una misma civilización. Los anglosajones han practicado la libertad y la democracia y la han protegido contra el excesivo poder de una Policía única, centralizada y bien dotada. En el caso de USA hablar de sus Policías es tanto como pensar en una Policía europea de todos los Estados.

La Policía de base en USA habría que concebirla como la formada por las Policías municipales, de condado (Sheriff) y de Estado, con las matizaciones dichas de lo que significa una Policía como la de Nueva York o Los Angeles llamada "local" o una de Estado como el de Texas, varias veces España.

La acción central, aquí federal, no se ejerce por un solo Cuerpo o Agencia, sino por varias, también enormes, que atienden el inmenso territorio, tales como:

- FBI, responsable de delitos federales y crimen entre Estados.
- CIA, inteligencia dependiente directamente del Gobierno.
- GUARDACOSTAS, contrabando, narcotráfico, fronteras marítimas (es el servicio más militar de todos).
- INSPECCION POSTAL, delitos en ferrocarriles.
- DEA, narcotráfico.
- INMIGRACION Y DESNATURALIZACION.
- POLICIA DE FRONTERAS TERRESTRES.
- INGRESOS INTERNOS, persigue fraudes al Tesoro.
- SERVICIO SECRETO, falsificación de moneda y protección del Presidente, Vicepresidente y familias. (Obsérvese la heterogeneidad de las dos funciones.)
- CENTRAL DE INFORMACION, común a todas las Agencias.

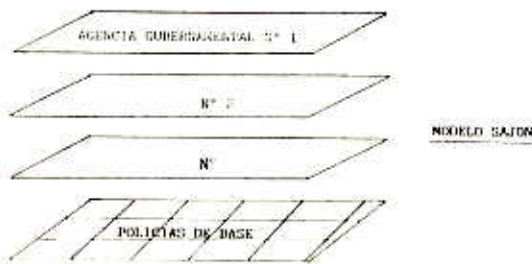
Es evidente que un país tan gigantesco como USA incluso en sus departamentos centrales, por la extensión cuantitativa de cada función, se requiere diferenciar los Cuerpos o Agencias. Por otra parte la disgregación hemos dicho que es un poco inherente a su concepción de la democracia y va bien a despecho del tremendo problema que plantea coordinar todo ello. La coordinación se convierte en una mentalización vital, un método de trabajo, un patrimonio común que es asumible en la necesidad de aunar esfuerzos del hombre anglosajón frente al individualismo latino.

Similar filosofía sigue Alemania aunque mucho más racionalizada sobre un territorio mucho menor aunque densamente poblado. Tiene en común la disgregación y la dependencia política de los Landers, aunque por el carácter estandarizador del alemán, se presenta más uniforme que los Cuerpos centralizados latinos; se aprecia en el vestir, en el material de dotación, en la enseñanza superior, en el derecho de persecución, etc. Muy racionales los alemanes eliminan el escalón municipal y autonómico realizando una Policía de base única que hace información e investigación de primer nivel.

A continuación desarrollan también por lo civil su Policía criminal que investiga en profundidad y coordina con el primer nivel en todo el territorio nacional. (Es de suponer que después de la unificación trasplanten este modelo a los territorios del antiguo estado de la RDA.) La cobertura de fronteras se hace también por un Cuerpo federal; por el contrario, es la Policía de los Landers la que tiene ramas marítimas para la vigilancia de los ríos y lagos tan abundantes. Todos integran poderosas unidades de helicópteros que operan en misiones de tráfico, antiterroristas y salvamento alpino. Además hay un Cuerpo especial de helicópteros para misiones de Protección Civil que lo financian entre el Ministerio del Interior federal y los Estados.

El modelo alemán es el americano, simplificado por razones de escala y muy perfeccionado por la mentalidad germana.

Esquemáticamente, el modelo anglosajón se podría representar así:



El Derecho Romano, base del Derecho Civil en los países culturizados por Roma y trasladado a América del Sur y Centro por la colonización y la conquista de españoles, portugueses e italianos, propende a un desarrollo vertical perfecto basado en la jerarquía de las leyes y aclarado por la interpretación doctrinal. En los países latinos y sus vecinos europeos la centralización del poder ha sido una constante

histórica pasando de unos a otros en el tiempo pero con mucha proximidad en el espacio (Roma, España, Francia, Inglaterra, Austria, Alemania, CEI).

Las pugnas políticas del XIX dieron a los Ejércitos un poder fáctico en el Estado, siendo comprendida por el genio de Napoleón I la eficacia de la organización militar y su carga ética de valores (honor, patriotismo, lealtad al mando, disciplina, honradez) para escindir una parte de sus efectivos y organizados en forma de Arma, ser empleados en cometidos policiales civiles y militares. Todo ello comportaría las ventajas de:

- Instrucción de alto contenido en eficacia en caso de lucha armada.
- Unidad de doctrina y conocimiento mutuo entre sus miembros.
- Administración honrada y sobria.
- Información exterior e inteligencia.
- Simultanear la Policía Militar de Bases, Arsenales, Puertos, espías, rezagados, prisioneros, desertores, fugitivos, etc., asistiendo a la población civil.
- Guía de unidades al frente, etc.

Así nació y se desarrolló la Gendarmería francesa, cuyo rápido prestigio hizo que fuese imitada por todos los países del entorno a más breve o largo plazo (España, Italia, Portugal, Holanda, Bélgica) y luego exportada a Sudamérica (Chile, Perú, Argentina, Venezuela, Colombia, etc). Los franceses dejaron muy claro desde su nacimiento hasta hoy que la Gendarmería era Ejército y que su presupuesto y administración sería la militar, por eso sus dotaciones de armas, vehículos, transmisiones, la infraestructura, se beneficiaría del apoyo general que supone estar integrado en la Defensa, cuya tecnología por lo general es de punta. Esta concepción la heredaron Cuerpos como los Carabineros de Italia y la Guardia Nacional de Venezuela, muy prestigiados hoy. En estos modelos latinos el Cuerpo militar es usado sin ningún tipo de particulares restricciones en lo tocante al servicio por las autoridades políticas (Prefectos) o administrativas (Jueces, Delegados de Tráfico o Hacienda, etc.).

La Guardia Civil española, ha pasado de estar integrada en el Ejército a una situación intermedia donde hay competencias sobre ella exclusivas de Defensa (en especial en régimen de personal), otras compartidas (organización) y otras exclusivas de Interior (servicio y financiación).

En países pequeños como Holanda e Israel

la vinculación al Ejército de las funciones de Policía es casi un corolario económico.

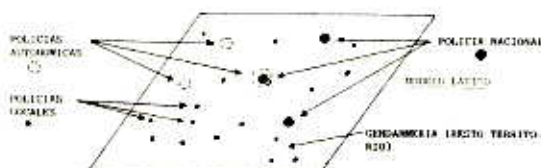
La solución militarista tipo Gendarmería de Francia o Carabineros de Italia es muy eficaz, funcionando con presupuestos muy económicos y con una alta racionalización en sus aspectos industriales y de investigación y desarrollo (I+D).

Hubo otra razón muy poderosa para propiciar la solución militar en el siglo XIX de las Gendarmerías: el tamaño de las ciudades. Antes de la revolución industrial la población era eminentemente rural y muchas de las actuales grandes ciudades o capitales administrativas tenían 5.000 habitantes, escaseando las que excedían los 100.000. Eran pueblos grandes enlazados por desastrosas carreteras, cuya inseguridad era tremenda hasta la aparición del ferrocarril. La inseguridad procedía tanto de los fenómenos naturales como del bandolerismo rural e incluso de las contiendas políticas. En esas condiciones el elemento mejor adaptado era el militar, fundamentalmente extramuros de las ciudades. Del mismo modo una parte de ese bandolerismo armado lo constituían los contrabandistas y piratas con bandas armadas que asolaban las costas y las rentas del Estado. Ni la investigación criminal ni la información precisaban de elementos y técnicas sofisticadas. Esta necesidad se hizo patente con el desarrollo de las ciudades y la migración a la ciudad desde el campo, la proletarización que llevó aneja la revolución industrial. Además de los ferrocarriles, el riesgo asfáltico y los automóviles propiciaron ese desarrollo que encadena las notas conocidas de Max Weber: urbanización-industrialización-burocratización.

Con el siglo XX las Policías van adquiriendo importancia al trabajar la investigación especializada, extraer inteligencia a partir de las diligencias puntuales, labor en la que es fructífera la Estadística, la aplicación de técnicas de identificación muy elaboradas, la medicina forense, estudios sobre armas, falsificaciones de documentos, etc., muy acordes con el campo civil, máxime cuando el mantenimiento del orden público era un peso que recaía sobre el elemento armado, la Gendarmería del país. Por otra parte, también es propio de la función militar los honores, protocolo y custodia del Jefe del Estado y su familia, así como los edificios públicos esenciales, Cortes, Parlamentos, Dietas, Senados y Residencias del Monarca o el Presidente. También es más acorde la labor administrativa-preventiva por parte de la Gendarmería, mientras que la represiva del delito se comparte. Y se sigue compartiendo hoy al

estar todos dotados de bancos de datos informatizados, laboratorios y buenas transmisiones. Es la especialización en algún aspecto de la persecución de la delincuencia lo que va diferenciando la actividad (por ejemplo, quién persigue la droga y quién la inmigración o la falsificación de moneda) en lo cual no hay en absoluto unanimidad de unos países a otros. Ni regla fija. Vemos por ejemplo que Carabineros italianos, Gendarmería francesa y Guardia Civil realizan investigación criminal con profundidad y en conjunción con sus Policías asignan Unidades al Poder Judicial que siendo de los Cuerpos trabajan en cooperación con las demás Unidades sin llegar a una Policía Judicial como el FBI o la de los Fiscales de Condado en USA, escindida del resto de la organización y comprensible por la magnitud cuantitativa de su problemática y por la capacidad financiera del presupuesto americano, cosa que en España y Francia supondría una carga presupuestaria desproporcionada al perder el apoyo general de sus respectivas instituciones (Centros de formación, infraestructura, transmisiones, vehículos, etc.). Una dependencia orgánica y presupuestaria sería un engorroso asunto. De todas formas hay opiniones para todo.

El modelo latino podría representarse así:



El modelo resulta fragmentado en el espacio, no siendo determinante ni el territorio ni el estatus, sino el grado de urbanización de las ciudades, sus habitantes, lo cual, evidentemente, explica poco.

Un Cuerpo de Policía de gran prestigio que reúne en alto grado las condiciones de casi todos los Cuerpos anteriores es la Policía Montada del Canadá, uniformado, jerarquizado, federal, con funciones rurales, fiscales, tráfico, fronteras y aguas jurisdiccionales y con una fuerte componente aeronaval, dada la inmensidad y dureza climatológica del territorio. Este Cuerpo participa un poco de ambos modelos. Como civil está dentro de la filosofía del modelo anglosajón, pero su extensión territorial, su centralización, jerarquía y dotación, recuerda al modelo latino.

Aspecto diferencial importante entre los Cuerpos civiles y militares es la posibilidad de sindicalismo en los Cuerpos civiles. En éstos, los que lo admiten —en lo cual no hay unanimidad— lo explican por la aproximación de la actividad al resto de los funcionarios de la Administración civil, en un modelo tipo servicio público como la docencia o la sanidad y en un contexto democrático. El sindicalismo es incompatible con el mando militar, jerárquico y vertical.

La impronta de los Cuerpos que clasificamos como de organización fuertemente militar se deriva de sus funciones, dureza de las condiciones de trabajo (uso de las armas, explosivos, vehículos especiales), extensión del territorio, montañas, mar, represión de actividades terroristas o mantenimiento del orden público en situaciones subvertidas, etc., la ventaja de contar con un Cuerpo militar se deriva de la profesionalización de esas Fuerzas de Seguridad que no contempla el modelo anglosajón porque se apoya en el Ejército una vez declarada la "ley marcial", único caso que está autorizado su uso por lo general. A nuestro modo de ver esto es una deficiencia del modelo, lo mismo que la coordinación, pero que en la filosofía anglosajona concuerda perfectamente con Policías débiles y manejables.

De cualquier forma, el orden público —interpretése como se quiera a la luz de los diferentes textos legales que lo han definido en el tiempo y el espacio— está muy condicionado por el grado de consolidación social y aceptación del Estado como proyecto político-jurídico. Hay países como Alemania donde todos los Landers no tienen fuerzas antidisturbios y las detraen del conjunto cuando hay que nutrir Unidades. Persiguen una cierta economía de esfuerzos. Una Unidad antidisturbios nutrida, si permanece mucho tiempo sin ser empleada, sólo en entrenamiento, es un caudal de fuerza desaprovechado, sobre todo con escasez de plantilla. La pura aglomeración de hombres sin

técnica, sin actuar bajo sus mandos naturales y sin controlar sus emociones puede ser más peligroso que ineficaz en situaciones graves. España, Francia e Italia siguen la teoría de mantener sus Unidades Móviles y cuando sea necesario apoyar a otros servicios escasos de fuerza. El orden público, hoy menos que nunca, no se puede tratar sin técnica, hay lamentables ejemplos de ello.

El modelo latino es más económico, más eficaz y quizá precise de una adaptación a la cooperación internacional de forma amplia que va a plantear situaciones parecidas a las de USA con las agencias federales y las Policías de los Estados y del Sheriff. Conviene ir analizando con más profundidad las relaciones que plantean en un macroespacio, tipo Europa, del que es evidente se derivan del análisis precedente lo siguiente:

- Necesidad de simplificar y estandarizar los Cuerpos, tanto en su organización como en su funcionamiento.
- Necesidad de desarrollar los mecanismos de coordinación a gran escala.
- Necesidad de organizar la información central a gran escala.
- Necesidad de perfilar los Cuerpos o Agencias de cobertura general y de investigación especializada.

Quizá todo esto sea más inteligible dentro de diez años, pero hoy, permítasenos realizar un ejercicio de prospectiva policial: ■

NOTAS

- (1) QUINONES, J. L.: *Sociedad y Seguridad personal*. (II Seminario Duque de Ahumada.)
- (2) UGLOWS: *Policing Liberal Society*. Oxford, 1988.
- (3) KANT, M.: *El fin último de las cosas*. 1974.
- (4) REVISTA POLICIA, noviembre, 1989.
- (5) SABATO, E.: *Sobre hombres y engranajes*.
- (6) BARBERO, M.: *La violencia en la sociedad actual*. E. Menéndez Pelayo, 1982.
- (7) DE LA PUENTE, L.: *Delincuencia y Seguridad Ciudadana*. (II Seminario Duque de Ahumada.)
- (8) GUARDIA VALDES, C.: *Política penitenciaria y terrorismo*. (I Congreso Violencia y Criminalidad, Madrid, 1990.)